



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CLAUDIA NATALINA PORTAL DE MATOS

**FURTO DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL: UM PROBLEMA
REGULATÓRIO, ECONÔMICO E JURÍDICO**

Um estudo na perspectiva da Análise Jurídica da Política Econômica

Brasília/DF

2026



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CLAUDIA NATALINA PORTAL DE MATOS

**FURTO DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL: UM PROBLEMA
REGULATÓRIO, ECONÔMICO E JURÍDICO**

Um estudo na perspectiva da Análise Jurídica da Política Econômica

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Direito pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito – Universidade de Brasília (FD/UnB).

Área de Concentração: Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação.

Linha de Pesquisa: Regulação e Transformações na Ordem Econômica

Orientador: Prof. Dr. Marcus Faro de Castro

Brasília/DF, 28 de maio de 2026

FOLHA DE APROVAÇÃO

CLAUDIA NATALINA PORTAL DE MATOS

FURTO DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL: UM PROBLEMA REGULATÓRIO, ECONÔMICO E JURÍDICO

Um estudo na perspectiva da Análise Jurídica da Política Econômica

Tese apresentada como requisito à obtenção do grau de doutora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB).

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Marcus Faro de Castro – UNB
(Orientador)

Professor Dr. Eduardo Saad-Diniz
(Membro Avaliador Externo)

Professor Dr. Hugo Luís Pena Ferreira
(Membro Avaliador Externo)

Professor Dr. Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira
(Membro Avaliador Interno)

Professor Dr. Alexandre Bernadino Costa
(Membro Avaliador Interno)

FICHA CATALOGRÁFICA

MATOS, CLAUDIA NATALINA PORTAL DE

Furto de energia elétrica no Brasil: um problema regulatório, econômico e jurídico. Um estudo na perspectiva da Análise Jurídica da Política Econômica [Distrito Federal] 2026.

xvii, 282 p., 210 x 297 mm (PPGD/FD/UnB, Doutora, Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Faculdade de Direito)

Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. 3. Regulação energética. 4. Perdas não técnicas. 5. Furtos de energia. 6. Áreas de severas restrições operacionais. 7. Análise Jurídica da Política Econômica.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MATOS, CLAUDIA NATALINA PORTAL DE. (2026). **Furto de energia elétrica no Brasil**: um problema regulatório, econômico e jurídico. Um estudo na perspectiva da Análise Jurídica da Política Econômica. Programa de Pós-Graduação em Direito. Faculdade de Direito. Universidade de Brasília. Brasília, DF, 282 p.

CESSÃO DE DIREITOS

AUTORA: Claudia Natalina Portal de Matos.

TÍTULO: Furto de energia elétrica no Brasil: um problema regulatório, econômico e jurídico.

GRAU: Doutora.

ANO: 2026

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese de doutorado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

CEP 70919-970

Brasília – DF

Aos meus filhos Pedro e Samuel.

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido Hugo Lamin, pelo amor e trocas profundas de conhecimento sobre regulação e perdas não técnicas.

Aos meus pais Zaira e Matos, pela base familiar.

Aos sócios fundadores da AEA Consultoria José Mário Abdo, Eduardo Ellery e Cesar Gonçalves, pelo incentivo acadêmico e pelas convicções de crescimento profissional.

Ao professor Marcus Faro de Castro, pela honra de sua orientação e pelos ensinamentos com atenção e qualidade ímpares.

RESUMO

FURTO DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL: UM PROBLEMA REGULATÓRIO, ECONÔMICO E JURÍDICO. Um estudo na perspectiva da Análise Jurídica da Política Econômica.

Autora: Claudia Natalina Portal de Matos

Orientador: Marcus Faro de Castro

Programa de Pós-graduação em Direito

Brasília - DF, maio de 2026

O setor elétrico brasileiro, regulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), enfrenta desafios relevantes em áreas de severas restrições operacionais (ASROs), caracterizadas por baixa presença estatal e atuação de grupos criminosos. Nessas regiões, destacam-se elevados níveis de perdas não técnicas (PNTs), decorrentes de furtos e fraudes de energia elétrica, que, em 2024, somaram R\$ 10,3 bilhões, impactando concessionárias como Light e Enel, no estado do Rio de Janeiro, e sendo parcialmente repassados aos consumidores. O modelo regulatório vigente, baseado no tripé regulação por incentivos, índice de complexidade socioeconômica e comparação de desempenho, mostra-se insuficiente para lidar com essas especificidades, comprometendo o equilíbrio entre o atendimento dos direitos das concessionárias e dos consumidores. Diante desse cenário, a pesquisa investiga qual resposta jurídica é mais adequada para conciliar a efetividade desses direitos em ASROs no Rio de Janeiro, à luz da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE). Utilizam-se ferramentas como a Análise Posicional para examinar criticamente o modelo regulatório e evidenciar a inadequação às realidades locais. O estudo propõe o aprimoramento da regulação por meio da incorporação de dimensões institucionais, sociais e de segurança pública.

Palavras-chave: Direito administrativo. Direito constitucional. Regulação energética. Perdas não técnicas. Furtos de energia. Áreas de severas restrições operacionais. Análise Jurídica da Política Econômica.

ABSTRACT

ELECTRICITY THEFT IN BRAZIL: A REGULATORY, ECONOMIC, AND LEGAL PROBLEM. A study from the perspective of the Legal Analysis of Economic Policy.

Author: Claudia Natalina Portal de Matos

Advisor: Marcus Faro de Castro

Postgraduate Program in Law

Brasília - DF, May 2026

The Brazilian electricity sector, which is regulated by the National Electric Energy Agency (ANEEL), faces significant challenges in areas with severe operational restrictions (ASROs). Such restrictions include limited state presence and the pervasive and disruptive action of criminal groups. In these regions, high levels of non-technical losses (NTLs), arising from theft and fraud, are particularly notable. In the case of the network operators in Rio de Janeiro state, Light and Enel, these losses amounted to R\$ 10.3 billion in 2024, part of which were passed on to regular consumers. The current regulatory model is based on three components: incentive regulation, a socioeconomic complexity index, and performance benchmarking. Such model has proven to be inadequate to address specific local conditions, while undermining the balance between the rights of network operators and those of consumers. The present research investigates which regulatory response under Brazilian law is best suited to reconcile the effective enjoyment of rights of stakeholders in ASROs in Rio de Janeiro. The research adopts the legal perspective known as Legal Analysis of Economic Policy (LAEP). Tools such as Positional Analysis are employed to critically examine the regulatory framework currently adopted by ANEEL, and to determine whether such framework is adequate to address local realities in Rio de Janeiro. The study proposes improvements to current regulation through the incorporation of institutional, social, and public security concerns to regulatory criteria.

Keywords: Administrative law. Constitutional law. Electricity regulation. Non-technical losses. Areas with Severe Operational Restrictions. Legal Analysis of Economic Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura da doutrina brasileira do direito administrativo, 1990-2008.	39
Figura 2 – Moradores de Brás de Pina protestam contra a remoção, com placas defendendo a urbanização e a permanência no local, em setembro de 1964	78
Figura 3 – Moradores de Brás de Pina em manifestação contra a remoção em frente ao Palácio Laranjeiras (então residência oficial da Presidência da República), em dezembro de 1964.....	78
Figura 4 – Favela Olaria ou Capinzal, no Leblon, 194. Rio de Janeiro – RJ	79
Figura 5 – Favela da Praia do Pinto, 194, onde hoje está o bairro Leblon, Rio de Janeiro.....	80
Figura 6 – Favela de Marcílio Dias com casas demolidas e remanescentes.	82
Figura 7 – Casas prontas para uso dos moradores no novo loteamento Marcílio Dias (atual Vila Kelson).....	83
Figura 8 – Croqui de localização da favela de Marcílio Dias.	84
Figura 9 – Mapa da favela de Marcílio Dias, elaborado pelo IBAM em 1986..	85
Figura 10 – Mapa do loteamento Marcílio Dias elaborado pelo BNH, atual Vila Kelson, na lateral norte da antiga favela.	86
Figura 11 – Matéria revela que, a cada 12 dias do ano de 2016, uma favela dominada pelo tráfico foi tomada por milícias.....	99
Figura 12 – Estrutura mecânica das milícias.	101
Figura 13 – Mapa do controle territorial armado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - RJ, em 2024 exercido pelas principais organizações criminosas: Milícia; Comando Vermelho (CV); Terceiro Comando Puro (TCP); Amigos dos Amigos (ADA).....	105
Figura 14 – Marcação de postes de energia elétrica por milicianos em áreas do Rio de Janeiro - RJ.....	106
Figura 15 – Bilhete encontrado em um automóvel da Light em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense.....	107
Figura 16 – Divulgação na <i>internet</i> de áreas controladas por quadrilha de traficantes em São Gonçalo - RJ.	109
Figura 17 – Apropriação de energia e também da competência de cobrança a usuários no Rio de Janeiro - RJ.....	110
Figura 18 – Imposição de cobrança a usuários por milicianos no Rio de Janeiro - RJ.	111

Figura 19 – Controle de pagamento à milícia, chamado de “contribuição mensal voluntária”.	112
Figura 20 – Nova taxa cobrada pela milícia: religamento de energia elétrica.	113
Figura 21 – Anúncio de que o crime organizado causa prejuízos ao setor de energia.	114
Figura 22 – Sistema de transmissão de energia elétrica brasileiro, por tensão, existência atual ou futura e nível de complexidade.	129
Figura 23 – Perdas no setor elétrico brasileiro.	131
Figura 24 – Mapa de distribuição dos grupos criminosos e LISA bivariado entre as PNTs e o IDS.	133
Figura 25 – Procedimento para classificação de AR (área de risco, relativa à ASRO), elaborado e exposto pela Light em nota técnica dirigida à Aneel em 2020.	147
Figura 26 – Áreas de risco x CEPs com restrições. (Município do Rio de Janeiro - RJ).	151
Figura 27 – Áreas de risco x CEPs com restrições. (Município de Nilópolis - RJ).	151
Figura 28 – Áreas de risco x CEPs com restrições. (Município de São João de Meriti - RJ).	151
Figura 29 – Áreas de risco x CEPs com restrições. (Município de Belford Roxo - RJ).	151
Figura 30 – Áreas de risco x CEPs com restrições. (Município de Niterói - RJ).	151
Figura 31 – Áreas de risco x CEPs com restrições. (Município de São Gonçalo - RJ).	151
Figura 32 – Meta regulatória.	152
Figura 33 – Distribuição “área de risco” x “área possível”, referência 2019.	162
Figura 34 – Site “Tem barricada aí?”, divulgado no jornal O São Gonçalo.	171
Figura 35 – Barreiras impedindo o acesso a ASROs na região metropolitana do Rio de Janeiro.	172
Figura 36 – Notícia crime encaminhada pela Enel RJ à Delegacia de Defesa dos Serviços Delegados – DDSD, de Niterói - RJ.	173
Figura 37 – Fragmento da resposta à notícia crime encaminhada pela Enel à Delegacia de Defesa dos Serviços Delegados – DDSD, de Niterói - RJ.	174
Figura 38 – Fragmento da resposta à notícia crime encaminhada pela Enel RJ à Delegacia de Defesa dos Serviços Delegados – DDSD, de Niterói - RJ.	175
Figura 39 – PNT regulatória <i>versus</i> PNT real, ambas calculadas sobre a Baixa Tensão em 2024.	226

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Controle e Influência Territorial por Grupo Armado (Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007-2024, km²).	103
Gráfico 2 – Receita anual da tarifa da concessionária de distribuição Light, em 2025, conformada pela “parcela A” (à esquerda, nas cores azul, vermelho, amarelo, verde e lilás) e pela “parcela B” (à direita, na cor laranja).....	145
Gráfico 3 – Perdas Não Técnicas sobre BT, média Brasil.	156
Gráfico 4 – Perdas Não Técnicas sobre BT, por concessionária.....	156
Gráfico 5 – Participação das Perdas Não Técnicas nas tarifas residenciais, sem tributos (2024).....	157
Gráfico 6 – Valores das perdas não técnicas glosadas, por distribuidora, em milhões de reais (2024).	157
Gráfico 7 – Evolução da glosa da Aneel, considerando o preço médio da energia nos processos tarifários, em milhões de reais (preços de 2024).	159
Gráfico 8 – Histórico de PNTs no Morro do Alemão.	166
Gráfico 9 – Histórico de PNTs na comunidade de Rio das Pedras.	167
Gráfico 10 – Número de distribuidoras de grande porte que cumprem e descumprem a meta regulatória de perdas não técnicas.	170
Gráfico 11 – Índice de fruição empírica (IFE) das concessionárias de grande porte / Grupo 1.	235
Gráfico 12 – Índice de fruição empírica (IFE) dos consumidores e PVJ’ _{Light}	237

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ideias jurídicas sobre as relações entre o direito e a economia no Brasil – 1824-2008.....	39
Quadro 2 – Síntese da evolução da regulação tarifária no setor elétrico brasileiro.....	143
Quadro 3 – Cálculo de ponto de partida e meta de PNTs em ASROs.	155
Quadro 4 – Síntese das contribuições da Enel RJ à Consulta Pública nº 029/2020.	176
Quadro 5 – Direito de produção e direito de consumo no fornecimento de energia elétrica no Brasil.....	206
Quadro 6 – <i>Ranking</i> do índice de fruição empírico (IFE) das concessionárias de distribuição de grande porte (Grupo 1).....	230
Quadro 7 – <i>Ranking</i> do índice de fruição empírico (IFE) dos consumidores, conforme a concessionária.	232
Quadro 8 – Síntese da articulação de políticas públicas mutuamente complementares, como proposta de reforma para redução de PNTs no setor elétrico brasileiro.....	248

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – <i>Ranking</i> de complexidade socioeconômico de concessionárias de distribuição de grande porte (Grupo 1).	149
Tabela 2 – <i>Ranking</i> de complexidade socioeconômico de concessionárias de distribuição de pequeno porte (Grupo 2).	150
Tabela 3 – Indicadores de violência em áreas de risco (ARs) na concessão da Light.	161
Tabela 4 – Perdas/carga fio antes das UPPs e durante as UPPs em diferentes áreas de risco no Rio de Janeiro.	165
Tabela 5 – Audiências, tomadas de subsídio e consultas públicas pela Aneel.	183

LISTA DE SIGLAS

AC	Acre
ACL	Ambiente de Contratação Livre
ACR	Ambiente de Contratação Regulada
ADA	Amigo dos Amigos
ADC	Ação declaratória de constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AED	Análise Econômica do Direito
AIR	Análise de Impacto Regulatório
AJPE	Análise Jurídica da Política Econômica
AL	Alagoas
AM	Amazonas
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
AP	Amapá
AP	Área possível
AP	Audiência Pública
AR	Área de risco
ASRO	Área de severas restrições operacionais
BA	Bahia
BAR	Base de anuidade regulatória
BMa	Base material
BNH	Banco Nacional da Habitação
BT	Baixa tensão
CadÚnico	Cadastro Único
Capex	Capital expenditure / Depreciação e remuneração dos investimentos em ativos
CDE	Conta de Desenvolvimento Econômico
CE	Ceará
CEA	Centrais Elétricas do Amapá (atual Equatorial Amapá)
CEP	Código de Endereçamento Postal
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina
Cerj	Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro

CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIP	Iluminação pública
CNAEE	Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CP	Consulta Pública
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
Cr\$	Cruzeiro (símbolo monetário)
C RTP	Ciclo de Revisão Tarifária Periódica
CUFA	Central Única das Favelas
CV	Comando Vermelho
D&D	Direito e Desenvolvimento
D&E	Direito e Economia
D&EC	Direito e Economia Comportamental
D&F	Direito e Finanças
D&M	Direito e Macroeconomia
DDSD	Defesa dos Serviços Delegados
DESCs	Direitos sociais, econômicos e culturais
DF	Distrito Federal
EBA	Estado burocrático autoritário
EI	Energia Injetada
Eletrobrás	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
ER	Excedente de reativo
ES	Espírito Santo
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GDES	Grupo Direito, Economia e Sociedade
GENI	Grupo de Estudos dos Novos Legalismos
GO	Goiás
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
Ibam	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICS	Índice de Complexidade Sócioeconômico
ICS	Índice de Complexidade Sócioeconômico

IFE	Índice de fruição empírica
IGP-M	Índice geral de preços
IPCA	Índice nacional de preços ao consumidor amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IS/LM	Investment–Saving / Liquidity Preference–Money Supply
kW	Quilowatts
Lisa	Local Indicator of Spatial Association
MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MME	Ministério de Minas e Energia
MT	Mato Grosso
MWh	Megawatt-hora
ND&D	Direito e Desenvolvimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPEX	Operational expenditure / Custos operacionais
Orcrim	Mapa das organizações criminosas
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PA	Pará
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCE	Projeto Comunidade Eficiente
PD	Perdas na Distribuição
PE	Pernambuco
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/Cofins	Programa de Integração Social / Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
PNT	Perda não técnica
PR	Paraná
Proap	Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro
Prodistrib	Regras e Procedimentos de Distribuição
Promorar	Programa de Requalificação e Resiliência Urbana em Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental

Proret	Procedimentos de regulação tarifária
PT	Perdas Técnicas
PVJ	Padrão de validação jurídica
PVJ'	Padrão de Validação Jurídica do consumidor
R\$	Reais (símbolo monetário)
RAED	Revista de Análise Econômica do Direito
RI	Receita irrecuperável
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RS	Rio Grande do Sul
RTA	Reajuste tarifário anual
RTE	Revisão tarifária extraordinária
RTP	Revisão tarifária periódica
SC	Santa Catarina
SE	Energisa Sergipe
Senappen	Secretaria Nacional de Políticas Penais
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas
SP	São Paulo
SSINTE	Subsecretaria de Inteligência
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Terceiro Comando
TCP	Terceiro Comando Puro
TJRS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TO	Tocantinas
TS	Tomada de subsídio
TSEE	Tarifa Social de Energia Elétrica
UC	Unidades consumidoras
UD	Ultrapassagem de demanda
UF	Unidade Federativa
Unesco	Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1. A TRANSFORMAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL	17
1.1. Princípios do direito administrativo.....	17
1.2. Liberalismo Clássico (1824-1930).....	19
1.3. Velho Desenvolvimentismo (1930-1990).....	22
1.3.1 O primeiro ciclo desenvolvimentista (1930-1945): Estado Novo e centralização administrativa	24
1.3.2. Desenvolvimentismo democrático (1946-1964).....	27
1.3.3. Desenvolvimentismo autoritário e planejamento econômico (1964-1985).....	28
1.4. Reformas Pró-Mercado (1990 -2008).....	33
2. ECONOMIA, ESTADO E EFETIVIDADE DOS DIREITOS SUBJETIVOS NA AMÉRICA LATINA.....	42
2.1. Breve contexto do desenvolvimento econômico global e latino-americano	43
2.2. Contribuições de Guillermo O'Donnell sobre a transição democrática em países latino-americanos.....	47
3. A CIDADE DO RIO DE JANEIRO: FAVELAS, ELETRICIDADE E CRIMINALIDADE	59
3.1. As transformações urbanas e sociais no Rio de Janeiro durante a Colônia e o Império	59
3.2. Higienizações urbanas no Rio de Janeiro durante a República e o surgimento das favelas.....	65
3.3. A consolidação das favelas	69
3.4. A favela, o que é, afinal?	87
3.5. O crime organizado “na” e “desde as” favelas no Rio de Janeiro	89
3.5.1. Nova fonte de renda do crime organizado, tentativas de humanização da polícia fluminense e explosão da circulação de drogas	91
3.5.2. Um aparte à criminologia e à coculpabilidade	95
3.5.3. O desenvolvimento da milícia, do tráfico de drogas e do jogo do bixo no Rio de Janeiro e o seu envolvimento com o Estado	97
3.6. Furto de energia no sistema elétrico por grupos criminosos	105
3.7. Furto de energia e fraude no sistema elétrico por consumidores.....	116
4. PERDAS NÃO TÉCNICAS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO.....	127

4.1. O setor elétrico brasileiro e suas perdas.....	128
4.1.1. Perdas não técnicas (PNTs)	131
4.2. Titularidade, competência e caráter dos serviços de energia elétrica	135
4.3. Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica	136
4.4. A evolução tarifária do setor elétrico brasileiro.....	138
4.5. Metodologia de cálculo de perdas não técnicas (PNTs) regulatórias	146
4.5.1. Etapa 1 – Cálculo de perdas não técnicas (PNTs) reais.....	148
4.5.2. Etapa 2 – Atribuição do índice complexidade socioeconômico (ICS).....	148
4.5.3. Etapa 3 – Definição das metas regulatórias, ponto de partida e trajetória de PNTs...	152
4.6. A dura realidade das PNTs no setor elétrico brasileiro	155
4.7. Contribuições da Light à Consulta Pública nº 029/2020, aplicáveis ao modelo regulatório do setor elétrico brasileiro consolidado no 4º CRTP/2018 e noutros aprimoramentos.....	160
4.8. Contribuições da ENEL RJ à Consulta Pública nº 029/2020, relativa ao modelo regulatório do setor elétrico brasileiro consolidado no 4º CRTP e noutros aprimoramentos.....	169
4.9. A resposta da ANEEL às críticas da Light e da Enel RJ emitidas em 2020 e a atualidade das transformações regulamentares	179
4.9.1. O reconhecimento parcial das áreas de risco no cálculo de PNTs	179
4.9.2. A inadequação do Índice de Complexidade Socioeconômico (ICS) e a crítica aos comparáveis	180
4.9.3. O compartilhamento de resultados e o tratamento regulatório desagregado.....	181
4.9.4. Limitações da Aneel	182
5. A PERSPECTIVA DA ANÁLISE JURÍDICA DA POLÍTICA ECONÔMICA	190
5.1. Direito e processos econômicos em perspectiva.....	191
5.1.1. Direito e Economia (D&E).....	192
5.1.2. Direito e Economia Comportamental (D&EC)	195
5.1.3. Direito e Finanças (D&F) ou Teoria das Origens.....	197
5.1.4. Direito e Desenvolvimento (D&D) e Novo Direito e Desenvolvimento (ND&D)	200
5.1.5. Direito e Macroeconomia (D&ME).....	202
5.2. Fundamentos da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE)	204
5.2.1. Análise Posicional	208
5.2.2. Limitações da Análise Econômica do Direito	212

6. ANÁLISE POSICIONAL: UM ESTUDO APLICADO AOS NÍVEIS DE PERDAS NÃO TÉCNICAS DA DISTRIBUIDORA LIGHT	216
6.1. Etapa 1 – Identificação de política pública ou econômica sujeita a controvérsias	217
6.1.1. Apropriação fática e coercitiva de ativos privados, interdição de serviço público essencial e danos ao equilíbrio econômico-financeiro	218
6.1.2. Furto de energia, extorsão e violação da relação de consumo.....	218
6.1.3. Expectativas regulatórias frustradas e gerenciamento falacioso em PNTs.....	219
6.1.4. A Política Pública Sujeita a Controvérsias	221
6.2. Etapa 2 – Especificação dos direitos fundamentais correlatos	223
6.2.1. Direito de produção: inciso IV, art. 23, da Lei nº 8.987/1995 e Subcláusula Sexta da Cláusula Sexta do Quinto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão com a Light	224
6.2.2. Direito de consumo: inciso I, art. 7º da Lei nº 8.987/1995	225
6.3. Etapa 3 – Decomposição analítica dos elementos relacionais da fruição do direito subjetivo relevante	226
6.4. Etapa 4 – Mensuração da fruição dos direitos em um contexto empírico delimitado	228
6.5. Etapa 5 – definição quantitativa do padrão de validação jurídica (PVJ)	233
6.6. Etapa 6 – Propostas para reformas normativas e ajustes em políticas públicas	238
6.6.1. Proposta: aplicação de políticas públicas em prol de uma maior fruição de direitos sociais como mecanismo indutor da redução de PNTs	243
CONCLUSÃO	250
REFERÊNCIAS.....	257

INTRODUÇÃO

A história do uso e distribuição da eletricidade no Brasil tem início na segunda metade do século XIX, quando D. Pedro II autorizou o funcionamento de equipamentos inventados por Thomas Edison para viabilizar a iluminação pública. A estação ferroviária do Rio de Janeiro (RJ) recebeu as primeiras lâmpadas elétricas do país em 1879, substituindo as que funcionavam a gás. Pouco depois, em 1883, em Campos (RJ), foi inaugurado “o primeiro serviço público de iluminação elétrica da América do Sul, composto por uma unidade térmica a vapor, de 52 quilowatts (kW), caldeira e três dinamos, com capacidade para iluminar 39 lâmpadas”¹. Por sua vez, é de 1889 a primeira usina hidrelétrica de grande porte de uso público da América Latina: a usina de Marmelos Zero, aproveitando a queda das águas do rio Paraibuna, em Juiz de Fora (MG). Três anos depois, a primeira linha de bondes elétricos, de caráter permanente, começou a funcionar no Rio de Janeiro².

Dos primórdios da eletricidade no país aos dias atuais, o sistema de leis, normas e regulamentos do setor elétrico nacional passou por várias transformações. A prestação de serviços de energia elétrica, por exemplo, já foi predominantemente de natureza pública, mais precisamente até a década de 1990, quando se iniciou no país um processo de privatização e concessão de direitos de exploração para empresas privadas, nos termos dos artigos 175 e 176 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988)³. Contudo, é da União a titularidade da exploração dos serviços de geração, transmissão e distribuição, incumbindo-se ao Poder Público, na forma da lei, a prestação desses serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, via licitação.

O referido processo não se tratou de mera separação mecânica de funções do setor elétrico; correspondeu, antes, em linhas gerais, a um desacoplamento da estrutura

¹ BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Minas e Energia ao longo da história brasileira**. [Bicentenário da Independência do Brasil - 1822-2022]. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-lanca-encarte-com-marcos-nas-areas-de-minas-e-energia-nos-ultimos-dois-seculos/CartilhaBicentenarioFinal_compressed.pdf. Acesso em: out. 2025. p. 4.

² Ibidem, p. 4.

³ “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único: A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado. [...]”

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra”. Ver: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

verticalizada de gestão estatal, que historicamente concentrava as citadas atividades em empresas públicas integradas. A mudança começou com a reforma de 1995, que buscou criar agentes distintos para cada elo da cadeia (geração, transmissão e distribuição), cada qual submetido a regras próprias e exposto a graus diferentes de concorrência e regulação.⁴ Tal reforma também tinha o propósito de estimular a livre competição, atrair investimento privado e proporcionar aumento de eficiência no setor.⁵ Essa ênfase no novo modelo de comercialização em ambiente de contratação regulada teve início com a Lei nº 10.848/2004.

Os setores de geração e comercialização de eletricidade foram progressivamente desregulamentados com a inserção de regras “de mercado”. Já os serviços de rede (“indústria da rede”) presentes nos segmentos de transmissão e a distribuição foram tratados como serviços públicos mais regulados, devido à sua condição de monopólios naturais⁶.

A desverticalização da estrutura de gestão estatal, portanto, decorreu da forte tendência à adoção de um paradigma econômico pró-mercado, cujas soluções propagadas nos anos 90 resultariam em benefícios como, por exemplo, além dos recém-citados, a livre escolha por parte de consumidores em relação a fornecedores de energia. Em suma, almejava-se evoluir de uma estrutura de “monopólio” estatal para a de um “mercado liberal” à

⁴ Em relação às atividades do setor elétrico, entende-se como *geração* a produção da energia elétrica em usinas hidrelétricas, térmicas, eólicas, solares etc. A *transmissão* é o transporte da energia em alta tensão por longas distâncias, através de linhas e torres, até os centros de consumo. A *distribuição* corresponde à entrega da energia, em tensão mais baixa, desde as redes locais até as residências, comércios e indústrias. Ver: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Regras e Procedimentos de Distribuição (Prodist)**. [Módulo 1 – Glossário de termos técnicos do Prodist]. Publicado em: 08 fev. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/procedimentos-regulatorios/prodist>. Acesso: set. 2025. Por fim, a *comercialização* é a compra e venda de energia, em contratos bilaterais ou no mercado, envolvendo geradores, distribuidoras e consumidores livres, por meio do Sistema Interligado Nacional (SIN). O Decreto nº 5.163 de 30 de julho de 2004 reza que a comercialização de energia elétrica no Brasil pode acontecer em duas esferas: (a) no Ambiente de Contratação Livre (ACL), por meio de objeto de contratos bilaterais livremente negociados; (b) no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), entre agentes vendedores e agentes de distribuição, precedidas de licitação. Ver: BRASIL. **Decreto nº 5.163 de 30 de julho de 2004**. Regulamenta a comercialização de energia elétrica, o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de energia elétrica, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5163.htm. Acesso: jan. 2026. Ver também: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Resolução nº 1.000/2021**. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren20211000.pdf>. Acesso: jul. 2025.

⁵ GUTIERREZ, Maria Bernadete G. P. Sarmiento. **Reformando o setor elétrico brasileiro: uma aproximação com os países da OCDE**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2022. (Nota Técnica, nº 28, Dirur – Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais). Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/220523_218555_nt_dirur_28_web.pdf. Acesso em: set. 2025. p. 5 et seq. Nesse relativo, ver também: PRADO, Mariana Mota. O setor de energia elétrica. In: SCHAPIRO, Mario Gomes (coord.). **Direito e economia na regulação setorial**. São Paulo: Saraiva, 2009. (Série GVlaw. Direito Econômico). p. 3-32.

⁶ MATTAR, Carlos Alberto Calixto. **Da gênese à implantação dos Procedimentos de Distribuição – PRODIST: desafios e oportunidades**. 2010. 183 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Energia) – Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2010. Disponível em: https://repositorio.unifei.edu.br/jspui/bitstream/123456789/1439/1/dissertacao_0036325.pdf. Acesso em ago. 2025. p. 26.

semelhança dos modelos britânicos e chilenos⁷. Nesse sentido, uma inovação institucional de fundamental relevância para o setor elétrico correspondeu à criação, em 1996, da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal⁸. Foram-lhe atribuídas funções de regulação e fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica por meio de regulamentos próprios e diretrizes do Ministério de Minas e Energia (MME).

No entanto, desde a gênese da regulação do setor elétrico na década de 1990, este foi acumulando problemas estruturais graves. Em nível sistêmico, verificou-se uma tendência de concentração empresarial em nichos estratégicos e uma limitação da competição efetiva entre agentes⁹. Em nível operacional, destacaram-se as perdas de energia resultantes de furto na rede de distribuição, o que caracteriza um dos alvos desta investigação. O problema do furto, que é antigo, agravou-se por motivos variados, a exemplo de: ineficiência estatal em garantir a fruição de direitos sociais, direitos de produção e direitos de consumo; deficiências regulatórias por parte da Aneel; ineficiência também das concessionárias distribuidoras e desafios socioeconômicos crônicos na base de todas essas questões, tensionando-as.

O sistema elétrico brasileiro abrange a produção de energia por concessionárias de geração e também o seu transporte por concessionárias de transmissão via malha interligada, conhecida como “rede básica”. Já as concessionárias de distribuição fazem a entrega às

⁷ COSTA, Ana Thereza Carvalho. **Determinantes da matriz elétrica nacional: uma análise do planejamento do setor e a contratação via leilões**. 2017. 192 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Dissertacao/2017/Ana%20Thereza%20Costa.pdf>. Acesso em: ago. 2025. p. 34.

⁸ Foi a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que instituiu a Aneel e disciplinou o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, entre outras providências. Ver: BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm. Acesso: jun. 2025.

⁹ De acordo com Maria Bernadete G. P. Gutierrez, na Nota Técnica nº 28 do IPEA, a liberalização do setor elétrico no Brasil não avançou no mesmo ritmo das melhores práticas internacionais (no caso, das dos países da OCDE / Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), sobretudo no que se refere à desverticalização. Enquanto países como o Reino Unido proibiram a integração entre diferentes segmentos, no Brasil muitas empresas seguem operando em mais de um elo da cadeia, ainda que apenas com separação contábil. Essa característica acaba desestimulando a competição plena, pois torna mais vantajoso para grandes companhias privadas concentrar esforços em segmentos específicos – como a geração ou a comercialização – onde há maior possibilidade de retorno econômico, evitando os custos elevados e os riscos da integração total. O resultado, segundo se depreende de Gutierrez, é uma tendência de concentração empresarial em nichos estratégicos e uma limitação da competição efetiva entre agentes, o que contrariou as citadas promessas de livre competição, atração de investimento privado e aumento de eficiência no setor. Ver: GUTIERREZ, Maria Bernadete G. P. Sarmiento. **Reformando o setor elétrico brasileiro: uma aproximação com os países da OCDE**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2022. (Nota Técnica, nº 28, Dirur – Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais). Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/220523_218555_nt_dirur_28_web.pdf. Acesso em: set. 2025. p. 10 et seq.

unidades consumidoras (ou aos consumidores finais)¹⁰. No percurso da energia elétrica, há perdas na rede básica e também na distribuição, que se dividem em perdas técnicas (PTs)¹¹ e perdas não técnicas (PNTs)¹². As PNTs resultam da ação humana (relativas basicamente ao furto de energia elétrica da rede de distribuição). Retomando os citados desafios socioeconômicos crônicos, vale lembrar que neles estão incluídas as ilegalidades de grupos criminosos armados. Alega-se que estes grupos “substituem” o poder estatal na oferta de segurança pública e, fruto disso, formam territórios “próprios” (conforme representado nas Figuras 2 a 14, no Capítulo 4). Nesses locais, então, eles impõem taxas por serviços públicos como o fornecimento de energia elétrica. Se forem contrariados, ameaçam a população local ou mesmo os empregados de concessionárias, impedindo as empresas tanto de acessarem o sistema elétrico quanto de faturarem pelo consumo realizado nessas regiões, como se verá em mais detalhes nos Capítulos 3 e 4.

Com respeito às PNTs, importa observar o seu volume. Em 2024, por exemplo, à raiz desse problema, o setor de energia elétrica acumulou prejuízo de R\$ 10,3 bilhões. As concessionárias mais impactadas foram a Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (Amazonas Energia), com 123,21% de PNTs (equivalente a R\$ 769 milhões), em relação ao mercado faturado de Baixa Tensão (BT); a Light Serviços de Eletricidade S.A. (Light), com 71,78% (R\$ 1,13 bilhão), e a Enel Rio de Janeiro (Enel RJ), com 37,93%¹³ (R\$ 259 milhões).

Por certo, o modelo regulatório atual de distribuição de energia elétrica¹⁴ tenta mitigar o problema das concessionárias de distribuição, neste caso compensando parte dos

¹⁰ Unidades consumidoras ou usuários de energia elétrica (residencial, comercial, industrial etc.) que ficam na ponta da cadeia de geração, transmissão e distribuição.

¹¹ Perdas técnicas (PTs) são as perdas de energia elétrica que ocorrem no caminho de transmissão, entre as concessionárias geradoras e as distribuidoras. Em parte, são perdas inevitáveis por razões de física dos materiais condutores.

¹² As perdas não técnicas (PNTs) são as que ocorrem entre as subestações de distribuição e as unidades consumidoras e que, nesse caso, resultam da ação humana, maiormente do furto de energia elétrica via ligações clandestinas à rede ou fraude em medidores. São calculadas pela diferença entre a energia comprada pelas distribuidoras das geradoras e a energia faturada aos consumidores.

¹³ Segundo a Aneel, as perdas não técnicas (PNTs) concentram-se principalmente no mercado de baixa tensão (BT). Para calcular o percentual de PNTs, divide-se o volume de energia perdida (correspondente às PNTs) pelo mercado de baixa tensão faturado, ou seja, pela quantidade total de energia efetivamente faturada aos consumidores dessa classe. No caso da distribuidora Amazonas, o percentual calculado revela que o volume de energia perdida supera o volume de energia faturada no mercado de baixa tensão, por essa razão o percentual passa de 100%. Quanto às estatísticas das concessionárias mais impactadas em 2024, ver: ANEEL, Relatório de perdas de energia 2025/2024.

¹⁴ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Resolução nº 1.000/2021**. Estabelece as Regras de Prestação do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica; revoga as Resoluções Normativas ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010; nº 470, de 13 de dezembro de 2011; nº 901, de 8 de dezembro de 2020 e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren20211000.pdf>. Acesso: jul. 2025. Essas regras e procedimentos normatizam e padronizam as atividades técnicas relacionadas ao funcionamento e ao desempenho dos sistemas de distribuição de energia elétrica. O Prodist é composto por onze módulos. Nesse

prejuízos de PNTs via cobertura tarifária (repasse à tarifa), situação melhor explicada no Capítulo 4. Isso significa, por outro lado, que consumidores “regulares” acabam pagando uma conta de luz mais cara por prejuízos que não causaram. O mecanismo definidor dos níveis aptos à compensação são as chamadas “metas de eficiência”, que correspondem ao máximo de PNTs admitido pela Aneel¹⁵. As metas de cada distribuidora são calculadas conforme o desempenho de uma outra, considerada a “empresa de referência” (*benchmark*)¹⁶. Tal método não agrada a algumas concessionárias, como a Light e a Enel RJ, por conviverem com grandes dificuldades de operação – furto de energia – em algumas de suas áreas de concessão, o que inviabiliza aproximarem-se da meta.

Assim, as concessionárias têm seu equilíbrio econômico comprometido por serem obrigadas a pagar geradoras e transmissoras pela energia recebida, mesmo quando não conseguem cobrar a sua parte dos consumidores. Estes, os usuários da eletricidade, por sua vez, quando pagam mais caro pela conta de luz, em virtude de um determinado valor de perdas de energia ser repassado à tarifa. Quando isso acontece, são desrespeitados no concernente à modicidade tarifária. Nesse contexto, há ainda outra agravante: muitos usuários com direito à chamada “tarifa social” (gratuidade) não conseguem usufruí-la¹⁷, seja por desconhecimento, seja por estarem obrigados ao consumo de energia por grupos criminosos, ou mesmo por – eles próprios, os consumidores – praticarem ligações improvisadas e ilegais na rede. Em resumo, em termos jurídicos, de um lado, compromete-se a fruição do direito de propriedade das concessionárias; de outro, a fruição dos direitos dos consumidores¹⁸.

relativo, ver também: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Regras e Procedimentos de Distribuição (Prodist)**. Publicado em: 08 fev. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-contudos/procedimentos-regulatorios/prodist>. Acesso: set. 2025.

¹⁵ As “metas de eficiência” são fixadas em ciclos tarifários e aplicadas anualmente no cálculo de receitas das concessionárias. Para determinar as empresas mais eficientes do setor, a Aneel utiliza métodos comparativos, como o *yardstick competition* (que consiste na análise de grupos homogêneos de distribuidoras), e escolhe as que apresentam menor nível de perdas históricas.

¹⁶ “*Benchmark*” corresponde a um nível de referência em comparações. No caso em tela, uma empresa de referência (*benchmark*) no setor elétrico é aquela utilizada como parâmetro comparativo para definir a “meta de eficiência” (ou “meta de PNTs regulatórias”) de outra concessionária de distribuição de energia elétrica.

¹⁷ A Lei nº 10.438/2002 criou a “tarifa social” de energia elétrica para os consumidores da chamada “Subclasse Residencial Baixa Renda”. Ver: BRASIL. Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. [...] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110438.htm. Acesso: jan. 2026. Por sua vez, a Medida Provisória nº 1.300/2025, em seu art. 6º, alterou a Lei nº 10.438/2002, para conceder 100% de desconto a usuários que consomem até 80 kWh/mês (oitenta quilowatt-hora/mês). Ver: BRASIL. **Medida Provisória nº 1.300**, de 21 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.300-de-21-de-maio-de-2025-631015922>. Acesso: maio 2025.

¹⁸ Concessionárias têm o direito de propriedade garantido pela CF/88 (art. 5º, inc. XXII, e art. 170, inc. II); enquanto consumidores têm direito à proteção contra práticas abusivas e serviços adequados (art. 5º, inc. XXXII, e art. 175, inc. IV).

Segundo a metodologia da Aneel, quando os custos reais são menores que os custos regulatórios¹⁹, considera-se a empresa eficiente e admite-se que, a título de “ganho de eficiência”, ela se aproprie do “Delta PNTs” (valores excedentes). A Light e a Enel RJ são ainda menos capazes de conseguir resultados como esse, situação que tampouco as agrada. Ademais, se for considerado quem paga por esse “ganho”, que é o consumidor final, surge aí mais um problema: a desconsideração de uma situação que poderia contribuir para a modicidade tarifária. Essas concessionárias, entre outras, estão há anos relegadas às “penalizações por ineficiência”. Isso consiste no prejuízo suportado diretamente pela empresa concessionária (e seus acionistas) quando os custos reais de operação superam o patamar regulatório. O sistema da Aneel, como já sugerido, não compensa prejuízos integralmente. O que faz é oferecer às concessionárias incentivo limitado para cobrir perdas pré-definidas, deixando sob responsabilidade dessas empresas os custos decorrentes da ineficiência operacional “acima da meta”.²⁰

Fato é que o modelo de “regulação por incentivos” vem tendo pouco êxito em mitigar os efeitos de PNTs, principalmente em concessões que contêm as chamadas “áreas de severas restrições operacionais” (ASROs)²¹. As concessionárias de distribuição Light e Enel RJ, por exemplo, não têm conseguido alcançar as metas regulatórias, seja por questões intransponíveis em ASROs, seja pela massiva prática de furto de energia fora dessas áreas (via ligações clandestinas, medidores adulterados, entre outras fraudes). Diante de uma realidade tão candente, medidas como o uso de medidores inteligentes e ações de fiscalização e regularização tornam-se paliativas²². Ambas as concessionárias apontam falhas na regulação da Aneel, especificamente por uma incapacidade de adotar em sua metodologia uma variável

¹⁹ “Custo regulatório” é um valor estimado, pré-aprovado e embutido na tarifa que os consumidores pagam, para cobrir um patamar máximo de perdas definido pela “meta de eficiência”. É contra esse valor que o custo real é comparado.

²⁰ Há, entretanto, regras de cálculos diferenciadas para PNTs, cujos detalhes são expostos no Capítulo 4. Vale lembrar que a Nota Técnica nº 99/2021 - SGT/Aneel, que analisou as contribuições recebidas da sociedade para o aprimoramento de PNTs, revelou que “as empresas entendem que os custos das perdas não técnicas em ASROs devem ser alocados em sua integralidade ao consumidor, pois não teriam gestão sobre as perdas nessas localidades”. Contudo, a Aneel considerou que “a ASRO não é estranha ao índice de complexidade socioeconômico para ter uma regulação diferente da atual, que é por comparação”. Isso significa que o regulador não aceitou as sugestões de imputar todo o custo das perdas em ASROs para o consumidor, permanecendo a regra do repasse parcial. Ver: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Nota Técnica nº 99/2021n** - SGT/Aneel, de 06/10/2021.

²¹ ASROs são regiões em que as concessionárias enfrentam limitações significativas, praticamente intransponíveis, para operar o sistema elétrico, devido a fatores como presença de grupos armados (milícias/tráfico), riscos à segurança de equipes, impedimento de acesso à rede e controle territorial paralelo ao Estado.

²² BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Relatório de perdas de energia 2025/2024** - Perdas não técnica (PNT) real e regulatória sobre o mercado de baixa tensão faturado. [on-line]. Disponível em: <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/perdasenergias>. Acesso: jul. 2025.

(*proxy*) que represente a complexidade desses fenômenos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; alegam, ainda, que a agência insiste em variáveis que relativizam problemas sociais profundos, como a segurança pública.

O problema é antigo, reconhecido pela Aneel desde 2008. Segundo dados fornecidos pela própria agência, a média Brasil ponderada de PNTs reais não se aproxima dos índices de PNTs regulatórias sobre o mercado faturado BT.²³

Fica deflagrada, então, a urgente necessidade de se mitigar os efeitos de PNTs de eletricidade, e, pelo que se depreende dos fatos, ações nesse sentido não se bastarão se forem apenas normativas.

Relevância e justificativa

O problema das PNTs no sistema elétrico do Brasil, especialmente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conforme observado, transcende o âmbito técnico-operacional e se configura como problema de significativa relevância regulatória, econômica, social e jurídica que afeta diretamente a saúde financeira das concessionárias do setor elétrico – na ordem de bilhões de reais por ano; compromete também a qualidade do fornecimento de energia aos cidadãos e evidencia a violação de direitos de consumidores “regulares”, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade econômica.

Somados os prejuízos de concessionárias e consumidores à inefetividade do modelo regulatório da Aneel e à ineficiência estatal em garantir segurança pública em certas áreas da metrópole carioca, revela-se a recorrência de uma importante falha jurídica, no tocante à fruição de direitos subjetivos. Foi esse cenário complexo e desafiador que motivou o engajamento da autora na presente pesquisa e a elaboração de sugestões para redução gradual dos problemas apontados no setor elétrico.

O desafio no âmbito jurídico deve-se às limitações do direito brasileiro, oriundas de uma cultura formalista, propagadora de ideias dogmáticas do direito europeu continental

²³ “Mercado faturado BT” é a soma de toda a energia elétrica (em kWh) efetivamente consumida pelos clientes de “baixa tensão” (BT) em um determinado período (normalmente um mês) e, consequentemente, faturada pelas distribuidoras. É um dos conceitos mais importantes para o setor elétrico, pois é a base para uma série de cálculos financeiros e de planejamento. Por sua vez, o termo “baixa tensão” (BT) refere-se a tensões de até 1 kV (1.000 Volts). É a tensão comum em residências, pequenos comércios, lojas e escritórios de pequeno porte (em que tomadas proveem energia de 127V ou 220V). Sobre a média ponderada de PNTs reais que não se aproxima dos índices das PNTs regulatórias, ver a Figura 10, na página 8, em: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Relatório de perdas de energia 2025/2024 - Perdas não técnica (PNT) real e regulatória sobre o mercado de baixa tensão faturado**. [on-line]. Disponível em: <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/perdasenergias>. Acesso: jul. 2025.

do século XIX, com escassez de categorias jurídicas e de métodos atualizados para o enfrentamento de questões que se tornaram objeto de regulação técnica moderna e especializada. A cultura jurídica formalista fragmenta o entendimento das relações sociais e econômicas em compartimentos rígidos, como os direitos público e privado, ou os direitos interno e externo. Tais divisões são de pouca relevância para a análise de realidades contemporâneas de maior complexidade.

Embora existam inovações jurídicas interessantes, por terem albergado pressupostos da economia em suas diretrizes decisórias, segundo Marcus Faro de Castro e Hugo L. Pena Ferreira, elas falham em prover soluções adequadas para problemas contemporâneos, a exemplo dos mencionados acima, relacionados às PNTs de eletricidade. Os autores ainda referem que desde meados do século XX ganharam projeção as seguintes correntes jurídico-econômicas: (i) Direito e Economia (D&E), que originou a abordagem chamada Análise Econômica do Direito (AED); (ii) Direito e Economia Comportamental (D&EC); (iii) Direito e Finanças (D&F) ou Teoria das Origens; (iv) Direito e Desenvolvimento (D&D), do qual surgiu uma nova versão, intitulada Novo Direito e Desenvolvimento (ND&D); (v) Direito e Macroeconomia (D&ME).²⁴

Nesta pesquisa, porém, adotou-se uma abordagem teórico-metodológica distinta: a Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE). Enquanto as abordagens tradicionais fragmentam aspectos técnicos, jurídicos e econômicos, a AJPE oferece uma visão interdisciplinar e integradora dos problemas, promovendo a interação entre direito, economia e sociedade, com base em valores constitucionais.

A presente investigação, portanto, explora causas e efeitos de PNTs sob a ótica da AJPE, com o fito de contribuir com o aprimoramento da regulação do setor elétrico, por meio de sugestões de reformas institucionais que compreendem de forma mais justa e eficaz as tensões socioeconômicas em ASROs.

Problema de pesquisa

Este estudo considera o seguinte problema central: como formular uma resposta jurídica, atinente às PNTs, capaz de atender aos interesses refletidos tanto na (i) efetividade

²⁴ CASTRO; Marcus Faro de; Ferreira, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. p. 16-17.

do direito de propriedade das concessionárias de distribuição quanto na (ii) fruição do direito de consumo de energia elétrica em comunidades hipossuficientes, especialmente as situadas em ASROs, sendo estas áreas dominadas por milícias e pelo tráfico de drogas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro?

Tese

O presente trabalho defende a tese de que, apesar de a Aneel orientar-se por um índice de complexidade socioeconômico, a política de regulação por incentivos empregada pela agência – em vista do elevado prejuízo econômico causado por PNTs há quase duas décadas – tem sido inadequada (e insuficiente) para superar os desafios de concessionárias de distribuição, especialmente as que possuem áreas de concessão na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Também tem sido ineficiente para garantir direitos básicos de consumo, modicidade tarifária, entre outros, para consumidores situados em ASROs, ou mesmo em suas adjacências.

Objetivos

Objetivo geral

Examinar, de forma sistemática, sob a perspectiva da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), o modelo regulatório adotado pela Aneel, no tocante aos fatores regulatórios, jurídicos, econômicos e sociais vinculados à ocorrência de PNTs, com vistas à proposição de aperfeiçoamentos institucionais no setor elétrico brasileiro.

Objetivos específicos

- Analisar a evolução das relações entre política econômica e direito administrativo no Brasil.
- Estudar como as transições democráticas condicionaram a efetividade dos direitos subjetivos em países de democracia recente.
- Investigar a formação social e urbana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e suas conexões com a criminalidade e os furtos de energia elétrica.

- Pesquisar e descrever as bases normativas da regulação por incentivos de PNTs, abrangendo leis, decretos, contrato de concessão e resoluções.
- Detalhar as abordagens jurídico-econômicas tradicionais, em contraste com a AJPE, e utilizar esta última, a partir de sua ferramenta “Análise Posicional”, para propor reformas visando à redução de PNTs, balizando-se pela efetividade do direito de propriedade da concessionária e pelo direito de consumo da população residente em ASROs.

Metodologia

A presente pesquisa adota como perspectiva teórico-metodológica principal a Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) para investigar e compreender os aspectos regulatórios, jurídicos e sociais relacionados às PNTs de energia elétrica no Brasil. Destacam-se, entre outras, as seguintes fontes de pesquisa:

- Lei nº 8.987/1995 e Lei nº 9.427/1996;
- Resoluções e normas da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em especial a Resolução Normativa nº 1.091/2024, que apresenta a metodologia regulatória de PNTs;
- Relatórios técnicos, como o *Perdas de Energia Elétrica na Distribuição 2025/2024*, da Aneel.

A arquitetura desta tese reflete uma opção metodológica dedutiva, em que os Capítulos 1 a 4 representam uma ampla e indispensável reconstrução das dimensões histórica, social e regulatória na órbita das PNTs. O Capítulo 5, por sua vez, contém os fundamentos teóricos da AJPE, enquanto o Capítulo 6 apresenta a testagem dos elementos reconhecidos e coletados previamente. Emprega-se para essa tarefa a Análise Posicional, uma ferramenta da AJPE, que compara a fruição de direitos de concessionárias do setor elétrico e também a efetividade de direitos de consumidores. Esse processo transcorre em seis etapas: identificação da política pública em controvérsia, especificação de direitos envolvidos, decomposição analítica, mensuração da fruição empírica de direitos, definição do padrão de validação jurídica (PVJ) para mensurar a violação de direitos e, por fim, elaboração de propostas de reforma normativa e ajustes em políticas públicas.

Estrutura da tese

A estrutura desta tese está organizada de forma a oferecer uma análise detalhada e progressiva do problema das PNTs no setor elétrico brasileiro, culminando em propostas para o aprimoramento dos modelos regulatórios vigentes sob a perspectiva da AJPE. A Introdução apresenta um breve contexto histórico e institucional do problema citado, destacando a relevância do tema, o problema, a tese que se defende (inadequação da regulação por incentivos da Aneel para ASROs), os objetivos gerais e específicos e a metodologia empregada, propiciando, assim, uma visão geral que fundamenta e orienta as discussões em seções subsequentes.

O primeiro capítulo examina a evolução das relações entre política econômica e direito administrativo no Brasil, estruturada em três períodos: Liberalismo Clássico (1824-1930), Velho Desenvolvimentismo (1930-1990) e Reformas Pró-mercado (1990-2008). Também expõe diferentes doutrinas sobre as relações entre direito e política econômica no Brasil ao longo da evolução do direito administrativo. Ao final, são apresentadas as características e funções da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), correlacionando a análise histórico-econômica recém-citada à arquitetura regulatória atual do setor elétrico.

No segundo capítulo, são exploradas as relações entre economia, Estado e a efetividade dos direitos subjetivos na América Latina, delineando um panorama sobre como as instituições jurídicas frágeis influenciam o desenvolvimento dos países. O capítulo analisa as contribuições do cientista político Guillermo O'Donnell sobre as heranças de transições democráticas, como instituições ineficientes e sistemas de justiça permeáveis a pressões políticas. Por fim, com base nesse referencial teórico, aplicam-se as categorias de O'Donnell – a metáfora das “áreas marrons” e a noção de heterogeneidade territorial – ao caso do Rio de Janeiro, antecipando como a ineficácia estatal em certas regiões se associa às PNTs dentro e fora das ASROs, uma questão que será aprofundada no capítulo seguinte.

Cabe, então, ao terceiro capítulo resgatar aspectos histórico-formativos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como forma de embasar muitos de seus problemas atuais – exclusão social, enxotamento urbano, criminalidade, entre outros –, os quais acabam contribuindo para o problema do furto de energia elétrica. Evidenciou-se nessa seção, por exemplo, que ora o esquecimento, ora a intervenção abrupta por parte do Estado explicam em grande medida tanto o surgimento e a consolidação das favelas no pós-abolição da escravidão, quanto as políticas de remoção destas do centro da cidade ao longo do século XX. Também é analisado o crime organizado, que se desenvolveu, entre outros, também nesses espaços, em

em fins da década de 1970, e acabou criando condições para que poderes ditos “paralelos” diversos se instalassem em áreas vulneráveis da cidade. O furto de energia elétrica (o chamado “gato” de eletricidade), praticado desde a década de 1940, potencializou-se com a emergência de milícias e traficantes de drogas, que passaram a se apropriar dos ativos das concessionárias de distribuição (postes, fiação e aparelhos em geral) e a impor taxas de ligação e mensalidades pelo fornecimento de eletricidade diretamente aos consumidores.

Após expostas as graves violações aos direitos de produção (de concessionárias) e aos direitos de consumo, o quarto capítulo examina os fundamentos técnicos e regulatórios utilizados pela Aneel no combate às PNTs, oferecendo uma análise da evolução tarifária, do modelo de regulação por incentivos (*price-cap*) e da complexa metodologia de cálculo das perdas regulatórias. Mais uma vez, é contextualizada a magnitude do problema das PNTs para concessionárias e consumidores, porém, desta vez, a partir do exame de críticas pontuais das concessionárias Light e Enel RJ dirigidas à metodologia da Aneel, especialmente quanto à inadequação do Índice de Complexidade Socioeconômico (ICS) para capturar a realidade de ASROs. São constatadas tensões entre o desenho regulatório e a realidade operacional e procede-se à análise do processo de institucionalização dessas críticas pela agência reguladora.

O quinto capítulo, inicialmente, faz uma revisão das principais aproximações teóricas entre direito e economia a partir da década de 1940, intituladas Direito e Economia (D&E), Direito e Economia Comportamental (D&EC), Direito e Finanças (D&F), Direito e Desenvolvimento (D&D), Novo Direito e Desenvolvimento (ND&D) e Direito e Macroeconomia (D&ME). Ao expor as limitações dessas correntes, a exemplo do formalismo exacerbado ou a subordinação do direito à eficiência econômica, prepara-se o terreno para a apresentação da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), descrita a seguir como um caminho alternativo. Ao invés de subordinar o direito à economia, a AJPE propõe uma análise interdisciplinar focada na “fruição” empírica de direitos fundamentais (direitos de produção e de consumo), utilizando ferramentas como a Análise Posicional para diagnosticar falhas regulatórias.

O sexto capítulo aplica a ferramenta Análise Posicional, da AJPE, ao caso concreto da tarifa de energia elétrica da distribuidora Light, abrangendo não apenas a estrutura tarifária, mas também os efeitos sistêmicos das PNTs, o modelo regulatório por incentivos e as especificidades operacionais das ASROs. Com base na Resolução nº 1.091/2024 da Aneel, examinam-se os impactos da política de PNTs sobre os direitos de produção da concessionária (equilíbrio econômico-financeiro) e sobre os direitos de consumo

dos usuários (modicidade tarifária). Por meio da construção de índices empíricos de fruição (IFE) e sua comparação com padrões de validação jurídica (PVJ), o capítulo quantifica a violação desses direitos em ASROs. A análise demonstra que a regulação atual, por incorporar o raciocínio da Análise Econômica do Direito (AED), tende a uma dinâmica em que os ganhos de uma parte correspondem inevitavelmente às perdas de outra, revelando um conflito distributivo difícil de superar. Ao final, então, com base na AJPE, são apresentadas propostas de reforma que constroem um “mecanismo” indutor da redução de PNTs, o qual, pela complexidade, transcende o setor elétrico, pressupondo a articulação de políticas públicas integradas que envolvem de forma coordenada ações nas áreas de segurança pública (retomada do controle territorial pelo Estado), educação (inclusão social e conscientização sobre consumo regular), infraestrutura urbana (regularização fundiária e acesso formal a serviços públicos) e desenvolvimento social (redução de vulnerabilidades que alimentam práticas informais e ilegais).

Por fim, a Conclusão sintetiza os resultados obtidos, confirmando a tese de que o modelo de “regulação por incentivos” da Aneel é inadequado para lidar com a complexidade social e institucional das ASROs. Destaca-se também a contribuição desta pesquisa para o campo jurídico-regulatório do setor elétrico e outros, pela validação empírica da necessidade de se incorporar variáveis extra-setoriais na análise de eficiência regulatória. São apresentadas, ainda, recomendações para estudos futuros, reforçando a urgência de se repensar normas e práticas vigentes à luz da justiça econômica e social.

1. A TRANSFORMAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

Este capítulo explicita, em um primeiro momento, os princípios do direito administrativo, a base teórica e histórica para compreender a atuação do Estado e seus reflexos no problema desta pesquisa. Em seguida, apresenta três paradigmas jurídico-econômicos que, conforme periodização proposta por Marcus Faro de Castro, contribuíram para as mudanças da política econômica no Brasil: o Liberalismo Clássico (1824-1930), o Velho Desenvolvimentismo (1930-1990) e as Reformas Pró-Mercado (1990-2008)²⁵. Por fim, a regulação de serviços públicos no Brasil (desenvolvida na mesma época das reformas pró-mercado e atualmente vigente) passa a ser analisada à luz de doutrinas concorrentes e complementares do direito administrativo.

A importância deste capítulo para os objetivos desta tese reside no fato de evidenciar o processo histórico e institucional que conduziu à configuração contemporânea do Estado regulador brasileiro. Muitas das políticas públicas examinadas adiante, na Etapa 1, do Capítulo 6, sob os preceitos da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), são alvos de controvérsia e isso pode ser consequência justamente do funcionamento desse arranjo institucional. Considerando que os instrumentos jurídicos desse arranjo foram moldados, ao longo do tempo, por distintas concepções jurídico-econômicas, encontra-se nesse percurso histórico um dos fios explicativos das escolhas regulatórias que afetam a fruição de direitos subjetivos associados à prestação de serviços públicos essenciais.

1.1. Princípios do direito administrativo

O direito administrativo foi, de modo geral, concebido no período que marcou a virada do século XVIII para o XIX. Contudo, seus fundamentos históricos diferem conforme a época e o lugar, a depender do tipo de Estado que o adotou. No chamado “Estado de polícia”, por exemplo, típico do Absolutismo dos séculos XVII a XVIII, especialmente em países da Europa ocidental e central – França, Estados germânicos, Espanha e Portugal – a finalidade era apenas assegurar a ordem pública, logo “o objeto do Direito Administrativo é

²⁵ O período identificado por Castro corresponde à fase em que se consolidaram as principais reformas, cujos desdobramentos se estendem até os dias atuais. Ver: CASTRO, Marcus F. Economic development and the legal foundations of regulation in Brazil. *The Law and Development Review*, v. 6, n. 1, p. 61-115, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0003>. Acesso em: jan. 2025.

bem menos amplo, porque menor é a interferência estatal no domínio da atividade privada”²⁶, isso porque o Estado ainda não intervinha em funções sociais e econômicas – como saúde, educação e previdência.

Após a experiência do “Estado de polícia”, o que se viu, neste caso, no Brasil – e que não destoa do que ocorreu em muitos países mundo afora – foi a configuração de um período de Liberalismo Clássico (1824-1930), marcado pela limitação da intervenção estatal e pela prevalência de interesses agrários e privados. Em seguida, surgiu o Velho Desenvolvimentismo (1930-1990), que fortaleceu a presença do Estado, sobretudo por meio de políticas públicas e expansão de serviços públicos, como a energia elétrica. Por fim, veio a época chamada de Reformas Pró-Mercado (1990-2008), que introduziu uma dinâmica de regulação econômica inspirada em modelos anglo-saxônicos, redefinidora as bases jurídicas da intervenção estatal.

Nessa evolução, pelo que se pôde depreender da revisão histórica deste capítulo, o direito administrativo consolidou-se não apenas como um limite ao poder estatal, mas principalmente como um instrumento positivo de conformação da vida social e econômica. Não é um mero conjunto de regras de organização interna do Estado, mas uma espécie de espinha dorsal da estruturação das interações entre Estado e sociedade, sendo esta uma condição fundamental para a efetivação de políticas públicas, a redistribuição de riquezas e a garantia de direitos sociais e econômicos. Sua estrutura e princípios definem os contornos da atuação estatal, equilibrando a autoridade pública com as liberdades individuais e os imperativos de justiça social.

No contexto de economias capitalistas modernas e periféricas, como a brasileira, essa função do direito administrativo foi ainda mais crucial, tanto nos períodos de expansão da atuação estatal – por exemplo, com as reformas promovidas por Vargas –, quanto nos momentos de retração e reestruturação do Estado, a exemplo do que ocorreu a partir do governo Collor. Como se verá adiante, esse ramo do direito foi o campo jurídico em que se travaram debates sobre o papel do Estado no desenvolvimento nacional, em que se regularam setores estratégicos – como energia, telecomunicações e saúde – e se promoveu a equidade. A forma como o direito administrativo é concebido e aplicado reflete, portanto, como já sugerido, muitos detalhamentos do projeto político e econômico de uma nação levado a efeito

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Forense, 2019. p. 1 e 3.

por seus líderes, influenciando diretamente o cotidiano dos cidadãos, desde o acesso a serviços públicos essenciais até as condições econômicas de mercado.

A seguir, são expostos mais detalhes das épocas distintas pelas quais o Brasil passou, reveladores de diferentes níveis de intervenção do Estado na economia e na sociedade, os quais, conseqüentemente, motivaram transformações significativas no direito administrativo, para que este acompanhasse as crescentes necessidades individuais e coletivas no país, nos âmbitos econômico e social.

1.2. Liberalismo Clássico (1824-1930)

As monarquias absolutistas, características da Idade Média, não eram regidas pelo direito administrativo. O poder maior pertencia ao soberano, o rei, e sua vontade era que a lei fosse categoricamente obedecida por todos os seus súditos, qualificados como servos ou vassallos (aqueles que se submetem à vontade de outrem). Já os reis não se submetiam a outrem, nem a tribunais. No começo, os eventuais conflitos entre os particulares eram resolvidos diretamente pelo rei. Depois, a função foi delegada a um conselho, porém, subordinado ao soberano²⁷.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o direito administrativo, como ramo autônomo, teve início com o direito constitucional e outros direitos a partir das conquistas do Estado moderno em benefício dos direitos individuais. Nasceram o conceito de Estado de direito, estruturado sobre o princípio da legalidade (no qual inclusive governantes se submetiam às leis), e o conceito sobre o princípio da separação dos poderes, para proteger os direitos individuais também das ações do Estado. Por essa razão, afirma-se que o direito administrativo foi fruto das revoluções que acabaram com o velho regime absolutista ao final da Idade Média²⁸.

O período do Liberalismo Clássico se inicia, no Brasil, em 1824, com a Constituição monárquica brasileira que, apesar de possuir natureza liberal, continha características conservadoras e autoritárias, refletindo a dualidade entre as aspirações modernizantes e a herança colonial. O Estado, devido à sua independência recente, firmou bases jurídicas em ideias herdadas de reis portugueses e espanhóis, de prerrogativas

²⁷ Ibidem, p. 1.

²⁸ Ibidem, p. 2.

mantenedoras de uma ordem jurídica obsoleta e restritiva, inadequada ao crescimento econômico baseado no mercado²⁹.

Inicialmente, o direito civil constituiu a base jurídica para sustentar a economia agrária especializada na produção e exportação de café, ligada à família patriarcal e à propriedade da terra, bem como para sustentar no Brasil uma ordem social hierárquica lastreada em leis antigas e mais tarde no Código Civil de 1917. A ação distributiva limitada do Estado exigiu uma nova linguagem jurídica, ausente nas leis civis, o que levou à criação de um direito administrativo “liberal clássico”, inspirado em conceitos franceses e de caráter conservador, que preservava interesses da elite cafeeira e impedia reformas sociais ou redistributivas. Assim, a partir de meados do século XIX, sob a influência decisiva das ideias jurídicas francesas contemporâneas, o direito brasileiro começou a se desenvolver para além do antigo “direito civil”³⁰.

O direito administrativo brasileiro foi essencialmente influenciado pela construção teórica do *droit administratif*, consolidado na França após a Revolução de 1789 e sistematizado a partir das decisões do Conselho de Estado Francês (*Conseil d'État*). Entre outros pilares dessa tradição, destacam-se os conceitos de Poder Público, poder hierárquico, polícia administrativa e excesso de poder, adaptados por juristas brasileiros para estruturar o modelo burocrático nacional, assim como a implementação de políticas públicas, ainda que de forma complementar ao direito civil e sempre em defesa dos interesses agrários dominantes³¹.

As principais construções doutrinárias brasileiras foram inspiradas na teoria da *puissance publique* (Poder Público), desenvolvida no século XIX e, depois, seguida, entre outros, por Batbie, Ducroq, Louis-Edouard Laferrière, León Aucoc, Berthlémy. Mais tarde, Maurice Hauriou foi o seu sistematizador. Derivou dessa teoria a diferenciação entre “atividade de autoridade” e “atividade de gestão”. Nesta última, o Estado atuava em posição de igualdade com os cidadãos, seguindo os preceitos do direito privado. Naquela, as ações do Estado tinham autoridade sobre os particulares, acorde um direito exorbitante do direito comum³².

²⁹ CASTRO, Marcus F. Economic development and the legal foundations of regulation in Brazil. **The Law and Development Review**, v. 6, n. 1, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0003>. Acesso em: jan. 2025. p. 65.

³⁰ Ibidem, p. 106.

³¹ Ibidem, p. 71-74.

³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Forense, 2019. p. 64.

Todavia, esse arcabouço jurídico-administrativo de inspiração francesa, moldado para proteger uma estrutura econômica e social específica, começaria a sofrer pressões derivadas de transformações econômicas globais, assim como de novas expectativas e convulsões sociais e do impulsionamento de um processo de industrialização a partir de 1930. A atuação do Estado tornou-se mais complexa e intervencionista, divergindo da estrita observância do liberalismo clássico, que até então orientava a ação estatal. Em síntese, o Estado liberal caracterizava-se por garantir a ordem jurídica com mínima intervenção na economia e na vida social. No entanto, segundo Marcus Faro de Castro, “não abria espaço para a criação de políticas que perturbassem os interesses econômicos dos produtores de café, redistribuíssem e reorganizassem a propriedade ou realizassem mudanças sociais significativas”³³.

O período liberal clássico foi marcado por eventos impactantes incluindo a eclosão da Primeira Guerra Mundial, a intensa industrialização em vários países e a forte presença das políticas do petróleo. A economia de energia do Brasil, entre 1915 e 1920, cresceu 44%. No entanto, as instabilidades da guerra forçaram o Brasil a, entre outras medidas, adaptar sua matriz energética com carvão vegetal, lenha e combustíveis alternativos locais, mas isso não podia substituir totalmente as principais fontes energéticas (importadas) o carvão mineral e os derivados de petróleo. O problema foi mitigado com a importação de gasolina, querosene, óleo combustível (*fuel oil*) e diesel dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, isso foi evidenciando cada vez mais a importância estratégica do petróleo, não só para usos militares, também civis, embora o carvão mineral³⁴ fosse ainda a principal fonte de energia mundial. Nessa época, os EUA emergiram como a primeira potência industrial e a única detentora de reservas de petróleo (conhecidas) no seu próprio território, responsável por dois terços da produção do mundo, levando outras potências a buscar mais áreas promissoras para a exploração. A junção desses fatores passou a preocupar o governo brasileiro³⁵.

³³ CASTRO, Marcus F. Economic development and the legal foundations of regulation in Brazil. **The Law and Development Review**, v. 6, n. 1, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0003>. Acesso em: jan. 2025. p. 106.

³⁴ As instabilidades causadas pela guerra derivaram de bloqueios navais (especialmente britânicos) e ataques por submarinos (especialmente alemães) a embarcações internacionais no Atlântico, com afundamento de navios mercantes, inclusive brasileiros. Isso levou a uma desorganização logística tal que encareceu bastante os fretes de carvão mineral e derivados de petróleo importados pelo Brasil. Apesar de o carvão ser a principal fonte energética mundial, os derivados de petróleo foram críticos para os esforços de guerra e, dali em diante, aos poucos, seriam também cruciais para usos civis, a exemplo dos combustíveis para automóveis, caminhões, barcos, aviões e máquinas industriais.

³⁵ LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2014. p. 64 e 65.

A política econômica no Brasil continuava liberal no primeiro quartil do século XX, com predominância dos interesses da agricultura e da exportação do café. No campo político, em 1922, iniciou-se um movimento de oficiais jovens do exército conhecido na historiografia atual como “Tenentismo”, cujo objetivo era derrubar a oligarquia que permanecia no poder desde a Proclamação da Independência. No campo econômico, o movimento tenentista demandava que o governo defendesse os produtos nacionais e a redução da dependência de capitais estrangeiros para o desenvolvimento industrial. Em 1926, pela primeira vez, houve uma restrição nacionalista às atividades econômicas, via emenda constitucional, estabelecendo o que segue: “as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e à defesa nacionais e a terra onde existem não podem ser transferidas a estrangeiros”³⁶.

Em síntese, agora retomando o tema eletricidade, no período Liberal Clássico, o serviço de energia elétrica no Brasil foi introduzido e expandido quase exclusivamente por empresas privadas estrangeiras, sob concessões municipais, com foco no urbano e sem regulação federal estruturada – um cenário que começaria a mudar após a Revolução de 1930, quando o Estado passou a intervir mais diretamente no setor. A associação da questão econômica às defesas nacionais, aliás, fortaleceu o governo de Getúlio Vargas (1930), que enfrentou debates desafiadores sobre a política do petróleo. Por outro lado, a expansão necessária do uso de novas formas de energia (petróleo e eletricidade) evidenciou a fraqueza das empresas privadas nacionais, reforçando a tese nacionalista e a intervenção do Estado no setor e, depois, em outros também³⁷.

1.3. Velho Desenvolvimentismo (1930-1990)

Durante o ciclo desenvolvimentista brasileiro, que vigorou entre as décadas de 1930 e 1990, o direito administrativo foi profundamente reformulado, na teoria e na prática, em resposta a um novo paradigma de intervenção do Estado na economia e na sociedade, que era de uma atuação estatal mais intensa em prol do desenvolvimento. Para oferecer suporte legal a essa nova realidade, juristas brasileiros ampliaram e adaptaram doutrinas do direito administrativo francês, ao mesmo tempo em que incorporaram elementos das tradições

³⁶ BRASIL. **Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926**. Emendas à Constituição Federal de 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm. Acesso: maio 2026.

³⁷ LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2014. p. 66.

jurídicas alemã e norte-americana. Foi ampliada, por exemplo, a noção de “polícia administrativa”, que passou a albergar não só a ordem pública tradicional, como também a regulação de setores econômicos e ainda a da saúde, da educação e até mesmo o da “polícia social e moral”, legitimando cada vez mais a intervenção estatal³⁸.

Por sua vez, a doutrina do “serviço público” resultou adaptada de Léon Duguit, para fundamentar a expansão de empresas estatais e a regulação de setores estratégicos como transporte, energia e telecomunicações³⁹. Nos dizeres de Luiz de Aranha Mello, “deve o Estado, no exercício do poder inerente à soberania, fixar tarifas, determinar *standards* de serviços, fiscalizar a estrutura financeira de todas as empresas de utilidade pública”⁴⁰.

Por sua vez, o doutrinador Hely Lopes Meirelles, pontua que a função do serviço público é “servir ao público” e secundariamente “produzir renda a quem o explora”:

O Estado deve ter sempre em vista que o *serviço público* e de *utilidade pública* são serviços *para o público* e que os concessionários ou quaisquer outros prestadores de tais serviços são, na feliz expressão de Brandeis, *public servants*, isto é, *criados, servidores do público*. O fim precípua do serviço público ou de utilidade pública, como o próprio nome está a indicar, é *servir ao público* e, secundariamente, produzir renda a quem o explora. Daí decorre o dever indeclinável de o concedente regulamentar fiscalizar e intervir no serviço concedido sempre que não estiver sendo prestado a contento do público a que é destinado⁴¹.

A teoria do “*détournement de pouvoir*” (desvio de poder) foi importada da França, a fim de permitir a anulação de atos administrativos contrários aos “fins jurídicos” do Estado desenvolvimentista⁴². Por outro lado, a ideia de “regime de direito administrativo” foi usada para consagrar a supremacia do interesse público sobre o privado e legitimar cláusulas exorbitantes em contratos estatais⁴³.

³⁸ CASTRO, Marcus F. Economic development and the legal foundations of regulation in Brazil. **The Law and Development Review**, v. 6, n. 1, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0003>. Acesso em: jan. 2025. p. 81.

³⁹ Ibidem, p. 87.

⁴⁰ MELLO, Luiz de Aranha. **O problema econômico dos serviços de utilidade pública**. São Paulo, 1940, p. 19, STF, RDA 37/307, 30/289, 22/222.

⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. Atualizada por José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 427.

⁴² CASTRO, Marcus F. Economic development and the legal foundations of regulation in Brazil. **The Law and Development Review**, v. 6, n. 1, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0003>. Acesso em: jan. 2025. p. 84.

⁴³ Ibidem, p. 88.

Para Di Pietro, o Estado de bem-estar, criado no pós-1930/1945⁴⁴, com auge na década de 1970 e algumas continuidades na atualidade, não se limita a manter a ordem pública; também desenvolve inúmeras atividades nas áreas da saúde, cultura, educação, assistência e previdência social, visando à promoção do bem-estar coletivo. Nesse tipo de Estado, o conceito de serviço público se amplia, pois o governo assume funções antes reservadas a particulares⁴⁵. Por fim, com atribuições antagônicas às do Estado Liberal, consolida-se o Estado-providência no pós-1945 – com influências até a atualidade – como uma grande ampliação da atuação estatal no domínio econômico, por meio de novos instrumentos de ação do Poder Público, tanto para disciplinar e fiscalizar a iniciativa privada (com base no poder estatal de polícia), quanto para exercer atividade econômica (diretamente) como se fosse uma entidade empresarial⁴⁶.

A seguir, em três subseções, são analisados distintos momentos do Velho Desenvolvimentismo e elencados os mais relevantes instrumentos jurídicos com os quais o Estado passou a orientar o desenvolvimento econômico nacional.

1.3.1 O primeiro ciclo desenvolvimentista (1930-1945): Estado Novo e centralização administrativa

O advento do desenvolvimentismo não se deveu apenas a uma mudança de orientação governamental; também proveio da percepção crescente de que o modelo agrário-exportador – que esteve sob os ditames do liberalismo clássico, conforme já elucidado – apresentava limitações estruturais para sustentar o crescimento econômico brasileiro. A crise econômica mundial a partir de 1929 revelou a vulnerabilidade de muitas economias ao redor do mundo, incluindo a brasileira, neste caso, principalmente pela dependência da exportação de café. Nesse contexto, eclodiu a Revolução de 1930 no Brasil, e com ela a compreensão de que o desenvolvimento econômico dependia de uma atuação mais direta do Estado, capaz de promover uma diversificação da produção⁴⁷. Getúlio Vargas, então, passou a implementar

⁴⁴ Com “pós-1930/1945” quer-se referir ao pós 1945 (Segunda Guerra Mundial), sendo o ano de 1930 uma referência ao início da crise do liberalismo clássico (cujo expoente foi a crise econômica de 1929) e à ascensão de políticas intervencionistas (como o New Deal nos EUA e o Estado Novo no Brasil). Já o Estado de bem-estar social (Welfare State) só se consolida plenamente após 1945, com o fim da guerra e a reconstrução da Europa.

⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Forense, 2019. p. 1, 3.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ FREITAS, Cleber Borges. **As raízes desenvolvimentista do Brasil de 1930**. 2024. 43 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Ouro

significativas mudanças na estrutura político-econômica do Brasil, iniciando por reformas profundas na administração pública⁴⁸. Paralelamente, as reformas institucionais implementadas pelo novo governo fortaleceram o papel coordenador do Estado na economia, mediante a criação de órgãos especializados e a revisão de estruturas administrativas destinadas a planejar, estimular e organizar o desenvolvimento econômico nacional⁴⁹.

Era o início de um novo paradigma, que usaria o direito cada vez mais para coordenar a atividade econômica, sem poupar estímulos à industrialização nacional. O governo provisório varguista (1930-1934) definiu diretrizes estratégias para a política de recursos hídricos, minerais e florestais, bem como para as concessionárias de serviços públicos de eletricidade⁵⁰. Uma das primeiras medidas do nascente desenvolvimentismo brasileiro foi a promulgação do Código de Águas, via decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934⁵¹, que estabeleceu o controle estatal sobre os recursos hídricos e disciplinou seu uso, especialmente para a geração de energia hidrelétrica. Na ocasião, foi extinta a Cláusula Ouro, que protegia as concessionárias do setor elétrico da desvalorização da moeda desde o início do século, e o regime tarifário passou a ser definido com base no custo histórico dessas concessionárias⁵². Pouco depois, foi criado o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), pelo Decreto-Lei nº 1.285, de 18 de maio de 1939⁵³, órgão diretamente subordinado à Presidência da República, responsável por planejar e fiscalizar a utilização dos recursos hidráulicos e de energia elétrica no país. O CNAEE permaneceu como principal

Preto, Mariana, 2024. Disponível em: https://www.monografias.ufop.br/bitstream/35400000/6858/5/MONOGRAFIA_Ra%C3%ADzesDesenvolvimentistasBrasil.pdf. Acesso: maio 2026.

⁴⁸ BRASIL. Arquivo Nacional. **Estado, Administração Pública e Reforma Administrativa: O Governo de Getúlio Vargas (1934-1945)**. Mapa – Memória da Administração Pública Brasileira. Brasília, DF. Disponível em: <https://mapa.an.gov.br/index.php/assuntos/14-projetos/1590-estado-administracao-publica-e-reforma-administrativa-o-governo-de-getulio-vargas-1934-1945>. Acesso em: 6 jun. 2026.

⁴⁹ CARRARO, André; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O desenvolvimento econômico no primeiro governo de Vargas (1930-1945). In: Congresso Brasileiro de História Econômica, 5., 2003, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu: ABPHE, 2003. v. CD-ROM. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/sites/default/files/pedrofonseca/files/o_desenvolvimento_economico_no_primeiro_governo_de_vargas.pdf. Acesso: mar. 2026. p. 10-11, passim.

⁵⁰ LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2014. p. 78.

⁵¹ BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Diário Oficial da União, 20 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso: jan. 2026.

⁵² LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2014. p. 78.

⁵³ BRASIL. **Decreto-lei nº 1.285, de 18 de maio de 1939**. Cria o Conselho Nacional de Águas e Energia, define suas atribuições e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1699.htm. Acesso: jan. 2026.

instância de regulação até a criação do Ministério de Minas e Energia (MME), instituído pela Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960⁵⁴.

Paralelamente ao Código de Águas, ainda em 1934, foi criado o Código de Minas, outro importante marco da intervenção estatal na economia, por submeter a exploração dos recursos minerais ao controle da União em seu art. 13. Ao dissociar juridicamente a propriedade do solo da propriedade das jazidas minerais em seu art. 4º, a legislação rompeu com concepções liberais tradicionais e consolidou a ideia de que recursos estratégicos deveriam ser explorados em consonância com objetivos de interesse nacional⁵⁵.

Também foram criados, entre outros, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), evidenciando uma preocupação com a segurança energética nacional no médio e longo prazo, até porque a produção nacional de então era incipiente⁵⁶, e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941, empresa estratégica para a consecussão do crescimento industrial, viabilizada por negociações entre Brasil e Estados Unidos no contexto da Segunda Guerra Mundial⁵⁷.

Em suma, essas transformações figuram entre as principais realizações da primeira fase do desenvolvimentismo brasileiro. Sob a liderança de Vargas – fosse nos mandatos democráticos, fosse no ditatorial –, consolidaram-se bases jurídicas e administrativas para uma atuação mais direta do Estado na economia, especialmente via centralização decisória e do controle sobre setores estratégicos. Com o fim do Estado Novo e a promulgação da Constituição de 1946, o paradigma desenvolvimentista não foi abandonado; entrou, isto sim, em nova etapa, marcada pela retomada das instituições democráticas e pela ampliação dos instrumentos de planejamento econômico, financiamento público e promoção da industrialização nacional.

⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960**. Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3782.htm. Acesso: jan. 2026.

⁵⁵ BRASIL. **Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Minas. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24642.htm. Acesso: fev. 2026.

⁵⁶ Ver Art. 4º em: BRASIL. **Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938**. Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado ou produzido no país, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0395.htm. Acesso: maio 2026.

⁵⁷ BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.002, de 30 de janeiro de 1941**. Autoriza a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3002-30-janeiro-1941-412984-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: maio 2026.

1.3.2. Desenvolvimentismo democrático (1946-1964)

A segunda etapa do desenvolvimentismo brasileiro iniciou-se com a Constituição de 1946, que restaurou o federalismo, a democracia representativa, o pluralismo partidário, a independência dos Poderes e diversas garantias individuais restringidas durante o Estado Novo⁵⁸. Em todo caso, mantiveram-se importantes dispositivos de intervenção estatal na economia: os artigos 145 a 147. O art. 146, por exemplo, mantém o princípio de função social inaugurado na CF/1934, chocando-se mais uma vez com os preceitos do liberalismo clássico de Constituições mais antigas, além de conter a possibilidade de desapropriação em caso de desacordo com os interesses coletivos.

Foram concebidos nesta etapa do desenvolvimentismo, entre outros, o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte, Energia)⁵⁹; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)⁶⁰; a Petrobras⁶¹; o Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek⁶²; a Eletrobrás⁶³ e a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal)⁶⁴. Aqui um detalhe: a Eletrobrás

⁵⁸ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso: maio 2026.

⁵⁹ O Plano SALTE articulava empreendimentos relativos aos objetivos citados em sua denominação entre governos estaduais e municipais, autarquias e outras instituições públicas e privadas tinha horizontes de execução plurianuais (1950-1954), mas não chegou a ser implementado como um todo. Ainda assim, serviu de experiência para um planejamento estatal sistemático. Ver: BRASIL. **Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950**. Aprova o Plano SALTE e dispõe sobre sua execução. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11102.htm. Acesso: mar. 2026.

⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952**. Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1952. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11102.htm. Acesso: mar. 2026.

⁶¹ BRASIL. **Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953**. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1953. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/12004.htm. Acesso em: jun. 2026.

⁶² O Plano de Metas é a figura máxima do desenvolvimentismo democrático, e a energia foi uma prioridade máxima, até porque sem ela não haveria industrialização. Ao todo, foram 31 metas estipuladas, para cinco setores: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação. Ver: BRASIL. Presidência da República. **Programa de Metas do presidente Juscelino Kubitschek**. Estado do Plano de Desenvolvimento Econômico em 30 de junho de 1958. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, 1958. p. 17 passim.

⁶³ BRASIL. **Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961**. Autoriza a União a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. - ELETROBRÁS, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13890acons.htm. Acesso: jan. 2026.

⁶⁴ BRASIL. **Lei Delegada nº 6, de 26 de setembro de 1962**. Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos e dá outras providências. Brasília, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14106.htm. Acesso: jan. 2026. A Cobal tinha por objetivo adquirir, estocar e distribuir gêneros alimentícios básicos, evitando tanto a carestia quanto a especulação de mercado. Paralelamente à Cobal, surgiu a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), via Decreto nº 52.819/1963, para construir e administrar silos, armazéns e outros equipamentos de guarda de produtos agrícolas. Ambas serviam para garantir o abastecimento interno de alimentos e preços mínimos para o produtor rural. Ver: BRASIL. **Decreto nº 52.819, de 12 de novembro de 1963**. Aprova os atos constitutivos e os Estatutos da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e dá outras providências. Brasília, 1963. Disponível em:

assumiu, entre 1936 e 1979, o papel de “empresa indutora do processo de nacionalização e estatização do setor elétrico, efetuando grandes investimentos. A Light foi uma das empresas estatizadas. É consolidado um novo modelo institucional que atingiu seu ápice em 1979”⁶⁵.

A experiência democrática do desenvolvimentismo foi interrompida pelo golpe militar de 1964. No entanto, como se verá a seguir, o planejamento econômico tampouco foi abandonado pela nova ordem; ao contrário, foi aprofundado, sob um autoritarismo que lhe conferiu *status* de lei e lhe propiciou impressionantes picos de crescimento do PIB, não sem gerar controvérsias que repercutem até a atualidade.

1.3.3. Desenvolvimentismo autoritário e planejamento econômico (1964-1985)

Conforme ilustrado na seção anterior, o paradigma desenvolvimentista nascido em 1930 transformou progressivamente o desenvolvimento econômico em finalidade estatal, conciliando crescimento econômico com redistribuição de renda e participação política. Com o advento do regime militar em 1964, o desenvolvimento foi explicitado como objetivo estatal, porém com alterações drásticas nos pressupostos políticos e sociais.

O planejamento econômico, então, ganhou durante a ditadura um *status* jurídico estruturante, tanto na Constituição de 1967⁶⁶, quanto no Decreto-Lei nº 200/1967⁶⁷ e nos três Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Foi assim que, na segunda metade da década de 1960, o desenvolvimento deixou de ser mera diretriz política para se tornar um dever jurídico-econômico do Estado brasileiro.

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-52819-12-novembro-1963-392662-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: maio 2026.

⁶⁵ GOMES, João Paulo Pombeiro; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 43(2), p. 295-321, mar./abr. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/download/6689/5272/12480>. Acesso: maio 2026. p. 300.

⁶⁶ A CF/1967 reafirmou o papel do Estado na economia expresso na CF/1946, agora com fins explicitamente desenvolvimentistas. O art. 157, V, da CF/1967, por exemplo, prevê o “desenvolvimento econômico” como um dos princípios da ordem econômica. O artigo, no todo, reuniu princípios presentes nos arts. 145 e 147 da CF/1946. A diferença é que, no contexto ditatorial dos anos 60, os Atos Institucionais e outras medidas de exceção restringiam significativamente os mecanismos de controle democrático. Por sua vez, o art. 8, VIII, da CF/1967, na mesma linha, expressava que a União deveria “estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento”. Ver: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso: maio 2026.

⁶⁷ O Decreto-Lei nº 200/1967 dispunha em seu art. 6º que as atividades de crescimento econômico obedeceriam princípios de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Já o art. 7º, o centro de gravidade dessa nova etapa desenvolvimentista, rezava o seguinte: “A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social”. Ver: BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: maio 2026.

Uma maior centralização político-administrativa veio com Atos Institucionais, especialmente o AI-5, de 1968, que concentrou ainda mais poderes no Executivo Federal, também suspendendo garantias constitucionais e inabilitando freios legislativos e judiciais⁶⁸. Também se pretendia neutralizar a oposição política e, no final, acabou facilitando a execução mais rápida das políticas estatais de desenvolvimento. A Emenda Constitucional nº 1/1969 aprofundou a centralização política e administrativa do regime militar ao associar constitucionalmente os objetivos de desenvolvimento e segurança nacional. O art. 8º, V, atribuiu à União a competência para “planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais”, enquanto o art. 89, I e III, conferiu ao Conselho de Segurança Nacional funções relacionadas à definição dos objetivos nacionais permanentes e à identificação de áreas e municípios de interesse estratégico⁶⁹. Nesse contexto, a autonomia dos entes subnacionais tornou-se progressivamente subordinada às diretrizes formuladas pelo governo central, sempre sob a lógica da Doutrina de Segurança Nacional.

Todas essas medidas contribuíram para que o planejamento econômico fosse elevado a um patamar legislativo sem precedentes. O Poder Executivo passou a orientar – livre de controles democráticos – enormes investimentos, estimulando o crédito, a infraestrutura e a expansão de empresas estatais. Foram lançados três Planos Nacionais de Desenvolvimento⁷⁰, vigentes entre 1972 e 1985, os quais guardavam uma diferença crucial com o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)⁷¹, que viveu antes: os PNDs eram

⁶⁸ BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; o Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso: jan. 2026.

⁶⁹ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso: fev. 2026.

⁷⁰ Instaurado pela Lei nº 5.727/197170, o I PND viveu entre 1972 e 1974, com ênfase em infraestrutura (energia, transportes, telecomunicações). Ver a íntegra do plano em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74/@download/file/I%20PND%2072_74.pdf. Por sua vez, o II PND, instituído pela Lei nº 6.151/1974, esteve vigente entre 1975 e 1979 e buscou aprofundar o modelo de substituição de importações, com ênfase em insumos básicos (petroquímica, fertilizantes, papel e celulose) e bens de capital; foi, ademais, uma resposta ao primeiro choque do petróleo em 1973. Ver a íntegra do plano em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/projeto-ii-pnd-75_79/@download/file/Projeto%20II%20PND%2075_79.pdf. Já o III PND, criado pela Resolução nº 1, de 1980-CN, teve vigência entre 1980 e 1985, com foco em energia (para reduzir a dependência externa), exportação (para criar superávit comercial) e agricultura e mineração (para reduzir a inflação sobre os alimentos). Ver a íntegra do plano em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/figueiredo/iii-pnd-serie-documentos-sociais-1980>.

⁷¹ BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966**: síntese. 2. ed. Rio de Janeiro: EPEA, maio 1965. [Documentos EPEA, n. 1]. [Inclui a versão revista do Programa de Investimentos para 1965]. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/782f3d15-343e-4af2-9292-71eb0a6c49eb/download>. Acesso: maio 2026. O PAEG visou à

leis. Vale lembrar que, entre 1968-1973, como resultados das citadas intervenções, ocorria o (que só depois seria chamado de) Milagre Econômico Brasileiro, quando o PIB do país cresceu a uma média de 11,5% a.a.⁷²

Nesta terceira etapa, autoritária, do desenvolvimentismo, foram criadas, entre outras empresas e instituições, o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional⁷³; a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)⁷⁴; a Hidrelétrica de Itaipu, com o Paraguai⁷⁵. O Estado brasileiro, em 1980, chegou a ter 560 “entidades”, entre companhias, fundações, administrações portuárias, institutos e conselhos, das quais “250 eram organizadas como empresas, principalmente na forma de sociedades anônimas”⁷⁶. Especificamente em relação ao setor elétrico,

No início da década de 90, o Brasil tinha 62 empresas operando no setor de energia elétrica. Empresas federais e estaduais dominavam o setor. A geração de energia era dominada pelo governo federal, com 59% da capacidade; 36% estavam nas mãos de empresas estaduais; a capacidade de auto-geração de empresas privadas representava 4,7% e as empresas privadas e os governos municipais representavam 0,3%⁷⁷.

Em cinco décadas, o paradigma desenvolvimentista transformou radicalmente a estrutura econômica brasileira, que saiu de um perfil predominantemente agrário-exportador

“aceleração do desenvolvimento, com 6% de aumento do produto real em 1965 e 66”, a partir dos seguintes instrumentos de ação: política financeira, política econômica internacional e política de produtividade social (Ibidem, p. 17). Também copreendeu a criação do Banco Central (Ibidem, p. 73).

⁷² O Milagre Econômico Brasileiro foi impulsionado pela expansão do crédito interno – especialmente ao consumo, à agricultura e aos investimentos financiados pelo BNDE –, pelo elevado volume de investimentos em infraestrutura e pela ampliação dos incentivos às exportações. Nesse período, observou-se expressivo crescimento das vendas externas, com maior diversificação da pauta exportadora e aumento da participação dos produtos manufaturados. Ver: ATLAS HISTÓRICO DO BRASIL. **Milagre Econômico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, [s.d.]. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/6001>. Acesso em: jun. 2026.

⁷³ BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1953. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso: maio 2026.

⁷⁴ BRASIL. **Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972**. Autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e dá outras providências. Brasília, 1972. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5851.htm. Acesso: maio 2026.

⁷⁵ BRASIL. **Decreto nº 72.707, de 28 de agosto de 1973**. Promulga o Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, para o Aproveitamento Hidrelétrico dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, Pertencentes em Condomínio aos dois Países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaira até a Foz do Rio Iguaçu, bem como as seis Notas trocadas entre os Ministros da Relações Exteriores dos dois países. Brasília, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d72707.htm. Acesso: jan. 2026.

⁷⁶ ANUATTI-NETO, Francisco et al. Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas. **RBE – Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, n. 59(2), p. 151-175, abr.-jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/rbe/a/TVjgv545MGj565LfWVRGc5M/?format=html&lang=pt>. Acesso: maio 2026.

⁷⁷ BAER, Werner; McDONALD, Curt. Um retorno ao passado? A privatização de empresas de serviços públicos no Brasil: o caso do setor de energia elétrica. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 16, dez. 1997. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/113>. Acesso em: jun. 2026. p. 27.

nas décadas de 1920 e 1930, dependente da produção de café e com reduzida capacidade industrial⁷⁸, para chegar aos anos 80 com um parque industrial diversificado, abrangendo setores como siderurgia, mineração, petróleo, petroquímica, transporte, telecomunicações e geração de energia. Isso se deveu, como se viu neste capítulo, a décadas de investimentos públicos em infraestrutura, criação de empresas estatais estratégicas, expansão do crédito de fomento e adoção de políticas de substituição de importações.

Críticas aos efeitos colaterais do regime militar na economia apontam para a intransigente visão de desenvolvimento com base em crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), não considerando distribuição de renda, salários e liberdades civis no processo. Isso se deveu à escolha de militares e técnicos civis associados a escolas de engenharia e economia (como a CEPAL e a Escola Superior de Guerra) para assumir o controle de pastas econômicas⁷⁹.

Indo além, segundo Gilberto Bercovici, os militares – ancorados em poderes de exceção fruto da “Doutrina da Segurança Nacional” – produziram um “desvirtuamento do modelo nacional-desenvolvimentista” à causa do enfeixe de uma série de poderes e atribuições que resultaram em forte centralização administrativa na esfera da União e o quase desaparecimento do federalismo⁸⁰. Tão ou mais maléfico foi, na opinião do mesmo autor, “a política econômica de favorecimento das empresas transnacionais”, que, à revelia dos princípios de ordem econômica e social, aperfeiçoaram “as condições de funcionamento e expansão da empresa privada nacional e internacional. Os grandes beneficiados foram as empresas transnacionais e os grandes grupos empresariais brasileiros a elas ligados”⁸¹, enquanto a maioria da população era alijada do afamado “desenvolvimento”⁸². Em suma, Bercovici afirma que o regime militar impôs um modelo econômico,

que ainda permanece hoje como fundamento da acumulação capitalista no Brasil: a manutenção do país como uma estrutura fundada na acumulação primitiva

⁷⁸ CARRARO, André; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O desenvolvimento econômico no primeiro governo de Vargas (1930-1945). In: Congresso Brasileiro de História Econômica, 5., 2003, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu: ABPHE, 2003. v. CD-ROM. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/sites/default/files/pedrofonseca/files/o_desenvolvimento_economico_no_primeiro_governo_de_vargas.pdf. Acesso: mar. 2026. p. 8, passim.

⁷⁹ FERREIRA JR., Amarílio; BITTAR, Marisa. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. Cadernos CEDES, Campinas, vol. 28, n. 76, sept.-dec. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Y59LVTRh6zQ8WCyXYkkRGQt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: maio. 2025.

⁸⁰ BERCOVICI, Gilberto. A organização jurídica da economia durante a Ditadura Militar (1964-1985). **Revista IHGB**, Rio de Janeiro, a. 183 (490), set./dez. 2022. Disponível em: <https://rihgb.emnuvens.com.br/revista/article/view/22/18>. Acesso: maio 2026. p. 201.

⁸¹ Ibidem, p. 202-203.

⁸² Ibidem, p. 204.

permanente de capital. [...] uma plataforma de valorização financeira, capaz de proporcionar aos rentistas nacionais e estrangeiros ganhos incalculáveis [...]. O Poder Público, assim, extrai boa parte da renda real da população e a transfere para a esfera da valorização financeira, garantindo o rentismo fundado nos títulos da dívida pública [...]. A consequência deste modelo é a estrutura concentrada da propriedade e da renda, mantida por um pacto político conservador que impede qualquer possibilidade de ruptura⁸³.

Por fim, ressalte-se que o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro veio acumulando desequilíbrios significativos, especialmente a partir dos anos 1970, quando o crescimento econômico passou a depender cada vez mais do endividamento externo. Logo sobreveio um esgotamento de recursos que expôs a dificuldade em se seguir financiando o aparato estatal, e os choques do petróleo – um iniciado em 1973 e outro em 1979 – resultaram fatais⁸⁴. O desenvolvimentismo precisou ser freado e deixou para os civis que assumiram o poder em 1985 um combo de escassez de recursos, estagnação econômica e desarranjo social. Isso levou o país a uma grave crise econômica nessa que foi chamada de “década perdida”⁸⁵. Tais problemas não foram exclusivos do Brasil. Segundo Sérgio Guerra, “vários Estados que adotaram uma postura de forte intervencionismo – inclusive o Brasil – perderam as condições econômicas para atuar satisfatoriamente nos setores econômicos e sociais”, em vista da ambivalência dos diversos interesses em confronto no país⁸⁶.

Ato contínuo, abriu-se oportunidade para uma drástica reestruturação político-econômica na década de 1990, como se verá a seguir.

⁸³ Ibidem, p. 199 et seq.

⁸⁴ MARINGONI, Gilberto. A maior e mais ousada iniciativa do nacional-desenvolvimentismo. **Desafios do desenvolvimento: Revista do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, Ano 13, ed. 88, 23 nov. 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=3297. Acesso: maio 2026.

⁸⁵ CASTRO, Marcus F. Economic development and the legal foundations of regulation in Brazil. **The Law and Development Review**, v. 6, n. 1, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0003>. Acesso em: jan. 2025. p. 92. Ver também: MARINGONI, Gilberto. Anos 1980, década perdida ou ganha? **Desafios do desenvolvimento: Revista do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, Ano 9, ed. 72, 15 jun. 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28. Acesso: jan. 2026.

⁸⁶ GUERRA, Sérgio. **Organização administrativa brasileira**: quadro atual e propostas acerca da estruturação de entidades vocacionadas ao desenvolvimento de políticas de Estado, não subordinadas ao Poder Público central. 2011. Relatório final (Programa de Pós-Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/dbea2f6e-be8d-4e6b-b486-a0dd918cdbde/download>. Acesso: maio 2026. p. 35.

1.4. Reformas Pró-Mercado (1990 -2008)

No que diz respeito ao setor elétrico brasileiro, pode-se dizer, então, que este saiu de um sistema fragmentado e privado nas décadas de 1920, 1930 e anteriores para entrar um modelo estatal centralizado no final dos anos 90, tendo construído nesse processo grandes hidrelétricas e expandido a rede para todo o país. O modelo desenvolvimentista garantiu a universalização relativa desse e de outros serviços, mas o paradigma predominante nos anos 90 passou a ser outro, supondo reformas profundas em diversos âmbitos da sociedade, da economia e dos poderes públicos brasileiros, impulsionadas por uma agenda internacional pró-mercado, redutora da intervenção estatal e indutora de privatizações e abertura econômica. O fenômeno resultou no desmonte do modelo desenvolvimentista, seguido da implantação de novas bases jurídicas e práticas legislativas⁸⁷.

No âmbito do direito administrativo, tem-se que juristas alinhados ao novo paradigma promoveram uma reinterpretação das doutrinas tradicionais, substituindo conceitos como “serviço público” e “interesse público” por noções de “eficiência econômica”, “regulação” e “assimetria”, inspiradas no direito anglo-saxônico⁸⁸. A doutrina clássica do “serviço público” (herdada de Duguit) foi criticada e adaptada para soar como “regulação de mercado” para, assim, justificar a privatização de estatais. Ato contínuo, a nova ideia de “serviço público regido por direito privado”, especialmente no setor de telecomunicações, plasmada na Lei Geral de Telecomunicações, de 1997, rompeu com o vínculo histórico entre serviço público e monopólio estatal⁸⁹.

De acordo com Marcus Faro de Castro, o princípio que legitimava a intervenção estatal no Velho Desenvolvimentismo foi questionado por autores como Aragão e Marques Neto, que defendiam a neutralidade estatal e a primazia dos contratos privados. A regulação de serviços públicos passou a ser vista como uma exceção, justificável apenas em casos de

⁸⁷ Ainda citando Sérgio Guerra (Ibidem: p. 64, 83-97, passim), tem-se que o modelo de organização administrativa hierarquizada, consolidado ao longo do ciclo desenvolvimentista, foi progressivamente mitigado a partir da década de 1990 com a implantação do Estado Regulador, notadamente por meio da criação de autarquias especiais dotadas de autonomia funcional: as agências reguladoras. Essas novas entidades representariam uma ruptura com a lógica piramidal weberiana, introduzindo uma organização em rede e decisões técnicas “blindadas” contra pressões político-partidárias.

⁸⁸ CASTRO, Marcus F. Economic development and the legal foundations of regulation in Brazil. **The Law and Development Review**, v. 6, n. 1, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0003>. Acesso em: jan. 2025. Ibidem, p. 93-96.

⁸⁹ Ibidem, p. 97, 103.

“falha de mercado”, o suficiente para representar o fim da “supremacia do interesse público”⁹⁰.

As reformas pró-mercado, segundo Antonio Dias Leite, basearam-se no triplo objetivo “da retirada do Estado de atividades empresariais, da supressão de restrições ao capital estrangeiro e do estabelecimento de mercados competitivos em áreas antes ocupadas por monopólios, de direito ou de fato”⁹¹. A distribuição de energia elétrica e a distribuição de água potável são exemplos clássicos de monopólio natural (de fato), pois não seria racional instalar redes de tubulações paralelas ou dois postes lado a lado para estimular a concorrência desses serviços. Segundo Jerson Kelman,

monopólios naturais devem ser exercidos visando ao bem-estar comum. Em todo o mundo, os sistemas jurídicos tendem a atribuir ao Estado essa responsabilidade, chamada de titularidade. Dependendo do serviço e do sistema jurídico, o titular pode ser federal, estadual ou municipal. No Brasil, a titularidade do serviço de fornecimento de energia elétrica é federal [segundo o art. 21, XII, b, da CF/1988], o de distribuição de gás é estadual e o de suprimento de água é, em geral, municipal. O titular do serviço (União, Estados ou Municípios) pode exercê-lo direta ou indiretamente por meio de concessão.⁹²

Incorporou-se, ademais, o vocabulário da economia neoclássica ao discurso jurídico – a exemplo de expressões como “custos de transação”⁹³, “ótimo de Pareto”⁹⁴ etc. –, e

⁹⁰ Ibidem, p. 96-97, 104.

⁹¹ LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2014. p. 285.

⁹² KELMAN, Jerson. **Desafios do regulador**. Rio de Janeiro: Synergia: CEE/FGV, 2009. p. 3.

⁹³ Marcus Faro de Castro entende “custos de transação” por custos envolvidos na operacionalização de transações econômicas, como os decorrentes da negociação, monitoramento e execução de contratos. Para ilustrar o conceito de “custos de transação”, o autor recorre aos exemplos clássicos de Ronald Coase, citando casos como: uma fábrica que emite fumaça com efeitos nocivos propriedades da vizinhança, o rebanho de um pecuarista que avança sobre a plantação de uma outra pessoa e a danifica, um trem que atravessa florestas e emite fagulhas, causando incêndios destruidores na vegetação etc. Contudo, Castro associa esse conceito a uma literatura econômica mais ampla sobre propriedade e produção, que influenciou correntes neoinstitucionalistas lideradas por economistas como Douglass North e Oliver Williamson. Castro cita a ideia de Ronald Coase, de 1937, segundo a qual, “custos de transação” seriam o “custo de uso do sistema de preços”. Além disso, Castro destaca que a perspectiva do “Direito e Economia” (D&E) utiliza o conceito de custos de transação combinado com o “cálculo de custo-benefício” para analisar situações microeconômicas específicas (como externalidades entre vizinhos ou danos causados por atividades econômicas), mas sem considerar fatos ou instituições macroeconômicas. Ver: CASTRO, Marcus Faro. A dimensão econômica da efetividade dos direitos fundamentais. **Revista Semestral de Direito Econômico**, v. 1, n. 2, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.51696/resede.e01201>. Acesso em jan. 2025. p. 10, 11.

⁹⁴ O conceito *eficiência* ou *ótimo de Pareto* diz respeito a um estado de equilíbrio ideal, criado pelo economista italiano Vilfredo Pareto, no qual os recursos disponíveis estão distribuídos de tal forma que qualquer tentativa de beneficiar uma pessoa inevitavelmente causará prejuízo a outra. Com base nas ideias de Marcus Faro de Castro, supõe-se ser este conceito, importado, mais um elemento subjetivo de apoio à subordinação do direito administrativo brasileiro a uma visão neoclássica da sociedade, em que o mercado é tido como mecanismo naturalmente eficiente e a regulação estatal é vista com desconfiança. Ver: CASTRO, Marcus F. Economic development and the legal foundations of regulation in Brazil. **The Law and Development Review**, v. 6, n. 1, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0003>.

isso ocorreu especialmente em agências reguladoras como a Anatel e a Aneel. A regulação deixou de ser um instrumento de planejamento para tornar-se um mecanismo de “correção” de distorções de mercado⁹⁵. Aliás, os principais instrumentos jurídicos das reformas foram as agências reguladoras “independentes”, inspiradas nas *independent agencies* dos EUA. Autarquias como a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Aneel, entre outras, receberam autonomia formal justamente para evitar “interferências políticas”.

Outro instrumento jurídico dessas reformas foram os contratos de concessão, antes marcados por cláusulas exorbitantes em favor do Estado, que então passaram a seguir princípios do direito privado, limitando a discricionariedade estatal⁹⁶. As emendas constitucionais tiveram a mesma função, a exemplo da EC nº 5/1995, que levou ao fim do monopólio estatal do gás, e da EC nº 8/1995, no âmbito das telecomunicações. As emendas alteraram a Constituição de 1988 para viabilizar as privatizações, sob o argumento da “modernização”⁹⁷.

Segundo Marcus Faro de Castro, em tom de crítica, apesar do discurso de “eficiência”, as reformas criaram novas formas de captura regulatória – favorecendo oligopólios privados – e fragilizaram mecanismos de controle social. Além disso, a importação acrítica de modelos estrangeiros, como o direito antitruste, dos EUA, muitas vezes, ignorou especificidades da economia brasileira⁹⁸.

Ao analisar as reformas da década de 1990, Maria Sylvia Zanella Di Pietro mostrou-se atenta aos riscos de uma administração pública gerencial descolada dos princípios constitucionais. Em sua obra, especialmente em *“Direito administrativo”* (2019), ela reconhece que a criação das agências reguladoras visava a conferir maior racionalidade e técnica à intervenção estatal, embora, ao mesmo tempo, a autora critique o “modismo” introduzido no direito brasileiro em decorrência do movimento de globalização. A autora ainda refere que, “nos termos do art. 84, II, da Constituição, é da competência privativa do Presidente da República ‘exercer com auxílio dos Ministérios de Estado, a direção superior da administração federal’”⁹⁹, criticando o advento das agências reguladoras, ainda que por meio de lei.

⁹⁵ Ibidem, p. 95, 99.

⁹⁶ Ibidem, p. 103.

⁹⁷ Ibidem, p. 93.

⁹⁸ Ibidem, p. 105-107.

⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Forense, 2019. p. 591.

Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, adota uma posição mais crítica em relação ao modelo regulatório de reformas pró-mercado: denuncia o que considera uma “privatização disfarçada” de funções típicas do Estado, por meio da delegação a entes com autonomia excessiva e vínculos atenuados com o interesse público. Para o jurista, o surgimento das agências reguladoras insere-se em um projeto de desmonte do Estado social, comprometendo a função pública de promoção da igualdade material. Ele argumenta que a regulação não pode ser compreendida apenas como técnica, mas deve ser vista como uma “presença ativa do Poder Público para promover o bem-estar dos administrados”¹⁰⁰.

Indo além, Bandeira de Mello critica o modelo brasileiro por ter sido concebido como copia mimética do modelo americano, sem considerar as especificidades locais:

Tais figuras [as agências reguladoras] foram concebidas ou para copiar mimeticamente instituições alienígenas, sem nenhuma relação com a índole local, ou para proporcionar ampla proteção aos invasores estrangeiros ou mesmo para exponenciar as “privatizações”, designação que se deu para a retração do Estado e liberação dos mercados à cobiça dos adventícios. É prescindindo dizer que na implantação dessas “novidades” o direito constitucional pátrio foi atropelado sem contemplações¹⁰¹.

Todas essas transformações decorrem das reformas pró-mercado, que marcaram o início da regulação dos serviços públicos no Brasil desde a década de 1990, e o modelo permanece vigente até os dias atuais. Essas reformas, vale lembrar, não apenas alteraram a configuração institucional do Estado, como também provocaram intensos debates doutrinários sobre o papel da regulação no direito administrativo brasileiro. Essas discussões envolveram diferentes correntes de juristas, que, ora resistindo, ora adaptando, ora reinterpretando conceitos tradicionais, procuraram oferecer fundamentos jurídicos às transformações em curso. A seguir, apresentam-se mais detalhes de algumas dessas doutrinas concorrentes e complementares, que permitem compreender de modo ainda mais preciso como a regulação foi concebida e aplicada no país.

Juristas como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello, refletiram de maneira crítica sobre o novo papel das agências reguladoras e o modelo regulatório emergente. Di Pietro propôs uma visão crítica, mas equilibrada, das novas funções regulatórias, ao passo que Bandeira de Mello criticou o esvaziamento do papel do Estado social em nome de uma tecnocracia desvinculada do povo. Ambos os autores tenderam à

¹⁰⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18 de dezembro de 2008. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 1054-1060.

¹⁰¹ Ibidem, p. 1.059.

defesa da tradição do direito administrativo construída no período do Estado desenvolvimentista (1930-1990), mostrando resistência às reformas pró-mercado e tecendo críticas à “globalização”.

Por outro lado, há na literatura uma corrente de autores constitucionalizadores do direito administrativo, que defende uma forte subordinação deste ao direito constitucional, alinhando-se às tendências globais de reforço da proporcionalidade e da eficiência como princípios centrais. São exemplos Gustavo Binembojm, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Marçal Justen Filho, ao sustentarem que as reformas pró-mercado – como a privatização das telecomunicações (1997) e a criação das agências reguladoras independentes – são compatíveis com a Constituição, desde que interpretadas à luz de princípios constitucionais modernos. Assim, defendem que: (a) serviços públicos podem ser regidos por princípios de direito privado, rompendo, assim, com a tradição do direito administrativo desenvolvimentista, que os vinculava ao regime de direito público; (b) a regulação assimétrica – tratamento diferenciado entre agentes econômicos – só se justifica em serviços prestados sob regime público, porém, quando sob regime privado, deve prevalecer a igualdade formal entre competidores; (c) o princípio da eficiência é elevado a *status* constitucional, legitimando tanto a atuação administrativa quanto os resultados econômicos esperados da regulação¹⁰².

Apesar de apresentarem seus argumentos em nível de abstrações gerais, muitas vezes, sem analisar concretamente os impactos econômicos, sociais ou ambientais da regulação dos serviços públicos, os constitucionalizadores desempenharam papel decisivo ao dar fundamento jurídico às reformas pró-mercado, opondo-se às concepções desenvolvimentistas clássicas do direito administrativo brasileiro.

Segundo Marcus Faro de Castro, além dos autores ligados ao Velho Desenvolvimentismo e dos constitucionalizadores, há um terceiro grupo de juristas chamados “reparadores” (ou micro-remendadores). Esses autores buscaram adaptar a velha doutrina a uma nova realidade institucional, mantendo parte da linguagem desenvolvimentista, mas ajustando conceitos para legitimar mudanças como a privatização das telecomunicações (Lei Geral de Telecomunicações, 1997) e a criação das agências reguladoras. Reforçaram a ideia de que parte do serviço público poderia ser prestado sob regime de direito privado, mas sem abandonar completamente a lógica do direito administrativo tradicional. Enfatizaram fundamentos formais (leis habilitadoras, dispositivos

¹⁰² CASTRO, Marcus F. Economic development and the legal foundations of regulation in Brazil. **The Law and Development Review**, v. 6, n. 1, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0003>. Acesso em: jan. 2025.

legais específicos, doutrinas jurídicas) para justificar a validade do novo modelo regulatório, em vez de discutir diretamente os efeitos econômicos ou sociais da regulação dos serviços públicos. Castro destaca como “reparadores” os autores Sundfeld, Floriano P. de A. Marques Neto, Carlos Ari Sundfeld, Marques Neto, Aragão e Paulo Todescan Lessa Mattos¹⁰³.

Por fim, Castro aponta uma quarta e última vertente de juristas e economistas do direito, que passaram a importar categorias da análise econômica neoclássica para interpretar o direito administrativo e a regulação dos serviços públicos. Trabalham com conceitos como *externalidades*, *ótimo de Pareto*, *eficiência de Kaldor-Hicks*, *teoria dos jogos*, *custos de transação* e *regulação eficiente*. Com isso, aproximam o discurso jurídico das ferramentas da Análise Econômica do Direito (Law & Economics), especialmente inspirada na tradição norte-americana. A produção desses juristas é altamente especializada e marcada por linguagem técnica da economia, o que a torna distante da doutrina jurídica convencional e com pouca penetração direta nas decisões judiciais brasileiras. Em termos de impacto, influenciam mais o debate acadêmico e a formulação de políticas públicas do que a prática judicial ou administrativa cotidiana. Em resumo, esses autores representam o polo mais distante do Velho Desenvolvimentismo, defendendo que o direito administrativo e regulatório deve ser pensado a partir de pressupostos econômicos neoclássicos, colocando a eficiência de mercado como objetivo central. Nesse grupo doutrinário, nomes como Zylbersztajn, Sztajn, Salama, Prado e Timm são representativos. Essa corrente se distancia da tradição jurídica nacional e tem menor impacto direto nas decisões judiciais, mas influencia a agenda regulatória com argumentos de eficiência e racionalidade econômica¹⁰⁴.

Em síntese, as reformas pró-mercado dos anos 1990 – privatizações, criação de agências reguladoras, descentralização e fortalecimento da regulação econômica – abriram espaço para novas justificativas jurídicas. O debate se deu entre a preservação da lógica do direito administrativo desenvolvimentista (em prol de um forte papel estatal na economia) e a afirmação de um direito administrativo pró-mercado, influenciado por categorias econômicas. O conceito de eficiência foi elevado a princípio constitucional, reforçando a legitimação das práticas regulatórias voltadas à competição e à redução de custos. Os debates jurídicos deixaram de incorporar múltiplos objetivos de política pública (como era no período desenvolvimentista) e passaram a se concentrar em fundamentos formais e abstratos da regulação.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Ibidem.

Para melhor ilustrar os quatro corpos da literatura que oferecem diferentes tipos de argumentos doutrinários, tomamos de empréstimo a estrutura que Marcus Faro de Castro elaborou para estruturar a doutrina brasileira de direito administrativo no período de Reformas Pró-Mercado. Ver Figura 1.



Figura 1 – Estrutura da doutrina brasileira do direito administrativo, 1990-2008.

Tradução livre e adaptada de: CASTRO, Marcus F. Economic development and the legal foundations of regulation in Brazil. **The Law and Development Review**, v. 6, n. 1, p. 61-115, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0003>. Acesso em: jan. 2025. p.100.

Por fim, apresentam-se no Quadro 1, a seguir, as principais transformações no direito administrativo brasileiro, segundo o entendimento de Marcus Faro de Castro, relativos a três períodos históricos.

Quadro 1 – Ideias jurídicas sobre as relações entre o direito e a economia no Brasil – 1824-2008.

Período	1824-1930	1930-1990	1990-2008
Visão jurídica	Liberalismo Clássico	Velho Desenvolvimentismo	(Micro) Reformas Pró-mercado
Estrutura da doutrina jurídica	Principais construções doutrinárias: – Poder público (<i>puissance publique</i>) – Polícia	Principais construções doutrinárias: – Extremo poder policial – Visão teleológica (ou finalística) do direito administrativo	Principais construções doutrinárias: – Direito global – Repercussões doutrinárias de lei antitruste – Ausência de poder hierárquico no

Período	1824-1930	1930-1990	1990-2008
	administrativa – Poder hierárquico – Excesso de poder	– Serviço público – Contratos administrativos (especial importância do contrato de concessão) – Desvio de poder – Regime de direito administrativo – Supremacia do interesse público	caso de agências reguladoras – Alto prestígio da análise microeconômica – Regime de direito privado – Vedação da regulação assimétrica – Alto prestígio dos argumentos sobre “origens legais” – Eficiência como princípio constitucional – Adesão à tese da “convergência institucional” das instituições multilaterais.

Fonte: Tradução livre e adaptada de CASTRO, Marcus F. Economic development and the legal foundations of regulation in Brazil. *The Law and Development Review*, v. 6, n. 1, p. 61-115, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0003>. Acesso em: jan. 2025. p.108.

Entre as construções doutrinárias que marcaram o período 1990-2008, na síntese do quadro acima, destacam-se a ausência de “poder hierárquico”, no caso de agências reguladoras; a ausência de “regulação assimétrica” e a “eficiência como princípio constitucional”.

Até aqui, demonstrou-se como o direito administrativo brasileiro se transformou ao longo dos ciclos Liberalismo Clássico, Velho Desenvolvimentismo e Reformas Pró-Mercado, sendo a Aneel fruto de anseios propagados neste último período. O arcabouço regulatório do setor elétrico, por sua vez, composto por adaptações de doutrinas de diferentes origens, derivou de uma hibridização para assumir causalidade própria no Brasil. Reservam-se para futuras pesquisas um aprofundamento sobre a periodização desses períodos históricos, incluindo análises de persistência institucional de certas burocracias estatais, até mesmo após a fase de privatizações.

Em que pese os fenômenos aqui expostos não explicarem diretamente as perdas não técnicas (PNTs) dentro e fora de áreas de severas restrições operacionais (ASROs), abrem-se reflexões sobre a distância entre o desenho institucional concebido no plano normativo do período 1990-2008 e sua efetividade nas margens do sistema elétrico daquela época e da atualidade, onde a fragilidade da presença estatal e as assimetrias de capacidade regulatória – estes, sim – podem aprofundar problemas como as PNTs.

Foi justamente no período Reformas Pró-Mercado que se consolidou o atual modelo regulatório baseado em concessões de serviço público, regulação por incentivos, preservação do equilíbrio econômico-financeiro contratual e atuação de agências reguladoras independentes. Muitas das políticas públicas que sustentam tais instrumentos posteriormente serão – como já referido no início deste capítulo – alvos de controvérsias, cuja análise ficou a cargo do Capítulo 6, sob o foco da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), que, na sequência, também mensura a fruição e a violação de direitos subjetivos de concessionárias e consumidores do setor elétrico.

Outros vieses analíticos, que também vão servir de chave para o entendimento dos fenômenos das PNTs e ASROs, serão apresentados no próximo capítulo, com base nas contribuições de Guillermo O'Donnell sobre transições democráticas e fragilidade estatal em países da América Latina.

2. ECONOMIA, ESTADO E EFETIVIDADE DOS DIREITOS SUBJETIVOS NA AMÉRICA LATINA

O Estado tem importante papel na economia, como se pôde constatar até aqui, especialmente em relação ao desenvolvimento econômico e à efetividade dos direitos de indivíduos, grupos e organizações. Com efeito, é comum que “direitos” subjetivos sejam formalmente previstos em textos normativos, mas não tenham – no todo ou em parte – aplicação no plano concreto da vida cotidiana. Tal fenômeno se verifica ainda em meio ao processo de efetivação em países redemocratizados, assunto deste capítulo. É um tema complexo, marcado por contrastes entre legislação formal e realidade econômica, política e social. No caso do Brasil, por exemplo, embora a Constituição de 1988 proclame a existência de amplos direitos, a implementação e o respeito a esses direitos frequentemente falham. Em grande parte, isso se deve à falta de ideias jurídicas que visem à convergência de múltiplos interesses em prol de um bem comum.

Para compreender esses desafios, são analisados nesta seção paradigmas econômicos – do desenvolvimentismo estatal às reformas pró-mercado –, para elucidar como foi moldada a interação entre Estado, economia e efetividade de direitos, ao longo do século XX. Inicialmente, traça-se um panorama histórico do desenvolvimento econômico latino-americano e de seus reflexos em instituições jurídicas e econômicas. Em seguida, discute-se, à luz das contribuições do cientista político latino-americano Guillermo O'Donnell, como a fragilidade institucional e as desigualdades sociais condicionam a efetividade dos direitos no Brasil. Faz-se, por fim, um paralelo entre as “áreas marrons”, aludidas por O'Donnell, e os desafios enfrentados por entes reguladores, empresas reguladas e usuários do setor de energia elétrica em áreas de severas restrições operacionais (ASROs) na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, antecipando o conhecimento de uma problemática que, embora seja mais detalhada nos Capítulos 3 e 4, vai influenciar as variáveis a serem mensuradas no Capítulo 6, à luz da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE). É que condicionantes institucionais fundantes podem repercutir consideravelmente nos índices que mensuram a fruição ou a violação concreta de direitos subjetivos associados à prestação do serviço público de energia elétrica.

2.1. Breve contexto do desenvolvimento econômico global e latino-americano

O surgimento e o desenvolvimento da Revolução Industrial, nos séculos XVIII e XIX, com destaque para as inovadoras possibilidades de produção em larga escala, levou o mundo a se dividir, grosso modo, em dois grupos: (i) produtores de manufaturas, com alto valor agregado e (ii) fornecedores de matérias-primas e alimentos (produtos primários, de baixo valor agregado). A América Latina ficou neste último grupo. O tipo de relação comercial daí resultante, por certo, beneficiava mais o desenvolvimento das potências europeias da época¹⁰⁵, cujas mercadorias, feitas com insumos baratos, eram vendidas para suas colônias ao redor do mundo, incluídas as situadas na América Latina.

A bem dizer, esse modelo de desenvolvimento econômico impulsionado pelo comércio manteve-se praticamente intacto desde o início do processo colonial até o final do século XIX, quando principiou o processo de industrialização nas economias latino-americanas já estruturadas em países independentes, não mais em colônias. Adiante, a intensificação desse processo ocorreu em meio a turbulências políticas, econômicas e militares ao redor do globo, fruto de eventos como a quebra da Bolsa de Nova York em 1929, a Grande Depressão na década de 1930 e a Segunda Guerra Mundial de 1939 a 1945 etc.¹⁰⁶ Com a destruição física e econômica dos sistemas produtivos de países europeus industrializados após a Segunda Guerra, abriu-se espaço suficiente para a ascensão dos Estados Unidos, situado longe do epicentro do conflito e acumulando capitais desde o início do conflito. Sua economia estava fortalecida e possuía instrumentos de influência internacional.¹⁰⁷ Como já referido, o país se tornou uma potência hegemônica mundial. No contexto da Guerra Fria, década de 1950, liderou a reconstrução da Europa e, na década seguinte, a do Japão.¹⁰⁸

¹⁰⁵ ESTEVES, Thiago de Jesus. Integração regional na América Latina: da CEPAL ao Consenso de Washington. **Revista Ideias - Interfaces em Desenvolvimento**, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, v. 2, n.2, p. 172-202, jul.-dez. 2008. p. 173.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 173.

¹⁰⁷ A ascensão dos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra Mundial deveu-se ao fato de que, enquanto os países europeus beligerantes se encontravam em ruínas, os EUA preservaram sua infraestrutura produtiva e acumularam capitais, tornando-se principais credores e líderes da reconstrução internacional. O sistema que organizaram em torno do dólar como moeda-chave mundial também contribuiu para o fenômeno. Ver: HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 228, 238.

¹⁰⁸ ESTEVES, Thiago de Jesus. Integração regional na América Latina: da CEPAL ao Consenso de Washington. **Revista Ideias - Interfaces em Desenvolvimento**, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, v. 2, n.2, p. 172-202, jul.-dez. 2008. p. 173.

Os países da América Latina, por sua vez, foram deixados à margem dos grandes planos de assistência econômica e financeira promovidos no pós-guerra. Após as sucessivas crises do início do século XX e mais a Segunda Guerra nos anos 40, houve uma “violenta queda na receita de exportação, [que] acarretou de imediato uma diminuição de cerca de 50% na capacidade para importar”¹⁰⁹, por parte dos países da América Latina, forçando-os a repensar o setor externo como o principal motor do crescimento em benefício do dinamismo interno. Optou-se, então, por um processo de substituição de importações, com intervenções estatais diretas na economia, a fim de alcançar o desenvolvimento econômico. Essas ideias foram desenvolvidas por integrantes da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e ficaram conhecidas como paradigma “cepalino” de desenvolvimento.

No Brasil, o modelo cepalino começou a ser implantado nos governos de Vargas e foi adaptado nos seguintes, com auge no regime militar (entre 1964 e 1985). O Estado brasileiro, à época, assumiu um papel central na condução da economia, investindo pesadamente em infraestrutura, indústrias de base e setores estratégicos – como o petróleo e a energia –, assim como em tecnologia e capital intensivo, com fins de superar o subdesenvolvimento por meio da industrialização e da diversificação produtiva. No entanto, o modelo também foi marcado por contradições, como a captura do Estado por interesses privados, a concentração de renda, a falta de instituições sólidas que garantissem a eficácia do modelo econômico, a dependência de capitais estrangeiros, a repressão política e as sucessivas crises econômicas e políticas. No conjunto, isso significou um limite para os benefícios sociais do desenvolvimento.¹¹⁰

Na segunda metade do século XX, em especial a partir da década de 1970, iniciaram-se pressões e ensaios de abertura de mercados, sobretudo por parte de setores

¹⁰⁹ TAVARES, Maria da Conceição. Transformações do modelo de desenvolvimento na América Latina. In: MELO, Hildete Pereira de (org.). **Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 64.

¹¹⁰ GRANATO, Leonardo; BATISTA, Ian Rebouças. Heterogeneidade estrutural nas relações internacionais da América Latina: um olhar através dos paradigmas de integração regional. **Cadernos PROLAM/USP**. São Paulo. Vol. 16, n. 31, jul./dez. 2017. p. 10-13, passim. Por sua vez, Carneiro & Rocha afirmam que, “Três fatores gerais criaram as condições para a redução do papel do Estado na economia: a) a necessidade de diminuir os gastos públicos; b) um entusiasmo crescente pelas soluções de mercado entre as elites latino-americanas; e c) um desencantamento progressivo com a intervenção do Estado. [...] Fatores externos também desempenham um papel decisivo ao estimular os países a se unirem no processo de reformas. A crescente importância dos blocos comerciais, da globalização, e a necessidade de desenvolver a competitividade internacional forçou igualmente os países a implementar reformas estruturais. [...] Durante os anos 90, quase todos os países assumiram a tarefa de abrir suas economias, liberalizar e fortalecer seus setores financeiros. Importantes avanços foram feitos quanto à privatização, embora com grandes variações de um país para outro.” Ver: CARNEIRO, Francisco Galvão; ROCHA, Carlos Henrique. Reforma do setor público na América Latina: uma perspectiva comparada. **In: As Reformas na América Latina**, 2. ed. São Paulo: Franciscano, 2000. p. 2, 5.

empresariais e de organismos como o FMI e o Banco Mundial, mas foi apenas no final da década de 1980, especialmente com a propagação de uma “receita” de política econômica conhecida pelo nome “Consenso de Washington”¹¹¹, que essas pressões se estruturaram com mais eficiência em torno de ideias liberalizantes, pró-mercado, contrastando frontalmente, com o paradigma cepalino¹¹².

Os conceitos que rivalizavam com o paradigma cepalino supunham uma redução da intervenção estatal e uma liberalização econômica. A mudança ideológica era em parte justificada por críticas à ocorrência de crises fiscais e pela escolha de superá-las mediante as chamadas “reformas estruturais” defendidas pelo Consenso de Washington e pelas instituições financeiras multilaterais, como o Fundo Monetário Nacional e o Banco Mundial¹¹³.

Foi assim que – em um cenário político e econômico internacional favorável, entre meados da década de 1980 e o início dos anos 1990 – tendências econômicas “pró-mercado” consolidaram-se na América Latina, como atualizações de ideias anteriores no âmbito da liberalização em favor de uma concepção de economia de mercado. No Brasil, a eleição do presidente Fernando Collor de Mello em 1990 marcou uma virada nas diretrizes econômicas do país: rompeu-se com o paradigma cepalino desenvolvimentista¹¹⁴ e, a partir de 1991, começaram a ser adotados os princípios do já aludido Consenso de Washington¹¹⁵.

À exceção de Cuba, quase todas as nações latino-americanas alinharam-se, sobretudo a partir da década de 1980, às políticas de orientação (neo)liberal. Esse novo

¹¹¹ O “Consenso de Washington” foi um conjunto de ideias inicialmente concebidas pelo economista John Williamson e enunciadas sinteticamente como dez pontos de reformas econômicas que abrangiam providências tais como: disciplina fiscal, liberação da taxa de juros e do comércio exterior, abertura para investimentos estrangeiros diretos, privatização de serviços públicos, efetiva proteção do direito de propriedade. A lista de reformas recomendadas foi aumentada em finais dos anos 1990, com a inclusão de reformas institucionais em áreas como governança corporativa, independência do Banco Central, política social minimalista, i.e., “focalizada”, entre outras. Ver: RODRIK, Dani. **One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2007. p. 16-17.

¹¹² GRANATO, Leonardo; BATISTA, Ian Rebouças. Heterogeneidade estrutural nas relações internacionais da América Latina: um olhar através dos paradigmas de integração regional. **Cadernos PROLAM/USP**. São Paulo. Vol. 16, n. 31, jul./dez. 2017. p. 10-13, passim.

¹¹³ Ibidem, p. 16-18.

¹¹⁴ “A reforma do setor público no Brasil começou efetivamente em 1990. Entre as medidas mais importantes podemos citar o programa de privatização, a abertura econômica e a reforma legislativa (incluindo alterações na Constituição de 1988). Tais reformas prepararam o caminho para o programa de estabilização econômica, lançado em 1994, e para a segunda onda de reformas complementares implementadas na sequência, envolvendo administração, assistência social, sistema financeiro e arrecadação de impostos.” Ver: CYSNE, R. P. **Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Reforma do Estado, Fundação Getúlio Vargas, 1998 (Texto para Discussão, 11).

¹¹⁵ TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: MELO, Hildete Pereira de (org.). *Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 235-260.

modelo econômico baseava-se em planos de estabilização monetária e em reformas estruturais como abertura comercial, privatizações e desregulação. Em alguns países, como Argentina e Brasil, tais planos incluíram a sobrevalorização cambial como instrumento de controle inflacionário, medida possível inicialmente graças à ampla disponibilidade de crédito internacional durante o período de abundância de liquidez financeira global, ainda que a crise da dívida de 1982 tenha revertido esse cenário. Em suma, o final do século XX trouxe para os países latino-americanos o desafio de redefinir o papel do Estado, buscando equilibrar estabilidade econômica e justiça social.

Tempos depois, embora tenham gerado crescimento econômico em alguns países, constatou-se que as reformas orientadas pelo Consenso de Washington também resultaram em desigualdade social e em uma deterioração das capacidades administrativas do Estado¹¹⁶.

Em 1988, três anos após o fim do regime ditatorial no Brasil, uma nova Constituição foi promulgada, definindo o marco legal do retorno à democracia. Com a redemocratização e o novo modelo de Estado, esperava-se alcançar um equilíbrio entre a eficiência do mercado e a proteção dos direitos sociais. Contudo, as transições democráticas exigiam o enfrentamento de ainda maiores desafios, especialmente em países da América Latina que passavam por regimes autoritários e tinham a democracia como um projeto inconcluso¹¹⁷.

No Brasil, o Estado se propunha a equilibrar paradigmas econômicos e dar garantias de direitos e liberdades individuais por meio de instituições jurídicas mais eficazes. Em 1995, o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira foi designado para liderar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, com o intuito de criar condições para a construção da administração pública em bases consideradas modernas e racionais, sendo, portanto, fundamentada na ideia de uma administração pública “gerencial”, voltada ao “controle de resultados e descentralizada”.¹¹⁸ Na prática, propagou-se o conceito de que o Estado deixava de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social (via produção de bens e

¹¹⁶ Ver também: CARNEIRO, Francisco Galvão; ROCHA, Carlos Henrique. Reforma do setor público na América Latina: uma perspectiva comparada. In: **As Reformas na América Latina**, 2. ed. São Paulo: Franciscano, 2000. p. 47 et seq. Ver ainda: GRANATO, Leonardo; BATISTA, Ian Rebouças. Heterogeneidade estrutural nas relações internacionais da América Latina: um olhar através dos paradigmas de integração regional. **Cadernos PROLAM/USP**. São Paulo. Vol. 16, n. 31, jul./dez. 2017. p. 18.

¹¹⁷ LECHNER, Norbert. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. **Lua Nova: revista de cultura e política**, jan. 2011. [original de 1993]. passim.

¹¹⁸ BRASIL. Presidente F. H. Cardoso. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. p. 10.

serviços) para fortalecer-se na função de apenas “regulador” desse desenvolvimento¹¹⁹. Em paralelo, esforços passaram a ser feitos para que os principais setores de infraestrutura do país – telefonia, transporte, saneamento básico e energia elétrica – em breve passassem por transformações em seus marcos legais, especialmente no que tangia a política tarifária¹²⁰.

2.2. Contribuições de Guillermo O'Donnell sobre a transição democrática em países latino-americanos

Guillermo O'Donnell tornou-se conhecido por suas análises profundas sobre a relação entre Estado, sociedade e democracia na região latino-americana. Suas contribuições foram fundamentais para que várias sociedades formassem uma compreensão de características de regimes políticos latino-americanos, especialmente em contextos de autoritarismo e transição democrática. Algumas dessas análises, eventualmente comentadas por outros estudiosos, são examinadas a seguir.

Tomando por base comparativa a análise político-estrutural de Robert Dahl, tem-se que o colapso de diversos regimes autoritários ao longo do século XX – especialmente após as duas Grandes Guerras e durante a Guerra Fria – deu lugar ao surgimento de múltiplas democracias, caracterizáveis como “democracias políticas” ou, mais precisamente, “poliarquias”, conforme sua conhecida conceituação. Uma poliarquia não seria uma democracia ideal (no sentido rousseauiano, utópica e normativa); sim, um sistema viável para sociedades complexas, em que a competição entre elites e a inclusão gradual de grupos subalternos permitem um equilíbrio entre participação e contestação política.¹²¹ Posteriormente, com novas análises e conceitos sobre as democracias do final do século XX, e sobre como funcionam na prática, Arend Lijphart ponderou que – embora possam variar significativamente, inclusive em aspectos fundamentais, como, por exemplo, a adoção de regras majoritárias via concentração de poder, no Reino Unido, ou regras consensuais via

¹¹⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1997. p. 13-17 et seq.

¹²⁰ KELMAN, Jerson. **Desafios do regulador**. Rio de Janeiro: Synergia: CEE/FGV, 2009.

¹²¹ DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. Trad.: Celso Mauro Paciornik. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. (Clássicos; 9). p. 51-56, et seq. A teoria da poliarquia, de Robert Dahl, contém dois eixos fundamentais: a liberalização (direito de oposição) e a inclusão (ampliação do sufrágio), critérios que diferenciam regimes híbridos ou competitivos das democracias consolidadas.

distribuição de poder, na Suíça –, todas as democracias compartilham uma característica central: são representativas e institucionalizadas.¹²²

Entretanto, para O'Donnell¹²³, muitos dos países que passaram por processos de democratização não avançaram em direção à constituição de regimes representativos e institucionalizados. O'Donnell ainda refere que, do ponto de vista de Dahl, se fossem considerados poliarquias, eram de um tipo distinto. Logo, a teoria abrangente da poliarquia deveria – e aqui O'Donnell concorda com Lijphart – incluir todas as formas de democracia política existentes, não só as representativas, institucionalizadas e consolidadas, pois as novas democracias contêm dinâmicas políticas próprias, não sendo possível assumir que seus efeitos sociais sejam equivalentes aos das poliarquias tradicionais, presentes ou passadas. A partir dessas reflexões, O'Donnell concebe o termo *delegative democracies*¹²⁴ para as democracias não institucionalizadas.

Segundo Bulcourn & Dufour, O'Donnell tinha uma capacidade intelectual para “batizar” fenômenos peculiares das sociedades latino-americanas e para desafiar, “desde o início, as tendências dominantes da Ciência Política gerada nos países centrais”¹²⁵. A obra de O'Donnell: “*El Estado burocratico autoritario*”, de 1982, por exemplo, tornou conhecido o termo em seu título, ora representado pela sigla EBA, que explicita um tipo específico de

¹²² Ver: LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 17-19. Diz o autor: “O modelo majoritário concentra o poder político nas mãos de uma pequena maioria, e muitas vezes, mesmo, de uma maioria simples (*plurality*), em vez de uma maioria absoluta, como mostrará o capítulo 2 - ao passo que o modelo consensual tenta compartilhar, dispersar e limitar o poder de várias maneiras. Uma outra diferença, relacionada a esta última, é que o modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão. Por esta razão, a democracia consensual poderia também ser chamada de ‘democracia de negociação’” (Ibidem, p. 18). As consequências dessas diferenças fundantes refletem-se na facilidade ou dificuldade em lidar, por exemplo, com a fragmentação social, a resolução de conflitos e a estabilidade.

¹²³ O'DONNELL, Guillermo. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American with Glances at Some Post communist Countries. **World Development**, v. 21, n. 8, 1993. p. 1.356-1.357. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/documents/1427>. Acesso: mar. 2026.

¹²⁴ O'Donnell refere que o termo *delegative* (delegativo) deveu-se a “uma concepção e prática da autoridade do Executivo”, pois lhe foi eleitoralmente delegado o direito “de fazer o que considerar necessário para o país”. Diz, ainda, que as *delegative democracies* (democracias delegativas) “são, por natureza, hostis aos padrões de representação normais nas democracias estabelecidas, à criação e fortalecimento de instituições políticas e, especialmente, ao que denomino ‘*horizontal accountability*’”. Este último termo tem relação com “o controle cotidiano da validade e legalidade das ações do Executivo por outras agências públicas que sejam razoavelmente autônomas em relação a ele.” Diz o autor, ainda, que o aspecto liberal dessas democracias é muito fraco, às vezes confundido com populismo, por conta de certas características importantes compartilhadas, e segue: “Mas, na América Latina pelo menos, o populismo implicava uma ampliação (ainda que verticalmente controlada) da participação e organização política popular, e coexistia com períodos de expansão dinâmica da economia interna. Já a *delegative democracy* normalmente tenta despolitizar a população, exceto por breves momentos em que demanda seu apoio plebiscitário, e atualmente coexiste com períodos de grave crise econômica” (Ibidem, p. 1.367).

¹²⁵ BULCOURN, Pablo; DUFOUR, Gustavo. Guillermo O'Donnell e sua contribuição para o desenvolvimento da Ciência Política Latino-Americana. **Dados**, v. 55, 2012. p. 6.

regime político, originado em países sul-americanos em meio a processos de industrialização e modernização econômica. Trata-se da combinação de um controle político autoritário com uma estrutura burocrática altamente complexa e tecnocrática, concebida para gerenciar as transformações econômicas e sociais promovidas pelo próprio Estado.¹²⁶

O EBA foi uma resposta às pressões econômicas e sociais geradas pela industrialização *dependente*, que caracterizou muitas economias latino-americanas do pós-Segunda Guerra Mundial, as quais, ao tentarem promover um crescimento acelerado¹²⁷ – valendo-se de políticas de substituição de importações –, acabaram enfrentando desafios estruturais significativos, a exemplo da modernização de setores produtivos, da integração de mercados internos e do gerenciamento de demandas crescentes de classes trabalhadoras organizadas. Foi justamente a incapacidade de as democracias tradicionais atenderem simultaneamente às demandas por inclusão política e às exigências do capital industrial e financeiro que levou ao surgimento de regimes autoritários. A característica marcante desses regimes foi a busca por concentrar poder e, com isso, reduzir a participação democrática para então implementar reformas econômicas sem interferências políticas¹²⁸.

Quem sustentava o EBA era uma aliança entre tecnocratas do Estado, elites empresariais e setores das forças armadas. A burocracia estatal desempenhava um papel central, orientado por especialistas técnicos e administradores treinados, que buscavam implementar políticas públicas voltadas à eficiência econômica e ao controle social. Tal aliança permitia a criação de políticas econômicas centralizadas, orientadas, muitas vezes, a atender aos interesses de grandes conglomerados industriais e financeiros, enquanto restringia

¹²⁶ Segundo Fernando Neves, explicando a linha teórica de O'Donnell, o que causou a derrubada de regimes democráticos e abriu caminho para o Estado burocrático autoritário (EBA) foi “o tipo de desenvolvimento econômico amplamente adotado nesse momento, o desenvolvimentismo, e os compromissos políticos a ele inerentes, que abrangiam certa ênfase na ideia de ‘nação’”. Isso despertou uma potente reação das classes dominantes, e a consequência foi “uma modificação na coalizão política vigente, dada a apreensão de que alterações mais profundas no pacto de dominação pudessem pôr em risco seus interesses” (Ibidem, p. 3), com a classe burguesa abrindo mão da alta burocracia estatal para os militares. Ver: NEVES, Fernando. Estado e autoritarismo na América Latina: as concepções de Ruy Mauro Marini e Guillermo O'Donnell. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 22, p. e41378, 2022.

¹²⁷ O'donnell “procurou estabelecer outros nexos entre economia, política e sociedade, demonstrando que o autoritarismo surgiu de modo mais brutal justamente nos países com maior avanço industrial: Brasil, Argentina, Uruguai, Chile e México, embora este não constituísse propriamente uma ditadura” (Ibidem, p. 3).

¹²⁸ RICUPERO, Bernardo. Da estrutura à agência: momentos da interpretação de Guillermo O'Donnell sobre o autoritarismo Latino-Americano. **Crítica e sociedade**, v. 4, n. 2, 2014. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/26116>. Acesso: mar. 2026. p. 93, 96. Ver também: COLVERO, Ronaldo Bernardino; RIBAS, Vinicius de Lara. Democracia, agência e Estado: teoria com intenção comparativa. **Revista Debates**, v. 7, n. 1, 2013. p. 247, 248.

a mobilização social e os direitos das classes populares. O'Donnell, portanto, “pressupõe uma independência imanente do estado burocrático-autoritário em relação às classes sociais”¹²⁹.

Um aspecto distintivo do EBA é o seu compromisso com a “modernização sem democratização”. Enquanto promovia a industrialização e a infraestrutura econômica, o regime autoritário eliminava ou limitava significativamente a participação política, reprimindo movimentos sociais, sindicatos e organizações de base que pudessem desafiar suas políticas. Isso resultava em uma aparente estabilidade econômica a curto prazo, mas aprofundava as desigualdades sociais e criava tensões que, eventualmente, poderiam desestabilizar o próprio regime¹³⁰.

O EBA era comum nas economias mais avançadas da América do Sul, como Brasil, Argentina e Chile, onde o processo de industrialização já havia alcançado um nível significativo de desenvolvimento. A combinação de autoritarismo e burocracia eficiente contrastava com os regimes de outras partes da América Latina, que frequentemente exibiam um autoritarismo mais tradicional e menos tecnocrático¹³¹.

A análise sobre o EBA revelou não apenas a organização desses regimes, mas também seus limites, pois tinham dificuldades para sustentar a legitimidade a longo prazo, devido às contradições entre repressão política, modernização econômica e expectativas crescentes na sociedade por prosperidade, direitos e liberdades.¹³² Foi um somatório de pressões internas e externas, incluindo crises econômicas e movimentos pela democratização,

¹²⁹ NEVES, Fernando. Estado e autoritarismo na América Latina: as concepções de Ruy Mauro Marini e Guillermo O'Donnell. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 22, 2022. p. 4-5.

¹³⁰ MERCADER, Sofia. Democracy and inequality in Latin America: revisiting the intellectual legacy of Guillermo O'Donnell. **Intellectual History Review**, v. 34, n. 4, p. 833-850, 2024. Ver também: RICUPERO, Bernardo. Da estrutura à agência: momentos da interpretação de Guillermo O'Donnell sobre o autoritarismo Latino-Americano. **Crítica e sociedade**, v. 4, n. 2, 2014. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/26116>. Acesso: mar. 2026. p. 96, 101.

¹³¹ COLVERO, Ronaldo Bernardino; RIBAS, Vinicius de Lara. Democracia, agência e Estado: teoria com intenção comparativa. **Revista Debates**, v. 7, n. 1, 2013. Ver também: BULCOURF, Pablo; DUFOUR, Gustavo. Guillermo O'Donnell e sua contribuição para o desenvolvimento da Ciência Política Latino-Americana. **Dados**, v. 55, 2012. p. 21.

¹³² O'Donnell, sobre o descontentamento das classes baixas e altas da região pampeana da Argentina com o Estado burocrático autoritário (EBA), durante o governo do presidente Juan Carlos Onganía (1966-1970), refere o seguinte: “Lo grave para la viabilidad de este programa fue que esto resultó cada vez más claro, no sólo al sector popular sino también al conjunto del sector pampeano. Éste, castigado además por una coyuntura internacional desfavorable, terminó por alinearse hostilmente contra la política económica y el BA [EBA], atrás del liderazgo de las organizaciones de la burguesía pampeana [...] La razón de los agravios de los sectores medios bajos y de la pequeña burguesía tradicional ya la hemos detectado mediante datos suficientemente elocuentes. Por su lado, aunque el panorama es aquí más variado y complejo, parece claro que, primero la burguesía local tenía escasas razones para evaluar con simpatía algunas características del programa económico y, menos aún, el futuro cada vez más ‘eficientista’ y abierto al capital transnacional que ese programa prometía”. Ver: O'DONNELL, Guillermo. **El Estado burocrático autoritario: triunfos, derrotas y crisis**. Buenos Aires: Belgrano, 1982. p. 218.

que levou ao colapso desses regimes em grande parte da América Latina nas décadas de 1980 e 1990¹³³.

O conceito de Estado burocrático-autoritário (EBA), de O'Donnell, permanece relevante para o estudo das interseções entre economia, política e modernização, oferecendo *insights* valiosos sobre como regimes autoritários buscam gerenciar as complexidades da transformação econômica em contextos de desigualdade social e instabilidade política¹³⁴.

O'Donnell reconheceu que os contextos estruturais – como a configuração econômica, as desigualdades sociais e o legado institucional dos regimes autoritários – desempenhavam um papel significativo na forma como as democracias emergentes eram moldadas. Também sublinhou a importância de dinâmicas políticas específicas, a exemplo de negociações, alianças e estratégias adotadas por elites políticas, movimentos sociais e instituições. Para ele, essas escolhas tinham um impacto crucial não apenas na transição em si, mas também na qualidade e na sustentabilidade das democracias que surgiam desses processos¹³⁵.

Uma das contribuições centrais de O'Donnell foi sua observação de que as transições políticas na América Latina frequentemente resultavam em democracias imperfeitas, marcadas pela fragilidade institucional e pela desigualdade de acesso ao poder e aos direitos. Ele destacou que a consolidação democrática – o processo pelo qual uma democracia se torna institucionalmente robusta e socialmente enraizada – era especialmente difícil em contextos nos quais as instituições herdadas do autoritarismo permaneciam fortes ou onde os atores políticos priorizavam objetivos de curto prazo em detrimento da construção de uma governança inclusiva e equilibrada.¹³⁶

O'Donnell também argumentou que as transições democráticas na região eram frequentemente caracterizadas por um dilema entre ruptura e continuidade. Em muitos casos, os regimes autoritários mantinham uma presença significativa durante as transições, fosse por meio de elites que continuavam a exercer influência, fosse por meio de instituições não completamente reformadas. Esse fenômeno, que ele chamou de “autoritarismo residual”,

¹³³ NEVES, Fernando. Estado e autoritarismo na América Latina: as concepções de Ruy Mauro Marini e Guillermo O'Donnell. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 22, p. e41378, 2022.

¹³⁴ RICUPERO, Bernardo. Da estrutura à agência: momentos da interpretação de Guillermo O'Donnell sobre o autoritarismo Latino-Americano. **Crítica e sociedade**, v. 4, n. 2, 2014. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/26116>. Acesso: mar. 2026.

¹³⁵ Ibidem, p. 98, 102-103, et seq.

¹³⁶ O'DONNELL, Guillermo. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post communist Countries. **World Development**, [S. l.], v. 21, n. 8, 1993. p. 1.356-1.358. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/documents/1427>. Acesso: mar. 2026.

limitava a capacidade das democracias emergentes de implementar reformas estruturais necessárias para promover a inclusão social e a igualdade política¹³⁷.

O'Donnell ainda explicou a importância de dois tipos de *accountability*: (a) *vertical*, que seria um controle externo ao Estado, exercido pela sociedade, via eleições, mídia, protestos etc.; (b) *horizontal*, sendo este um mecanismo interno ao Estado, entre poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público etc., a fim de frear abusos de autoridade e equilibrar as instituições democráticas. Para O'Donnell, justamente a falta de *accountability horizontal* seria uma das principais fraquezas das democracias emergentes na América Latina, resultando em sistemas políticos nos quais o Poder Executivo frequentemente dominava os outros ramos do governo, comprometendo a transparência e a legitimidade do Estado, propiciando o surgimento da corrupção¹³⁸.

Para O'Donnell, a consolidação democrática exigia mais do que eleições regulares; ela demandava a construção de instituições que garantissem o acesso equitativo aos direitos, a redistribuição de recursos e a proteção contra abusos de poder¹³⁹.

A perspectiva de O'Donnell ajudou a iluminar as complexidades e os desafios das transições democráticas na América Latina, destacando que a democracia não era um ponto de chegada, mas um processo contínuo que exigia a construção de instituições robustas e a participação ativa da sociedade civil. Sua análise permanece relevante para entender os avanços e retrocessos das democracias contemporâneas, não apenas na América Latina, mas em todo o mundo, ao enfatizar o papel de escolhas políticas, da governança inclusiva e da promoção de uma cidadania ativa para a efetividade democrática¹⁴⁰.

A abordagem de Guillermo O'Donnell rejeita a ideia de que as transições democráticas seguissem um caminho linear ou predeterminado, enfatizando, ao contrário, que

¹³⁷ RICUPERO, Bernardo. Da estrutura à agência: momentos da interpretação de Guillermo O'Donnell sobre o autoritarismo Latino-Americano. **Crítica e sociedade**, v. 4, n. 2, 2014. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/26116>. Acesso: mar. 2026. p. 104. Ver também: MERCADER, Sofia. Democracy and inequality in Latin America: revisiting the intellectual legacy of Guillermo O'Donnell. **Intellectual History Review**, v. 34, n. 4, p. 833-850, 2024.

¹³⁸ *Accountability* pode ser entendida como a obrigação ou responsabilidade de explicar, justificar e assumir consequências de ações por parte de indivíduos, instituições ou governantes perante a sociedade, instituições ou instâncias de regulação. Já em relação a “*accountability vertical*”, “*accountability horizontal*” e os efeitos da falta deste último termo, ver: O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, n. 44, 1998. p. 28, 40-43, passim.

¹³⁹ MERCADER, Sofia. Democracy and inequality in Latin America: revisiting the intellectual legacy of Guillermo O'Donnell. **Intellectual History Review**, v. 34, n. 4, p. 833-850, 2024.

¹⁴⁰ RICUPERO, Bernardo. Da estrutura à agência: momentos da interpretação de Guillermo O'Donnell sobre o autoritarismo Latino-Americano. **Crítica e sociedade**, v. 4, n. 2, 2014. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/26116>. Acesso: mar. 2026. p. 90, 102-103; Colvero e Ribas, 2013.

o resultado das transições no rumo democrático dependia de uma combinação de fatores estruturais e das escolhas feitas por atores políticos durante o processo, e não necessariamente de desenvolvimento econômico¹⁴¹.

Segundo o próprio O'Donnell, as teorias atuais do Estado frequentemente fazem uma suposição recorrente nas teorias atuais da democracia. Em geral, não se questiona se a ordem social que o Estado sustenta e as demais ordens emitidas pelas organizações estatais têm eficácia semelhante em todo o território nacional e em toda a estratificação social existente. O autor segue referindo que:

O ideal de “igualdade perante a lei” não foi plenamente alcançado em nenhum país; veja, por exemplo, a constatação universal de preconceitos de classe na administração da justiça. Mas os países escandinavos aproximam-se bastante da homogeneidade total, enquanto os Estados Unidos, tanto territorial quanto funcionalmente, estão próximos do limite inferior entre as democracias institucionalizadas contemporâneas¹⁴².

Países latino-americanos com maior grau de homogeneidade (sobretudo a territorial) tendem a democracias mais duradouras e estáveis, como é o caso da Costa Rica, do Chile e do Uruguai. O Peru seria o oposto disso, enquanto Bolívia e Equador teriam alta heterogeneidade. Brasil e México, por sua vez, mesmo depois de longos períodos de regimes autoritários centralizados, permanecem como exemplos de alta diversidade territorial e funcional. Já as posições intermediárias são ocupadas por Argentina, Venezuela e Colômbia. Essas duas últimas nações, apesar de antigas, seguem enfrentando dificuldades na contemporaneidade.¹⁴³

A citada alta heterogeneidade territorial e funcional do Brasil – que aqui merece um paralelismo – possui estreita relação com a problemática enfrentada pelo setor elétrico do país, especialmente no que diz respeito às perdas não técnicas (PNTs), ou seja, concessões que contêm ASROs, incluindo favelas e bairros territorializados por narcotraficantes ou milícias, não têm como alcançar a mesma eficiência na gestão de combate a furtos, em comparação com outras concessionárias em áreas menos problemáticas. Alta recorrência de PNTs dentro e fora de ASROs são uma realidade da Região Metropolitana do Rio de Janeiro,

¹⁴¹ BULCOURF, Pablo; DUFOUR, Gustavo. Guillermo O'Donnell e sua contribuição para o desenvolvimento da Ciência Política Latino-Americana. **Dados**, v. 55, 2012, p. 19-22, 30. Ver também: MERCADER, Sofia. Democracy and inequality in Latin America: revisiting the intellectual legacy of Guillermo O'Donnell. **Intellectual History Review**, v. 34, n. 4, p. 833-850, 2024.

¹⁴² O'DONNELL, Guillermo. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post communist Countries. **World Development**, [S. l.], v. 21, n. 8, 1993. p. 1.358. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/documents/1427>. Acesso: mar. 2026.

¹⁴³ Ibidem, p. 1.358.

que acarreta grandes prejuízos tanto para os acionistas das distribuidoras quanto para os seus consumidores. O desafio aumenta se considerado o território continental do Brasil, com ampla diversidade geográfica de biomas, climas e vegetação – características estas que supõem diversidades e desigualdades regionais em termos de economia, infraestrutura, renda, educação, acesso a serviços básicos etc., que podem influenciar as ocorrências de PNTs.

O'Donnell, nesse relativo, faz a seguinte reflexão:

O que acontece quando a eficácia da lei se estende de forma muito irregular (se não desaparece completamente) pelo território e pelas relações funcionais (incluindo as de classe, étnicas e de gênero) que ela supostamente regula? Que tipo de Estado (e sociedade) é esse? Que influências isso pode ter sobre o tipo de democracia que pode emergir?¹⁴⁴

Segundo O'Donnell, fora dos centros urbanos de muitas democracias emergentes, a ordem nacional desaparece, e a degradação urbana se faz notar. Aumenta criminalidade; negam-se direitos às mulheres e a minorias; o tráfico de drogas opera impune e há muitas crianças abandonadas nas ruas. Esses males sociais sinalizam a crescente incapacidade de o Estado tornar efetivas suas próprias regulamentações. Tais fenômenos, muitos deles antigos, agravaram-se devido a uma enorme crise sobreposta a um frágil processo de democratização.¹⁴⁵

O'Donnell propõe-se imaginar um mapa de cada país, cuja legenda continha cores para designar as áreas com maior ou menor grau de presença e funcionalidade do Estado no território, nestes termos:

[...] as áreas cobertas em azul designariam aquelas onde há um alto grau de presença do Estado (em termos de um conjunto de burocracias razoavelmente eficazes e da eficácia da legalidade devidamente sancionada), tanto funcional quanto territorialmente; a cor verde indicaria um alto grau de penetração territorial, mas uma presença significativamente menor em termos funcionais/de classe; e a cor marrom, um nível muito baixo ou nulo em ambas as dimensões. Nesse sentido, digamos, o mapa da Noruega seria dominado pelo azul; os Estados Unidos mostrariam uma combinação de azul e verde, com importantes manchas marrons no Sul e em suas grandes cidades; Brasil e Peru seriam dominados pelo marrom, e na Argentina a extensão do marrom seria menor – mas, se tivéssemos uma série temporal de mapas, poderíamos ver que essas seções marrons têm crescido ultimamente (grifos nossos).¹⁴⁶

¹⁴⁴ Ibidem, p. 1.358.

¹⁴⁵ Ibidem, p. 1.358-1.359.

¹⁴⁶ Ibidem, p. 1.358.

Depois, para exercitar interpretações a partir desse mapa, O'Donnell lança questionamentos como estes: “Que tipo de Estado são aqueles em países onde as áreas marrons dominam? Que tipo de regime democrático, se houver, pode ser estabelecido sobre tal heterogeneidade?” Enfim, seguindo o raciocínio do autor, é possível imaginar que o mapa do Brasil, de fato, conteria muitas áreas marrons, embora, certamente, teria também áreas azuis e verdes, referentes a regiões mais desenvolvidas.¹⁴⁷

O mesmo muito provavelmente não se poderia dizer da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em que favelas, conjuntos habitacionais e até bairros formais, pelo fato de vários deles estarem sob o controle de grupos criminosos, poderiam ser vistos como muitos marrons ao lado de uns poucos verdes e azuis. No Rio de Janeiro, vale lembrar, há comunidades nessa situação – de ausência do Estado no todo ou em parte, funcional e territorialmente – que estão incrustadas em áreas centrais da metrópole, não necessariamente nas aforas da urbe, na zona rural.

Essas regiões, nessas condições, são consideradas pela Aneel, como já explicado, áreas de severas restrições operacionais (ASROs). Nelas, as concessionárias de distribuição não conseguem entrar livremente para combater fraudes e executar eventuais cortes no fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento. Esses problemas, no fim das contas, acarretam prejuízos anuais bilionários, com impacto também na tarifa de consumidores, como se verá em mais detalhes no Capítulo 4.

O que importa reter do fato é a flagrante imposição de ordem não pelo poder instituído, legitimado e dirigido por leis nacionais, fruto de debates e escolhas democráticas, mas pelo poder de líderes de organizações criminosas, que operam conforme seu livre arbítrio, em benefício de interesses de milicianos, narcotraficantes e outros grupos mafiosos. De acordo com Calili, citado por Lucas Merenfeld da Silva Fernandes, a ausência do Estado abre espaço para ordens paralelas, exercidas por facções e milícias, e destaca:

As organizações criminosas podem contribuir para a elevação das perdas [de energia elétrica] na medida em que proíbem a entrada das empresas para cortar o fornecimento de energia ou multar consumidores identificados como irregulares. Dessa forma, a “proteção” dos grupos criminosos, exercida através do poder armado, pode inviabilizar o combate do problema pelas distribuidoras e, conseqüentemente, criar um ambiente propício para as práticas ilícitas mencionadas [ligações clandestinas, alterações de medidores etc.]¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Ibidem, p. 1.360.

¹⁴⁸ FERNANDES, Lucas Merenfeld da Silva. **O impacto do controle de território sobre o furto de energia elétrica: o caso do Rio de Janeiro**. 2017. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação

Também notícias veiculadas na imprensa nacional revelam que chefes de organizações criminosas chegam ao ponto de dar ordens por meio de bilhetes ou marcações afixadas em entradas de favelas do Rio de Janeiro (Figuras 14 a 21).

Voltando oportunamente a O'Donnell, após as contextualizações supra, o autor, novamente de forma reflexiva, elabora outro questionamento: “Existem alternativas para as crises que descrevi?” Ele próprio responde, valendo-se da metáfora do dilema do prisioneiro, que, aplicada à situação em pauta, traz à tona uma dinâmica complexa: apelos à cooperação, segundo O'Donnell, como altruísmo ou união nacional, ou mesmo políticas baseadas em solidariedade coletiva, frequentemente falham porque não alteram a lógica individualista do jogo. A saída estaria não em discursos moralizantes; sim no ato de identificar pontos estratégicos em que intervenções, especialmente por parte do governo, possam modificar os incentivos dos atores, estendendo seu horizonte de tempo e fomentando cooperação de longo prazo.

A principal solução conhecida, segundo O'donnell seria o fortalecimento institucional, mas em contextos de desconfiança e interesses conflitantes isso se torna um desafio difícil¹⁴⁹. O'Donnell refere, ainda, que:

No mundo contemporâneo, a alegre celebração do advento da democracia deve ser complementada pelo reconhecimento sóbrio das imensas (e, de fato, historicamente incomuns) dificuldades que sua institucionalização e seu enraizamento na sociedade devem enfrentar. Como Haiti, Peru e Tailândia demonstraram, essas experiências são frágeis. Além disso, contra algumas proclamações um tanto prematuras do “fim da história”, não há forças imanescentes que guiem as novas democracias rumo a uma forma institucionalizada e representativa, e à eliminação de suas áreas marrons e dos múltiplos males sociais que as subjazem. A longo prazo, as novas democracias podem se dividir entre aquelas que seguem esse caminho feliz e aquelas que regridem ao autoritarismo absoluto. Mas democracias delegativas, responsabilidade horizontal fraca, Estados esquizofrênicos, áreas marrons e cidadania de baixa intensidade fazem parte do futuro previsível de muitas novas democracias¹⁵⁰.

Ainda, na opinião de O'Donnell, o que torna os governos incapazes de executar políticas públicas minimamente complexas tem sido a desintegração do aparato estatal e a perda de eficácia do Estado de direito. E não é das tarefas mais fáceis, pela complexidade, identificar prioridades de ampliação da efetividade estatal. O mesmo se pode dizer da

em Economia da Indústria e da Tecnologia, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. p. 26.

¹⁴⁹ O'DONNELL, Guillermo. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post communist Countries. **World Development**, [S. l.], v. 21, n. 8, 1993. p. 1.367. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/documents/1427>. Acesso: mar. 2026.

¹⁵⁰ Ibidem, p. 1.365.

formulação de uma política industrial, da abertura da economia ou das políticas de emprego e salários. Fato é que, sem essas reestruturações, tanto as estratégias neoliberais em vigor quanto as demais tendem ao fracasso.¹⁵¹ E essa fragilidade institucional não está apenas nas políticas econômicas; reflete-se também no arcabouço regulatório que as sustenta.

As reflexões desenvolvidas até aqui, com base nas ideias de Guillermo O'Donnell, mostraram-se cruciais para compreender o caminho para a efetividade dos direitos subjetivos em países com distintos níveis de transição e afirmação democrática, a qual não pode ser dissociada do padrão de atuação estatal e da herança de um desenvolvimento econômico marcado por profundas desigualdades. Em suma, onde o Estado não atua, abre-se espaço para ordens paralelas que condicionam (quando não suprimem) a fruição de direitos formalmente assegurados. É exatamente nesse ponto que a análise macro da fragilidade institucional latino-americana encontra seu necessário contraponto empírico.

Se até este momento se teorizou sobre as “áreas marrons” e os desafios à cidadania, cumpre agora descer ao plano concreto para examinar como essas categorias podem ser interpretadas em uma realidade específica. Esse é o objetivo do próximo capítulo, ao resgatar a história urbana e social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, dedicando especial atenção a como se deu o acesso a serviços essenciais nessas regiões, a exemplo da energia elétrica, a fim de ilustrar o processo formativo de produção das ASROs, cuja explicação prévia foi apenas superficial. É na trajetória de surgimento e consolidação das favelas cariocas – marcada por sucessivas remoções de moradores e pela relação ambígua destes com o Poder Público – que se encontram as raízes profundas do problema das PNTs, que há décadas tenta-se equacionar.

Dito isso, cabe referir, por fim, que a distinção entre previsão normativa e efetividade material dos direitos, bem como os problemas decorrentes da ausência ou insuficiência da atuação estatal em determinados territórios, não constituem apenas questões teóricas associadas aos processos de democratização latino-americanos. Tais fenômenos também se manifestam no setor elétrico brasileiro, especialmente em contextos marcados por perdas não técnicas e áreas de severas restrições operacionais, onde condicionam a implementação de políticas públicas e a própria capacidade de produção dos efeitos jurídicos pretendidos pelo ordenamento.

Por essa razão, as reflexões desenvolvidas neste capítulo servirão de fundamento para análises que seguem a dinâmica da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE),

¹⁵¹ Ibidem, p. 1.367.

adiante, no Capítulo 6, que trata dos impactos que essas circunstâncias produzem sobre a efetividade de direitos subjetivos relacionados à prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica.

3. A CIDADE DO RIO DE JANEIRO: FAVELAS, ELETRICIDADE E CRIMINALIDADE

A cidade do Rio de Janeiro, segunda maior metrópole do país¹⁵² – por isso, também mencionada nesta tese como Região Metropolitana –, apresenta um quadro econômico e social marcado por contradições estruturais. Por um lado, concentra atividades econômicas estratégicas – especialmente nos setores de petróleo e gás, turismo e serviços empresariais –, mantendo relevante participação no PIB nacional. Por outro, convive com profundas desigualdades sociais, socioespaciais e de segurança pública, que limitam a inclusão social de muitos de seus habitantes, comprometendo também a efetivação dos direitos subjetivos mais básicos garantidos pela CF/88. Essas assimetrias não produzem efeitos apenas no campo social; também condicionam a implementação de políticas públicas e a capacidade de funcionamento de instituições estatais e regulatórias.

No entanto, esses problemas não surgiram repentinamente. É isso que este capítulo revela a partir de um breve resgate de sua história urbana e social, da qual emergem elementos fundamentais para a compreensão de questões contemporâneas relativas a áreas de severas restrições operacionais (ASROs) e a perdas não técnicas (PNTs) no âmbito do setor elétrico (problemas esses de gravidade excepcional nessa região metropolitana). A compreensão dessas origens históricas mostra-se particularmente relevante porque muitos dos conflitos regulatórios posteriormente examinados adiante, no Capítulo 6, à luz da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), decorrem justamente das limitações encontradas para a implementação efetiva das normas em determinados territórios.

Em outras palavras, é na tessitura histórica do Rio de Janeiro que se encontram as chaves explicativas para problemas que o direito regulatório, isoladamente, tem se mostrado incapaz de resolver.

3.1. As transformações urbanas e sociais no Rio de Janeiro durante a Colônia e o Império

O Rio de Janeiro teve início como povoado, com fins de fortificação militar e consolidação da presença portuguesa no continente para a ocupação extrativista de madeira,

¹⁵² A denominação oficial de “Região Metropolitana” conferida ao Rio de Janeiro veio da lei complementar nº 20, de 1º de julho de 1974.

atividade precária e disputada com os franceses. Em 1565 foi alçado à categoria de vila pelo militar português Estácio de Sá e ganhou autonomia administrativa, com a Câmara Municipal¹⁵³ e o pelourinho¹⁵⁴, próximos à cadeia e à igreja. Foi-se consolidando a partir daí um cenário de imposições a gentes nativas, mestiças e escravizadas e também a recursos naturais, que iriam perdurar quase que imutáveis em sua dinâmica (embora com distintos matizes) por séculos no Brasil. O resultado foi não apenas o trabalho compulsório, mas também deslocamentos forçados e conflitos, especialmente sentidos por populações pobres e vulneráveis¹⁵⁵. Essa sistemática, junto com a expansão demográfica, está na gênese das atuais “zonas de exclusão” urbana cariocas – as favelas e outras regiões da urbe, acometidas por vulnerabilidades sociais.

Quando da descoberta de ouro e diamantes no final do século XVII, a população da colônia deu um salto extraordinário: de cerca de 300 mil habitantes para mais de três milhões pouco antes de 1800¹⁵⁶. O Rio de Janeiro, no período, tornou-se “um grande centro importador de escravos da África”, devido à exploração aurífera e ao “avanço da economia açucareira”¹⁵⁷. Em 1748, a vila foi elevada a cidade e, pouco depois, em 1763, tirava de salvador o *status* de capital da Colônia. Em fins do século XVIII, já era “o principal centro

¹⁵³ As Câmaras “foram controladas, sobretudo até meados do século XVII, pela classe dominante dos proprietários rurais e expressavam seus interesses”. Ver: FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006. p. 64.

¹⁵⁴ O pelourinho era um poste de madeira ou pedra onde se amarravam e castigavam com chicotadas pessoas escravizadas ou pobres livres envolvidos em crimes ou desobediência. Era visto como símbolo do poder da Coroa e da justiça pública. Ver: COELHO, Luiz Fernando. O pelourinho como símbolo de barbárie. **Revista Trabalho, Direito e Justiça**, Curitiba, v. 2 (n.3), p. 01-20, e101, 2024. Disponível em: <https://revista.trt9.jus.br/revista/article/view/101/119>. Acesso: jan. 2026.

¹⁵⁵ Dos primórdios da colonização à primeira metade do século XVIII, os jesuítas intermediavam sérias disputas em torno de posse de terras e trabalho indígena. Daí até o início do XIX, período da expulsão dos inácianos, intensificaram-se os conflitos, já que “os colonos interessavam-se mais pelas terras dos índios do que por seu trabalho, enquanto estes, por sua vez, reivindicavam, por conta própria, direitos às terras, cargos e ordenados que sua condição de índios aldeados lhes garantia.” Ver: ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. **Metamorfoses indígenas: identidade e cultura nas aldeias coloniais do Rio de Janeiro** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003. p. 35.

¹⁵⁶ Sobre os que migravam para o Brasil, “os seus principais destinos eram [...] as novas áreas de mineração, que incluíam Vila Rica (atual Ouro Preto) e Tijuco, em Minas Gerais, e Cuiabá, no Mato Grosso [...]. Só de Portugal, entre meio milhão e 800.000 pessoas mudaram-se para o Brasil de 1700 a 1800. Ao mesmo tempo, o tráfico de escravos se acelerou. Quase 2 milhões de negros cativos foram importados para trabalhar nas minas e lavouras do Brasil durante o século XVIII. Foi uma das maiores movimentações forçadas de pessoas em toda a história da humanidade” Ver: GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007. p. 122. Quanto às estimativas populacionais históricas do Brasil, ver: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Brasil: 500 anos de povoamento. Evolução da população brasileira / estatísticas do povoamento**. Rio de Janeiro, 2000. p. 221. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html>. Acesso em: fev. 2026.

¹⁵⁷ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006. p. 51-52.

comercial e portuário do Brasil [...] com cerca de 45 mil habitantes”¹⁵⁸. Em seguida, 1808, evento transcendental, chegou a Corte portuguesa ao Brasil¹⁵⁹, e a cidade teve sua área urbana triplicada pouco tempo depois de ser convertida em capital do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. O número de habitantes, entre 40 e 50 mil pessoas, quase dobrou¹⁶⁰, enquanto a quantidade de escravizados triplicou, de 12 mil para 36.182¹⁶¹.

Um evento emblemático, prenúncio do que viria a ocorrer em maior escala décadas depois, foi o enxotamento deliberado de proprietários de casas no centro da urbe. Com a chegada dos nobres da Corte Portuguesa, agentes imperiais trataram de abrigá-los nas casas que julgaram mais aptas. Aproximavam-se de suas portas e nelas inscreviam “PR” em letras graúdas, para significar “Príncipe Regente”. Aos proprietários restou abandoná-las, nem todos tendo sido agraciados com aluguel ou espécie. Não raro, muitos brasileiros, indignados, interpretaram a sigla “PR” como “Ponha-se na Rua”¹⁶². Outro evento emblemático do Rio de Janeiro foi, em 1811, o decreto real ordenando – e provendo incentivos – para o crescimento em direção aos pântanos de São Diogo, que foram sendo gradualmente aterrados. Era a primeira medida contra a crise habitacional, tanto que não eram permitidas casas de apenas um andar. Assim nasceu a chamadada “Cidade Nova”, elogiada pelo “melhor gosto arquitetônico”, ruas retilíneas, ampla praça pública etc. Como resultado, “passadas algumas décadas, parte dessas construções acabaria por se transformar nos infames e superlotados cortiços”¹⁶³.

Enfim, esses e outros acontecimentos, desde o início do século XVIII até pouco mais de cem anos depois, incluindo a Independência em 7 de setembro de 1822, foram

¹⁵⁸ O Rio de Janeiro “era uma espécie de esquina do mundo, na qual praticamente todos os navios que partiam da Europa e dos Estados Unidos paravam antes de seguir para a Ásia, a África e as terras recém-descobertas do Pacífico Sul”, assim como para o Rio da Prata, ao sul da América. Ver: ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. **Metamorfoses indígenas: identidade e cultura nas aldeias coloniais do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003. p. 89. Sobre a população total do Rio de Janeiro, ver: MOURA FILHO, Heitor Pinto de. **Demografia histórica do Rio de Janeiro na segunda escravidão**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em História) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.unirio.br/cchs/ppgh/producao-academica/teses-de-doutorado-e-egressos-pasta/arquivos/HEITORPINTODEMOURAFILHOPPGHUNIRIOT.pdf>. Acesso em: fev. 2026. p. 493.

¹⁵⁹ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006. p. 120-127. A Corte veio fugida do expansionismo francês na Europa e, em 1815, Dom João VI elevou o, isto é, a colônia virou metrópole, e a metrópole virou colônia.

¹⁶⁰ CARVALHO, Bruno. **Cidade porosa: dois séculos de história cultural do Rio de Janeiro**. Tradução Daniel Estill. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019. p. 48.

¹⁶¹ GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007. p. 165, 227.

¹⁶² Ibidem, p. 147-148.

¹⁶³ CARVALHO, Bruno. **Cidade porosa: dois séculos de história cultural do Rio de Janeiro**. Tradução Daniel Estill. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019. p. 48, 51.

expoentes, também, de como se processava a “diversificação social” no Rio de Janeiro e de como se dava a “alteração das relações entre campo e cidade”¹⁶⁴. Entre os mais abastados, estavam “os grandes proprietários rurais, os comerciantes voltados para o comércio exterior e, ao longo dos anos, os grupos concentrados na cidade, que se dedicavam, principalmente, ao tráfico de escravos, às inversões imobiliárias e à usura”¹⁶⁵. Também havia a população livre e pobre: “roceiros, pequenos lavradores, trabalhadores povoaram os campos; as poucas cidades [da Colônia] reuniram vendedores de rua, pequenos comerciantes, artesãos. Lembremos, de passagem, que esse quadro não foi estático”¹⁶⁶. Por sua vez,

[...] os escravos [por mais de duzentos anos] eram o motor das lavouras de algodão, fumo e cana-de-açúcar [e, posteriormente, de café, no século XIX], e também das minas de ouro e prata que drenavam a riqueza para a metrópole. Os cativos, somados aos negros libertos, mulatos e mestiços – seus naturais aliados entre os pobres que viviam à margem da sociedade colonial –, formavam mais de dois terços da população, o que deixava os brancos [europeus] em minoria¹⁶⁷.

Os escravizados, portanto, dominavam a paisagem no Rio de Janeiro¹⁶⁸. Prática comum dos primeiros decênios do século XIX na urbe era o aluguel de “escravos de ganho” para a prestação de serviços a terceiros. Muitos deles trabalhavam nas ruas, “caindo inclusive na prostituição e na mendicância”, mas havia também os que se desempenhavam como barbeiros instalados em lojas, ou operários¹⁶⁹. Em todo caso, segundo Laurentino Gomes, naquela época, a criminalidade:

[...] atingiu índices altíssimos. Roubos e assassinatos a todo momento. No porto, navios eram alvos de pirataria. Gangues de arruaceiros percorriam as ruas atacando as pessoas a golpes de faca e estilete [especialmente à noite]. Oficialmente

¹⁶⁴ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006, p. 70.

¹⁶⁵ Ibidem, p. 71. O mesmo autor cita esta divisão social para o início do século XIX: nobres, comerciantes, clero e gente do povo.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 70.

¹⁶⁷ GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007. p. 135. O mesmo autor revela que, “quando a corte portuguesa chegou ao Brasil, navios negreiros vindos da costa da África despejavam no Mercado do Valongo [no Rio de Janeiro] entre 18.000 e 22.000 homens, mulheres e crianças por ano” (Ibidem, p. 238-239). Segundo Boris Fausto, as elites portuguesas, sendo minoria, nutriam grande medo de rebeliões como a do Haiti em 1791, quando negros escravizados expulsaram os europeus e consumaram a independência do país. Ver: FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006.

¹⁶⁸ “No decênio da Independência, o tráfico aumentou com relação ao período anterior. Segundo as estatísticas oficiais, a média anual de ingresso de escravos no Brasil foi de 32.770 cativos, no período 1811-1820, e de 43 140, no período 1821-1830” (Ibidem, p. 192). Segundo Laurentino Gomes, em feriados e fins de semana, os escravizados, seguindo suas tradições, faziam “uma recreação muito curiosa, [...] um espetáculo singular de alegria, tumulto e confusão, que provavelmente não é possível ser visto na mesma escala em outro país fora da própria África”. Ver: GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007. p. 162.

¹⁶⁹ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006, p. 68.

proibidos, a prostituição e o jogo [incluindo o de capoeira] eram praticados à luz do dia. [...] Pouca gente se arriscava a sair desacompanhada à rua depois do anoitecer. Pedradas eram um tipo de agressão muito comum. Um grande número de escravos era preso por desferir pedradas em pessoas que simplesmente passavam pela rua¹⁷⁰.

Em contrapartida, a repressão aos negros e suas manifestações era tal que “poderiam ser presos apenas por assoviarem o ritmo da capoeira”¹⁷¹. Castigo não lhes faltava, especialmente no campo. Na capital, porém, habitada por uma Corte europeia, não era de todo bem-visto infligir-lhes sofrimentos em público, aí entrava o trabalho do agente civilizador, que planejava desde arranjos arquitetônicos e de segurança pública até questões sanitárias e imobiliárias¹⁷². Entretanto, a falta mais grave que poderia cometer um escravizado, depois do homicídio, era a fuga, e isso era o motivo “de 16% do total de prisões feitas pela polícia da Corte entre 1808 e 1822”. Não era novidade. Ainda em 1741, “a coroa portuguesa tinha ordenado que todos os negros achados em quilombos, ‘estando neles voluntariamente’, deveriam ser marcados com um F (de fugido) nas costas”. As reincidências eram punidas com uma das orelhas cortadas “e, na terceira, seriam condenados à morte”¹⁷³.

Em favor dos fugidios, o relevo do Rio de Janeiro, ao redor da Corte, repleto de florestas e montanhas, oferecia abrigo temporário:

A floresta da Tijuca, o Morro de Santa Teresa e as regiões de Niterói e da atual Lagoa Rodrigo de Freitas ficaram famosas por abrigar quilombos. Seus moradores sobreviviam dos produtos da própria mata, coletando frutas, raízes e matando pequenos animais e roedores. Seu principal sustento, porém, eram as fazendas e chácaras vizinhas, que assaltavam com frequência. Algumas vezes os escravos foragidos conseguiam até mesmo vender na própria cidade o produto dos seus roubos. [...] porém, o principal refúgio dos escravos foragidos não eram as florestas e lugares ermos das zonas rurais, mas a própria cidade. Como havia muitos negros e mulatos libertos no meio urbano, esse tornava-se o ambiente adequado para que um escravo se misturasse à multidão. Era praticamente impossível à polícia averiguar a identidade de cada negro nas ruas do Rio de Janeiro para descobrir se se tratava de um escravo ou de um alforriado¹⁷⁴.

Na década de 1820, tantas montanhas não eram entendidas como vantagem porque dificultavam a circulação dos ventos, num contexto já de preocupante aumento populacional, infraestrutura urbana insuficiente, falta de higiene e clima tropical úmido. A

¹⁷⁰ GOMES, Laurentino. **1808**: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007. p. 227-228, 231-232.

¹⁷¹ Ibidem, p. 231. O autor ainda refere que também podiam ser presos por “usarem casquete com fitas amarelas e encarnadas – símbolo dos lutadores de capoeiras [símbolo da cultura africana] – ou ainda por carregarem instrumentos musicais utilizados nesses encontros” (Ibidem, p. 231).

¹⁷² Se o infrator fosse, por exemplo, “encontrado com navalhas ou lutando capoeira”, a punição era de “duzentos a trezentos açoites” em praça pública (Ibidem, p. 250).

¹⁷³ Ibidem, p. 251-252.

¹⁷⁴ Ibidem, p. 252.

solução, além de construir esgotos e redes de água tratada foi “demolir alguns morros, aterrar os pântanos e corrigir uma paisagem que, apesar de bonita, era, na sua opinião [ou seja, de médicos e conselheiros reais], nociva à saúde pública”. Desde então, “a cidade foi aplainada, aterrada, desmatada, perfurada, desbastada”¹⁷⁵.

Populações pobres e escravizadas, eventualmente vítimas de remoções, não opinavam. Quando se descobriram minas de ouro e diamantes no início do século XVIII, “o Estado [português] aumentou seus controles, com o objetivo de organizar uma sociedade em rápido crescimento e assegurar a percepção dos tributos sobre as novas riquezas”. Era assim, desde cima, que se organizava a vida da Colônia, nem que desagradasse a alguns¹⁷⁶. Contudo, o patrimonialismo luso, em que tudo, em última análise, era patrimônio do rei, operava com ajustes à sociedade colonial, na qual predomina a solidariedade familiar: os setores dominantes da sociedade (famílias da classe dominante, ajudados não apenas por parentes de sangue, também por padrinhos e afilhados, protegidos e amigos) conseguiam “abrir caminho na máquina estatal ou receber as graças dos governantes em benefício da rede familiar”. O Estado era, assim, penetrado por interesses particulares, e, via de regra, governava-se “não de acordo com padrões de impessoalidade e respeito à lei, mas segundo critérios de lealdade”¹⁷⁷.

Com o fim da escravidão no Brasil, veio também o fim do regime imperial e o advento da República Federativa do Brasil em 1889. No processo, os benefícios estatais à grande massa populacional deixaram a desejar. Ainda em 1850, a Lei de Terras “determinava a venda das terras públicas [devolutas], não a doação. Assim, evitar-se-ia o acesso à terra por posseiros e possíveis futuros imigrantes pobres”, em benefício dos grandes proprietários, que puderam regularizar, mediante taxa e registro em cartório, grandes filões de terras.¹⁷⁸ Ato contínuo, em décadas seguintes, debateu-se e optou-se pela importação de europeus brancos para servir de mão de obra livre assalariada. Era a execução de um plano de modernização capitalista traçado desde a metade do século, ou seja, as “primeiras tentativas para se criar um mercado de trabalho, da terra e dos recursos disponíveis”¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Ibidem, p. 233, 236. Refere ainda o autor que Domingos Ribeiro dos Guimarães Peixoto, cirurgião da câmara do rei, era um dos que defendiam um saneamento radical da cidade do Rio de Janeiro.

¹⁷⁶ Apresadores de indígenas e proprietários rurais, por exemplo, desagradaram-se com “as medidas tendentes a limitar a escravização dos índios, ou garantir o suprimento de gêneros alimentícios por meio do plantio obrigatório nas fazendas”. Ver: FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006, p. 75.

¹⁷⁷ Ibidem, p. 76.

¹⁷⁸ Ibidem, p. 196-197. Refere também o autor que “imigrantes com passagens financiadas eram proibidos de adquirir terras até três anos após sua chegada”.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 198, 204-205. O parlamento brasileiro optou por não transformar escravizados em trabalhadores livres nem mesmo trazer pessoas do Nordeste e d’outras regiões pobres para as áreas de maior uso de mão de obra, o Sudeste e o Sul do país. E na base do preconceito estava o racismo, pois acreditavam que não só

Até aqui foi possível conhecer, de forma sintética, os elementos centrais do *modus operandi* colonial, no tocante à formação urbana e social da capital do Império do Brasil. O que se praticou por parte do Estado no Rio de Janeiro, com seminal influência de suas elites formadoras, repetir-se-á por décadas adiante nessa mesma cidade e no país e permitirá construir um melhor entendimento sobre os inícios e a consolidação do comportamento social em relação ao furto e fraude de energia elétrica. Desde esse ponto de vista, passemos à análise de outros eventos importantes da conformação urbanística e social da metrópole carioca.

3.2. Higienizações urbanas no Rio de Janeiro durante a República e o surgimento das favelas

A tendência à higienização urbana – “entendida como progresso moral e material de um povo, expressão para um caminho à civilização”¹⁸⁰ – seria uma constante no Rio de Janeiro até o final do século XIX. Depois, na República, seria pautada por intervenções em “cortiços e casas coletivas situadas no centro da cidade do Rio, além de medidas para reprimir os hábitos de não trabalho”¹⁸¹. Os pobres “carregavam o emblema de desocupados, viciados e portadores de costumes e doenças contagiosas” e eram os alvos das reformas estatais, especialmente se habitassem áreas centrais das cidades. Inicialmente, as intervenções eram “reparos e melhoramentos nas instalações das casas: calçamento e iluminação adequados, determinação de lugares apropriados para as latrinas, suficiente ventilação, mínimo abastecimento de água etc.”¹⁸² Passado um tempo, as ações começaram a ter por alvo, direta e energicamente, “os casebres, os cortiços, os albergues, as casas coletivas e a população de rua”¹⁸³. De acordo com Daniela Soares Santos,

Nas décadas de 1860-70, a população de encortiçados cresceu em uma taxa mais alta que a da população total. Alguns brasileiros regressos da Guerra do Paraguai (1865-1870) mudaram-se para a cidade, onde depararam-se com os velhos problemas de escassez de moradia e altos aluguéis, piorados pela Guerra, e estabeleceram-se nos cortiços. Os estrangeiros também predominavam neste tipo de habitação [...] [além de] escravos, que juridicamente livres continuaram economicamente dependentes,

escravizados ou ex-escravizados, mas os mestiços que nasceram ao longo da colonização eram seres inferiores, e o melhor seria europeizar a população. Também, muitos pobres do Nordeste eram atraídos para trabalhar na extração de borracha no Norte do país ou nos cacauais da Bahia, preterindo o Centro-Sul do país (Ibidem, p. 204-205).

¹⁸⁰ SILVA, Luciana Vanzan da. Tramas urbanas de uma cidade ocupada. **Estudos e Pesquisas em Psicologia / UERJ**, Rio de Janeiro, ANO 7, N. 2. Disponível em: <https://pepsic.bvsalud.org/pdf/epp/v7n2/v7n2a07.pdf>. Acesso em: jan. 2026. p. 54.

¹⁸¹ Ibidem, p. 54.

¹⁸² Ibidem, p. 54.

¹⁸³ Ibidem, p. 54.

ajudando a engrossar o contingente dos cortiços. [...] A década de 1890 [...] foi “crítica” do ponto de vista das condições sanitárias. [...] As epidemias ceifavam milhares de vidas e não só na estação calmosa, como de costume, mas durante todo o ano. Desafiando explicações científicas consagradas, suscitavam divergências entre autoridades e médicos¹⁸⁴.

Nesse contexto, em 1893, demoliram “o ‘mais célebre cortiço carioca’: o Cabeça de Porco, na Rua Barão de São Félix, n. 154, hoje imediações da Central do Brasil”, que podia albergar até 2 mil pessoas¹⁸⁵. Estima-se que esses enxotados, com restos de madeiras do cortiço, tenham erguido barracos no morro mais próximo (onde hoje é o Morro da Providência). Os enxotados do cortiço Cabeça de Porco eram “encarados como desordeiros, vagabundos, ociosos, fardo ao progresso [...]. Diante de tamanho aparato repressivo, viram-se obrigados a sair de seus estreitos e mal ventilados quartos, salvando o que era extremamente necessário”¹⁸⁶. Por sua vez, Armelle Enders, corrobora que, “sem dúvida, uma parte [dos enxotados do cortiço] subiu o morro da Providência, bem próximo, e ergueu novos casebres nas encostas”¹⁸⁷. Quatro anos depois, em 1897, soldados que retornaram da pacificação de Canudos foram autorizados a colonizar o mesmo morro. Eles, porém, passaram a chamá-lo de Morro da “Favela”, em alusão a “uma elevação estratégica [um morro que usaram] para a conquista da cidadela de Canudos”. A reminiscência era em relação à “favela”, uma planta espinhosa, arbustiva, típica do sertão árido, que havia em abundância no citado morro, durante a campanha militar na Bahia¹⁸⁸.

Contudo, a primeira grande intervenção urbana na cidade do Rio de Janeiro deu-se com a Reforma Urbana Pereira Passos, entre 1902 e 1906¹⁸⁹. Seu objetivo era impor ao Rio de Janeiro os padrões da *Belle Époque* europeia e apagar o estigma de “cidade da morte”, devido

¹⁸⁴ SANTOS, Daniela Soares dos. O cortiço: higienização de casas e formação de almas. **História e Perspectivas**, Uberlândia, n. 34, p. 261-294, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/download/19041/10240/71855>. Acesso: fev. 2026. p. 264-265.

¹⁸⁵ SILVA, Luciana Vanzan da. Tramas urbanas de uma cidade ocupada. **Estudos e Pesquisas em Psicologia / UERJ**, Rio de Janeiro, ANO 7, N. 2. Disponível em: <https://pepsic.bvsalud.org/pdf/epp/v7n2/v7n2a07.pdf>. Acesso em: jan. 2026. p. 54-55. Refere a autora que a higiene pública intensificou-se a partir do governo de Floriano Peixoto (1891-), caracterizando “um período da história da cidade do Rio de forte influência política dos higienistas e de uso das forças policiais na aplicação da lei, o que sistematizou o uso de meios coercitivos e enérgicos na manutenção da ordem social” (Ibidem, p. 54).

¹⁸⁶ Ibidem, p. 55.

¹⁸⁷ ENDERS, Armelle. A história do Rio de Janeiro. Tradução de Joana Angélica d’Ávila Melo. 3. ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2015. p. 188.

¹⁸⁸ Ibidem, p. 188.

¹⁸⁹ SILVA, Mayara Grazielle Consentino Ferreira da. Algumas considerações sobre a reforma urbana Pereira Passos. **Rev. Bras. Gest. Urbana - UERJ**, Rio de Janeiro, n. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/RZQZ3vhLgqTmYWXQXZrSgJ/?format=html&lang=pt>. Acesso em jan. 2026. p. 2. Impulsionada pelo presidente Rodrigues Alves, a Reforma Urbana Pereira Passos foi inspirada especialmente nas cidades de Paris e Londres, tidas como um modelo de civilização, progresso e modernidade (Ibidem, p. 2).

a frequentes epidemias de varíola, febre amarela e peste bubônica que eclodiam principalmente na Cidade Velha e adjacências, hoje região central do Rio de Janeiro¹⁹⁰. O desafio podia ser mensurado pelos graves problemas sociais, decorrentes, em grande parte, do rápido e desordenado crescimento populacional da urbe, que, entre os anos de 1872 e 1890, passara de 274 mil para 522 mil habitantes e já em 1900 alcançava 811 mil pessoas¹⁹¹. O fenômeno era alavancado pela imigração europeia e pela transição do trabalho escravo para o trabalho livre. Agravava a situação o fato de a cidade ter estrutura colonial, ser carente de transporte, abastecimento de água, rede de esgotos, programas de saúde e de segurança pública¹⁹².

A reforma coube ao governo municipal e ao federal. O prefeito Pereira Passos implementava mudanças visando a aspectos comportamentais civilizacionais¹⁹³. O Centro da cidade era tido como um lugar “civilizador”, e, por isso, dali prolongaram-se e alargaram-se ruas em direção às Zonas Norte e Sul, com embelezamento da Avenida Beira-Mar. O viés conservador da reforma deveu-se às demolições de vários quarteirões, especialmente na região central, e também à remoção de moradores, à retirada de morros, ao aumento dos poderes do prefeito, ao arrocho fiscal etc.¹⁹⁴ Já a reforma federal, mais mecanicista, priorizou os aspectos urbanísticos e sanitários: modernização do porto; saneamento básico; prolongamento do canal do mangue e alargamento de avenidas¹⁹⁵.

¹⁹⁰ SILVA, Marcelo Penna da. O processo de urbanização carioca na 1ª República do Brasil no século XX: uma análise do processo de segregação social. **Estação Científica - UNIFAP**, Macapá, v. 8, n. 1, jan./abr. 2018. DOI: 10.18468/estcien.2018v8n1. p. 49-51 passim.

¹⁹¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Tabela 1287 - População dos municípios das capitais e Percentual da população dos municípios das capitais...** / Rio de Janeiro: 1872, 1890, 1900. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1287#resultado>. Acesso em: fev. 2026.

¹⁹² “O desemprego era comum entre a população pobre e negra, vítima de um profundo descaso por parte do governo desde a abolição”. Ver: MORAIS, Eliel Cruz de. A Reforma Pereira Passos 1902-1906 no Rio de Janeiro e a contribuição para o surgimento da favela. **Humanidades em Revista - CCH Unirio**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, jan. 2023. p. 90.

¹⁹³ A iluminação pública, e as redes de água e esgoto não ficaram de fora, e, paralelamente, proibiu-se andar descalço e sem camisa, ordenhar vacas leiteiras em via pública, vender vísceras nas ruas, assim como não se permitiu mais a vadiagem de cães, a mendicância, os vendedores ambulantes, o ato de cuspir e urinar nas ruas, etc. Ver: SILVA, Mayara Grazielle Consentino Ferreira da. Algumas considerações sobre a reforma urbana Pereira Passos. **Rev. Bras. Gest. Urbana - UERJ**, Rio de Janeiro, n. 11, 2019. p. 3, 6-7. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/RZQZ3vhLgqTmYWXQXZrqSgJ/?format=html&lang=pt>. Acesso em jan. 2026. p. 3-4.

¹⁹⁴ Desejava-se uma mais eficiente circulação de mercadorias pelo Centro e também que a população pobre o frequentasse, mas, segundo críticos, desde que não residisse nele. Por isso, a Reforma Pereira Passos foi entendida como uma “estratégia de expulsão dos desfavorecidos do núcleo metropolitano” (Ibidem, p. 3-4).

¹⁹⁵ Ibidem, p. 3. Por sua vez, Eliel Cruz de Moraes refere que a Avenida Central, que “rasgou o Centro da cidade sentido norte/sul”, ocupou uma área de 1.800 metros de comprimento por 83 m de largura e resultou na demolição de 585 prédios. Ver: MORAIS, Eliel Cruz de. A Reforma Pereira Passos 1902-1906 no Rio de Janeiro e a contribuição para o surgimento da favela. **Humanidades em Revista - CCH Unirio**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, jan. 2023. p. 6.

Concomitante à reforma urbanística, houve também na capital federal uma reforma sanitária, orientada por ideias de medicina preventiva, que enxergava o foco de doenças no meio ambiente. O diretor-geral, a partir de 1903, era o médico higienista Oswaldo Cruz. A reforma operava por duas vias: persuasão da opinião pública e repressão por meio de Brigadas Sanitárias e leis rígidas.¹⁹⁶ As medidas deram certo, assim como as ações preventivas da febre amarela. O problema foi a campanha antivariólica, que pressupunha vacinação obrigatória. A rejeição popular foi imediata, e, em 1904, estourou a Revolta da Vacina¹⁹⁷.

A Reforma Urbana Pereira Passos, com seu afã por criar uma “Paris nos trópicos”, além de transtornos para inquilinos e proprietários e da extinção de certos comércios do Centro¹⁹⁸, acabou empurrando

[...] a população mais pobre, principalmente os negros, para os morros e áreas mais afastadas e menos nobres. Dessa forma, a especulação imobiliária assume o lugar de contribuir para que a classe social economicamente mais baixa não ocupasse áreas agora destinadas daqueles que “mereciam” desfrutar de tal processo urbanístico. [...] O problema maior está em que tal processo gerou uma consequência gravíssima: o processo de favelização e segregação sócio-espacial¹⁹⁹.

Segundo Rute Imanishi Rodrigues, houve “registros de ‘ocupações autorizadas’ em morros pertencentes à União, para abrigar soldados, e autorizações de industriais para construção de barracões para os operários nos arredores de algumas fábricas”, além de “favelas surgidas em terrenos alagados, em áreas da Marinha, como no caso da Lagoa

¹⁹⁶ Entendia-se que “a desordem urbana [principalmente a habitação popular, “insalubre”] era a causadora da degeneração física e moral da população [...] logo, os pobres eram vistos como potenciais criminosos ou mesmo portadores de germes”, e havia que discipliná-los. Ver: SILVA, Mayara Grazielle Consentino Ferreira da. Algumas considerações sobre a reforma urbana Pereira Passos. **Rev. Bras. Gest. Urbana - UERJ**, Rio de Janeiro, n. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/RZQZ3vhLgqTmYWXQXZrSgJ/?format=html&lang=pt>. Acesso em jan. 2026. p. 5. No combate à infestação de ratos, houve pessoas dispostas a reproduzir esses animais, para trocá-los por dinheiro.

¹⁹⁷ Ibidem, p. 4-5.

¹⁹⁸ “Os não proprietários simplesmente perderam suas moradias [após as remoções], tendo que pagar por casas mais caras e insalubres” longe da zona central do Rio de Janeiro. Já os donos dos imóveis, que viviam de aluguel, ao menos conseguiram indenizações. Os inquilinos comerciantes e industriais perderam tanto o imóvel quanto a clientela que residia e trabalhava no Centro. Não sem motivos, a reforma ficou conhecida popularmente como “O Bota-Abaixo” (Ibidem, p. 7). Outro autor, Marcelo Penna da Silva, refere que o Centro do Rio de Janeiro era habitado “por pessoas de variados estratos sociais e econômicos: cavalheiros e damas da elite, biscateiros, vendedores de carnes e vísceras, brancos, negros e mulatos, homens, mulheres e crianças, ex-cativos, imigrantes e sempre livres [...]”. De acordo com dados de 1890, cerca de mais da metade dos 89 mil estrangeiros que se encontravam de forma ativa, durante este período, trabalhavam no comércio, manufatura e atividades artísticas. Enquanto que 48% dos negros ativos trabalhavam no serviço doméstico, 17% na indústria e 16% não tinham profissão alguma”. Ver: SILVA, Marcelo Penna da. O processo de urbanização carioca na 1ª República do Brasil no século XX: uma análise do processo de segregação social. **Estação Científica - UNIFAP**, Macapá, v. 8, n. 1, jan./abr. 2018. DOI: 10.18468/estcien.2018v8n1. p. 50.

¹⁹⁹ Ibidem, p. 48.

Rodrigo de Freitas”, e também um grande número “de favelas criadas por empreendedores privados, muitas vezes proprietários de terrenos, que alugavam barracos ou mesmo o ‘chão’”²⁰⁰.

Tempos depois, ainda nas primeiras décadas do século XX, a imprensa carioca falava de aproximadamente 12 “favelas” na cidade, em referência aos primeiros conjuntos de “casebres e barracões”, que contrastavam com a forte urbanização que ocorria nas zonas sul e norte da cidade, assim como em subúrbios²⁰¹.

Em suma, pelo que se depreende até aqui, em que pese a Reforma Urbana Pereira Passos ter conquistado padrões sanitários mais aceitáveis naquele início de século XX, ela também deu início ao processo de consolidação das favelas, o último refúgio de ex-escravizados negros e libertos, mestiços, nativos e pobres em geral no Rio de Janeiro. Vale lembrar que tudo isso acontecia paralelamente ao fluxo migratório, que trazia europeus para trabalhar no Brasil, com incentivos estatais.

3.3. A consolidação das favelas

Ao longo dos 1900, o Rio de Janeiro passaria por profundas transformações urbanas, sociais e econômicas, diretamente influenciadas por crises internacionais, conflitos armados e mudanças políticas internas. Os deslocamentos populacionais, as reformas do espaço urbano e até as práticas criminais, especialmente nas áreas periféricas e favelizadas da cidade, pautar-se-iam por esses fenômenos²⁰². Desde a metade do século XIX, a cidade vinha se constituindo historicamente como polo de convergência de migrantes em busca de trabalho,

²⁰⁰ RODRIGUES, Rute Imanishi. **Os “Parques Proletários” e os subúrbios do Rio de Janeiro**: aspectos da política governamental para as favelas entre 1930-1960. (versão preliminar). Rio de Janeiro: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); Secretaria de Assuntos Estratégicos - Governo Federal, out. 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131003_favelas_rio_parques_proletarios.pdf. Acesso: jan. 2026. p. 2.

²⁰¹ A primeira dúzia de favelas apontada pela mídia carioca era a ponta de um *iceberg* que, em décadas adiante mostraria seu tamanho real, fruto do desenvolvimento de um mercado de trabalho e da ação imobiliária que levariam segmentos sociais mais pobres a ocuparem morros e baixios em áreas, inicialmente regulares, ou a caminho da regularização, mas que sofreriam descontinuidade na sua legalização (Rocinha, Catacumba, Serrinha, entre outras). Houve também ocupações por obra de proprietários (ou grileiros) que alugavam ou cobravam taxas na Mangueira, na Chácara do Céu, entre outras. Ver: SILVA, Maria Lais Pereira da. **Favela: É geral? É particular? É urbano?** In: SILVA, Jailson de Souza et al. (orgs.). **O que é favela, afinal?** – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do **Rio de Janeiro**, 2009, p. 31.

²⁰² Manteve-se, nesse processo, a tradição estatal e elitista de se optar pela não assistência e o afastamento de populações empobrecidas das áreas centrais da cidade. Foi notório, também nesse contexto, o apoio do governo local ou federal para a desapropriação e regularização de terrenos ocupados por favelas, onde havia conflitos fundiários entre proprietários e moradores. Ver: MORAIS, Eliel Cruz de. A Reforma Pereira Passos 1902-1906 no Rio de Janeiro e a contribuição para o surgimento da favela. **Humanidades em Revista - CCH Unirio**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, jan. 2023, passim.

chegando a atrair para a sua indústria mais trabalhadores do que este setor podia absorver em distintos momentos da primeira metade do século XX²⁰³. Trabalhadores pobres diretos e indiretos e suas famílias foram naturalmente atraídos da zona rural ou de cidades menores para a metrópole do Rio de Janeiro, ao mesmo tempo que também houve nesse contingente uma parcela repelida do campo²⁰⁴. Muitos dos recém-chegados acabaram forçados “ao

²⁰³ Em termos de industrialização, vale lembrar, o Rio de Janeiro foi “uma das primeiras cidades a iniciar seu desenvolvimento industrial no país”, embora tímido, na metade do século XIX, o qual desde então não parou de crescer, intensificando-se na gestão Vargas (1930-1945 e 1950-1954). Ver: BRASIL, Zenilda; GRANATO, Marcus. O perfil industrial do Rio de Janeiro: Os remanescentes fabris na paisagem urbana da cidade. Revista Acervo, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, maio/ago. 2024. p. 1-2 et seq. Os autores referem que os investimentos fabris no Rio de Janeiro mais que dobraram entre 1909 e 1919, período da Primeira Guerra Mundial. Depois, até 1929, mais que triplicariam (Ibidem, p. 15-17). Depois, com Vargas no poder, centralizou-se a política e modernizou-se a economia; “inúmeras fábricas e estabelecimentos industriais se instalaram na cidade do Rio de Janeiro” (Ibidem, p. 19). Os investimentos estatais não cessaram na década de 1950. Segundo Boris Fausto, “o governo promoveu várias medidas destinadas a incentivar o desenvolvimento econômico, com ênfase na industrialização”. Ver: FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006, p. 409. Por sua vez, Amanda Gonçalves Marinho et al., com uma interpretação mais pontual sobre os choques adversos da Primeira Guerra Mundial para a indústria brasileira, apesar de economistas clássicos, como Simonsen, Furtado e Tavares, aludirem que o evento foi inteiramente positivo para a indústria. Afirma a autora que, nos primeiros três anos do conflito, os investimentos no setor tiveram queda abrupta, pela impossibilidade de se importarem máquinas e insumos industriais, entre outros motivos. O crescimento da indústria, que foi 9,1% (entre 1908 e 1913), passou a 4,8% (1913-1918), com taxas maiores após a guerra. Ver: MARINHO, Amanda GONÇALVES; Pereira, Guilherme Barreto Bacellar. **A Primeira Guerra Mundial e a indústria brasileira, estímulo ou barreira?** Uma análise sobre os impactos do conflito sobre o setor industrial nacional (1914-1918). In: XI Congresso de História Econômica: Economia de guerra: geopolítica em tempos de pandemia e crise sistêmica. 23 a 27/11/2020 – São Paulo/SP. p. 42-46. Por sua vez, o IBGE, na década de 1950, referiu que: “após a Segunda Guerra Mundial, novos deslocamentos demográficos, em direção às grandes cidades, ocorrem em quase todos os países, com as mesmas graves repercussões [o problema da habitação] que aqui [no Rio de Janeiro] se verificam.” Ver: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Conselho Nacional de Estatística. Serviço Nacional de Recenseamento. **As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950**. Rio de Janeiro: IBGE, 1953. [Documentos Censitários, série C, n. 9]. p. 24. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=212362&view=detalhes>. Acesso: fev. 2026.

²⁰⁴ O crescimento desordenado da cidade do Rio de Janeiro, e o consequente aumento das “favelas”, principalmente com o “êxodo rural e a migração de populações das regiões Norte e, especialmente, Nordeste do Brasil”, foi um dos efeitos colaterais do Segundo Governo Vargas e de seu projeto de industrialização, que, aliás, “constituíram um momento crucial da rápida transição do país da condição de nação rural e agroexportadora para a de nação relativamente industrializada e urbanizada”. Ver: MARTINS, Luis Carlos. Urbanização, industrialização e favelas: o Rio de Janeiro na imprensa carioca no segundo governo Vargas. **Revista Projeto História**, São Paulo, n. 53, Mai.-Ago. 2015. p. 211. Segundo o autor, o influxo populacional “promoveu uma mudança na composição étnica das camadas urbana, com aumento proporcional dos grupos de origem africana e indígena em detrimento das camadas de origem europeia, afora a ampliação dos grupos de baixa renda”, e, assim, por todos esses fatores, a transição rural/urbano gerou controvérsias e intensos debates sobre a sua adequabilidade ao Brasil (Ibidem, p. 211). Com base no fato de que, desde a década de 1950 até os dias de hoje, o êxodo rural foi uma constante no Brasil, vale a pena citar Youssef Cohen, para esclarecer a repulsão ou a atração campo/cidade. Para ele, “a estrutura da propriedade rural, a densidade da população e a introdução de tecnologia mais avançada no meio rural [...] teriam maior peso [na decisão de migrar] do que as melhores oportunidades de emprego e maiores salários das áreas urbanas” (Ibidem, p. 107). Ver: COHEN, Youssef. Crescimento demográfico, industrialização e urbanização no Brasil. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 14, n. 2, p. 107-113, mar./abr. 1974.

desemprego, ao subemprego e mesmo às atividades à margem das normas legais e morais”, sendo uma delas a criminalidade²⁰⁵.

Nessas condições, morar em favelas ou cortiços era uma opção quase automática. Na década de 1930, “as favelas mais populosas da cidade concentravam-se nas áreas que hoje correspondem à zona central, zona sul, e início da zona norte (Tijuca e Engenho Novo)”²⁰⁶, mas isso não era vantagem no tocante ao acesso a serviços públicos, que foi, “historicamente, um desafio para as favelas”. Os moradores, então, improvisavam, fosse com o saneamento básico, fosse com a energia elétrica. No caso da energia elétrica, a Light, “concessionária de luz da cidade do Rio de Janeiro, justificava a não instalação das redes de luz nas favelas por conta do risco de perda de seus investimentos, sem nenhuma forma de compensação em caso de despejo da favela”. Foi, então, desde a década de 1940, permitido aos moradores com “acesso à luz principal” instalarem “cabines de luz” e, mais que isso, “podiam vender a luz, distribuindo-a no interior da favela”²⁰⁷. Eram os “cabineiros”, que, após um tempo, passaram a “cobrar taxas exorbitantes para fornecer pontos de energia aos barracos”, e, quanto mais pessoas com luz instalada em casa, em mais frações a conta da energia era dividida. Havia cabineiros com 120 distribuições. Não sem motivos, havia “grandes perdas de potência”²⁰⁸ pelo percurso, chegando [a eletricidade] extremamente fraca às casas”. A função de distribuição passou para as “comissões de luz” a partir do final da década de 1950 em várias

²⁰⁵ MARTINS, Luis Carlos. Urbanização, industrialização e favelas: o Rio de Janeiro na imprensa carioca no segundo governo Vargas. **Revista Projeto História**, São Paulo, n. 53, Mai.-Ago. 2015. p. 214. Segundo o autor, “a expansão das favelas no Rio de Janeiro não se restringe apenas aos ‘momentos excepcionais’ proporcionados, por exemplo, pelos reformadores do espaço urbano, como Pereira Passos (1903-1906). Ao contrário, se esses ‘momentos excepcionais’ podem ajudar a compreender e a pintar com cores dramáticas a origem do fenômeno, eles são insuficientes para explicar a sua continuidade e mesmo a sua expansão, como a que ocorre nos anos 50”. A expansão das favelas na “Cidade Maravilhosa” se explica, então, pelos seguintes fatores: (i) especulação imobiliária, devido, primeiro, “ao acúmulo de capital no setor do comércio de exportação-importação, que levou à necessidade de inversão desse capital em novos empreendimentos, dentre os quais se destaca o setor imobiliário”; (ii) a oferta de empregos, que estimulam a imigração interna; (iii) a limitação dos postos de trabalho na cidade (Ibidem, p. 214-215).

²⁰⁶ RODRIGUES, Rute Imanishi. **Os “Parques Proletários” e os subúrbios do Rio de Janeiro**: aspectos da política governamental para as favelas entre 1930-1960. (versão preliminar). Rio de Janeiro: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); Secretaria de Assuntos Estratégicos - Governo Federal, out. 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131003_favelas_rio_parques_proletarios.pdf. Acesso: jan. 2026. p. 3. A autora refere que casas de madeira “eram admitidas apenas nos morros e nas zonas mais distantes do centro da cidade”.

²⁰⁷ PEREIRA, Yanka Martins. **Rio das Pedras**: o acesso à energia ontem e hoje. 2017. Relatório. Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2017/relatorios_pdf/ccs/SER/SER-Yanka%20Martins%20Pereira.pdf. Acesso: mar. 2026. p. 1.

²⁰⁸ Aqui, a potência referida é a força da energia.

favelas²⁰⁹. A Light só instalaria redes oficiais a partir do final dos anos 1970, quando o Estado adquire o controle acionário da empresa, conforme detalhado mais adiante.

Entre as décadas de 1940 e 1960, enquanto a imprensa nominava abertamente as favelas de “invasões”, o Poder Público “remanejou moradores de favelas para outras áreas de Parques Proletários [Provisórios] (já) precários, especialmente na zona norte do Rio e seu litoral, bem como para outras favelas”²¹⁰. Eram “alojamentos provisórios em áreas do entorno”, enquanto eram “construídas habitações definitivas, preferencialmente nos subúrbios da cidade, utilizando terrenos estatais”²¹¹.

Os primeiros Parques Proletários Provisórios, do início da década de 1940, foram os da Gávea, do Leblon (Praia do Pinto) e do Caju, “no entorno de áreas favelizadas, e deveriam ser ‘provisórios’, mas tornaram-se permanentes”²¹². Importa mencionar, em termos populacionais, que no ano de 1948 moravam “138.837 mil pessoas em 105 favelas da cidade. Isso já representava à época 7 por cento da população da cidade”²¹³. Na década de 1950, surgiu o Parque Proletário de Vigário Geral, com moradores removidos das favelas Cidade Alta, Aterro da Glória e Morro de Santo Antônio. Já o pessoal de favelas pequenas de Santa Teresa, a prefeitura realocou nos bairros de Ramos e Engenho de Dentro. Por sua vez, a favela Nova Brasília, no Complexo do Alemão, originou-se de uma “invasão” em terreno do IAPC (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes). À época, a Cruzada São Sebastião, instituição criada pela Igreja Católica, realizou obras de urbanização nas favelas Morro Azul e

²⁰⁹ Ibidem, p. 5-6.

²¹⁰ SILVA, Maria Lais Pereira da. **Favela: É geral? É particular? É urbano?** In: SILVA, Jailson de Souza et al. (orgs.). **O que é favela, afinal?** – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do **Rio de Janeiro**, 2009, p. 31-32.

²¹¹ RODRIGUES, Rute Imanishi. **Os “Parques Proletários” e os subúrbios do Rio de Janeiro:** aspectos da política governamental para as favelas entre 1930-1960. (versão preliminar). Rio de Janeiro: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); Secretaria de Assuntos Estratégicos - Governo Federal, out. 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131003_favelas_rio_parques_proletarios.pdf. Acesso: jan. 2026. p. 3. A autora refere que “o aumento da população em favelas na zona da Leopoldina, também relacionava-se com os aterros realizados para a construção da Avenida Brasil, na década de 1940” (Ibidem, p. 4).

²¹² Ibidem, p. 4. Durante o governo Dutra (1946-1951), acelerou-se a “construção de conjuntos habitacionais populares através dos IAPs [Institutos de Aposentadoria e Pensões], a maioria para aluguel”, a baixo custo (alguns construídos, ou iniciados, em áreas de favelas). Porém, eram insuficientes para o número de favelados inscritos nos institutos (Ibidem, p. 5). A partir de 1955, após um acordo entre a igreja e a prefeitura, foram criados programas de ajuda mútua (o Cruzada São Sebastião e também o SERFHA / Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas) para “construir casas para os favelados”. Essas casas eram denominadas “núcleos habitacionais de tipo mínimo”, mas com aparelhos públicos no entorno (Ibidem, p. 21).

²¹³ PASTOR, Ruam Emanuel Rodrigues Chaves. **Pelo Estado, com o Estado e no Estado:** análise das peças e mecanismos que compõem o fenômeno das milícias no Rio de Janeiro. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife, 2021. p. 22.

Parque Alegria, assim como melhorias em 12 favelas: “executou 51 projetos de implantação de redes de energia elétrica”²¹⁴.

O jornal carioca *Tribuna da Imprensa*, em matéria de 18 de maio de 1960, afirmava que “a favela é, antes de tudo, um problema urbano. Avultam, portanto, na sua fisionomia os aspectos que dizem mais de perto com as necessidades da vida coletiva. Esta é, de modo geral, precária”²¹⁵. A matéria prossegue assim:

Em primeiro lugar, refletem-se na favela problemas gerais da cidade, resultantes da profunda desorganização de seus serviços e da sua incapacidade em acompanhar o crescimento da metrópole. Não se esqueça, porém, que o crescimento da favela é quase sempre mais acelerado que o do bairro estabilizado, mais acelerado que o da própria cidade. Os barracos aumentam da noite para o dia. As famílias crescem dentro dos barracos, não só pela alta fertilidade, mas pela constante chegada de parentes e agregados que burlam a fiscalização mais rigorosa e ficam hospedados, até lograr a construção do próprio barraco. Daí surgem problemas específicos da favela, resultantes do seu crescimento, a um tempo rápido e desordenado, da sua implantação deficiente, pela topografia e pelo desalinho dos barracos²¹⁶.

O jornal *Tribuna da Imprensa* ainda era dirigido por Carlos Lacerda, um político conservador, opositor do então presidente Juscelino Kubitschek e que defendia uma política agressiva de remoção de favelas²¹⁷, destoando da abordagem assistencial e de integração gradual à cidade por parte de instituições como a Fundação Leão XIII²¹⁸, a Cruzada São

²¹⁴ CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosangela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026. p. 59. Por seu turno, o IBGE registrou a seguinte percepção sobre as favelas do Rio de Janeiro: “As características econômicas dos habitantes presentes nas 58 favelas observadas através do Censo Demográfico de 1950 demonstram que ali se encontra uma população ativa, predominantemente trabalhadora, ligada através de ocupações diversas aos principais ramos de atividade econômica desenvolvidos no Distrito Federal. Não se trata, pois, de uma população composta de ‘marginais’, mas de aglomerados humanos integrados regularmente na vida social”. Ver: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Conselho Nacional de Estatística. Serviço Nacional de Recenseamento. **As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950**. Rio de Janeiro: IBGE, 1953. [Documentos Censitários, série C, n. 9]. p. 23. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=212362&view=detalhes>. Acesso: fev. 2026.

²¹⁵ Ver: A VERDADE sobre as favelas cariocas. **Jornal Tribuna da Imprensa**, Rio de Janeiro, 18 de maio de 1960. Disponível em: <https://sevenpubl.com.br/editora/article/view/8871/14867>. Acesso: 2 mar. 2026. p. 7.

²¹⁶ Ibidem, p. 7.

²¹⁷ Lacerda desde 1948, quando escrevia para o jornal carioca *Correio da Manhã*, dedicava críticas contundentes às favelas, como esta: “aqueles que não quiserem fazer um esforço sincero para atender ao problema das favelas, assim como aqueles que preferirem encará-los como caso de polícia, têm uma alternativa diante de si: a solução revolucionária [pois os] comunistas (...) oferecem a expropriação dos grandes edifícios e a ocupação de todo o edifício como solução imediata, redutora e fagueira a quem vive numa tampa de lata olhando o crescimento dos arranha céus.” Ver: RODRIGUES, Rute Imanishi. **Vida social e política nas favelas**: pesquisas de campo no Complexo do Alemão. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/e537f828-3ff7-4717-9a17-9f1669622da7>. Acesso: jan. 2026. p. 18-19.

²¹⁸ A Fundação Leão XIII, fundada em 1947, agia sob influência do Estado, mas com certa “autonomia civil católica” e argumentos próprios: “forjar o novo homem urbano industrial salvo da barbárie que se considerava a favela”. Logo, contribuía com a política de desalojamentos, porém para que estes ocorressem paulatinamente.

Sebastião, apoiada pela Igreja Católica²¹⁹, entre outras. Isso explica, em grande medida, a “acidez” das suas palavras logo no início da matéria, apesar de os desafios urbanos terem sido uma realidade à época. E a matéria continua:

Luz elétrica – Outro problema sério das favelas é a luz elétrica. É interessante pesquisar como obtêm essa utilidade, cuja importância para a vida familiar e educacional salta à vista. Em torno da luz, há diversos tipos de organização, alguns que têm por fim explorá-la comercialmente, outros que procuram colocá-la a preço módico ao alcance do favelado. No Vintém, por exemplo, utilizam-se os fios de alta tensão que passam sobre a favela. Alguns moradores possuem o transformador indispensável. Pagam uma taxa por aparelho, lâmpada, ou ferro elétrico e essa taxa varia conforme o uso. **Tiram, também, eletricidade do conjunto do IAPI [Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários] vizinho e, nesse caso, aquele que pode aproveitar a corrente**, sem haver propriamente a quem dela se aproprie com fins comerciais. Na Providência, os barracos e casas têm relógios individuais. Os que não têm recursos usam iluminação querosene. Na “Parada de Lucas” e na Rádio Nacional, **aproveitam a energia da emissora por meio de um fio-terra que ligam aos barracos**. Mas essa energia só serve para um tipo de iluminação com lâmpadas fluorescentes. **Já há queixas de que esse roubo de energia interfere nas emissões**²²⁰. (grifos nossos)

A matéria destaca a luz elétrica como “problema sério das favelas” e revela sua grande utilidade para os moradores. Entre eles, os mais pobres, que não podiam ou não queriam pagar por ela, recorriam ao furto, o que não destoava do que já se praticava antes, na década de 1940. Isso já foi relatado páginas atrás nesta pesquisa, época em que a Light, por receio de não obter o retorno de investimentos em redes formais de eletricidade nas favelas, permitiu aos moradores instalarem “cabines de luz” (centrais) e distribuírem a energia, mediante pagamento, no interior da favela por meio de extensões. Esses vendedores, como já se falou, eram os “cabineiros”. A seguir, a matéria traz detalhes de suas práticas, que persistiam já por duas décadas e agora incluíam uma vigilância ainda mais fina do uso da

Ver: COSTA, Reginaldo Scheuermann. A Fundação Leão XIII educando a favela (1947-1964). In: I Jornada Internacional de Estudos e Pesquisas em Antonio Gramsci (JOINGG); VII Jornada Regional de Estudos e Pesquisas em Antonio Gramsci (JOREGG), 2016, Fortaleza. **Práxis, formação humana e a luta por uma nova hegemonia**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, 2016. Anais da Jornada. Disponível em: <http://www.ggramsci.faced.ufc.br/wp-content/uploads/2017/06/A-FUNDA%C3%87%C3%83O-LE%C3%83O-XIII-EDUCANDO-A-FAVELA-1947-1964.pdf>. Acesso em: jan. 2026. p. 13-14.

²¹⁹ Iniciativa da Igreja Católica, a Cruzada São Sebastião, “criada em 1955, propunha a ‘urbanização’ das favelas cariocas: no longo prazo, objetivava a construção de conjuntos habitacionais e a remoção das favelas; no curto, buscava ações pontuais, edificando melhorias nas comunidades”. Ver: OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues de. A Cruzada São Sebastião e a política de favelas no Rio de Janeiro. In: ENCONTRO REGIONAL DA ANPUH-MG, 18, 2012, Mariana. **Anais do XVIII Encontro Regional da ANPUH-MG**. Mariana: Associação Nacional de História – Seção Minas Gerais, 2012. Disponível em: https://www.encontro2012.mg.anpuh.org/resources/anais/24/1340668954_ARQUIVO_OLIVEIRA,Samuel.ACruzadaSaoSebastiaoEnviado.pdf. Acesso em: jan. 2026. p. 1.

²²⁰ Ver: A verdade sobre as favelas cariocas. **Jornal Tribuna da Imprensa**, Rio de Janeiro, 18 de maio de 1960. Disponível em: <https://sevenpubl.com.br/editora/article/view/8871/14867>. Acesso: 2 mar. 2026. p. 7.

eletricidade – por lâmpadas, rádios e ferros elétricos –, para evitar que algum morador resolvesse consumir mais que o combinado:

D. C. tem o monopólio do fornecimento e cobra uma taxa por barraco beneficiado, que varia conforme o número de aparelhos e bicos utilizados. D. C., por sinal, mostrou-se contrariada porque **os moradores procuram burlar sua vigilância e cada vez que percorre os barracos, encontra aparelhos elétricos que não foram declarados**. No Morro dos Telégrafos, os que têm cabinas exploram a força, cobrando por bloco vinte e cinco a trinta cruzeiros. Os que não têm recursos para tanto, utilizam querosene. No Cantagalo existem vários relógios medidores de luz. Há quem cobre Cr\$ 45,00 por bloco e Cr\$ 1.500,00 pela extensão do fio, importância essa que tem de ser previamente depositada. No São Carlos há uma rede e os sócios pagam certa quantia por mês. No Esqueleto, pagam Cr\$ 25,00 por bloco. Alguns moradores tiveram a iniciativa de obter cabinas. Colocam o relógio e assim que aparecem interessados vão puxando a energia do seu relógio e cobrando por bloco. A instalação só era feita depois do depósito ou jóia de duzentos cruzeiros. **Ferro elétrico paga mais. Esses manipuladores da energia chegaram a inventar um dispositivo chamado “papagaio” para controlar o uso da corrente. Assim que o morador liga o ferro elétrico o fusível queima**. No Escondidinho, na parte baixa do morro, há iluminação à luz elétrica. Pagam por bico de luz. Há mais de um explorador da luz. Um deles requereu o relógio, conseguiu-o, e agora cobra trinta cruzeiro por lâmpada, trinta pelos rádios, e cinquenta por ferro elétrico. Quando o barraco só tem uma lâmpada, paga só o bico. À medida que se sobe o morro, a luz elétrica vai sendo substituída pelo lampeão e pelas velas. **A exploração dessas redes de luz proporciona grande lucro aos seus monopolizadores**. Na Barreira, quatro indivíduos monopolizam a distribuição da luz. Só uma rua permanece iluminada durante a noite²²¹. (grifos nossos)

A seguir, a mesma matéria mostra uma alternativa ao serviço dos “cabineiros”, que seria a instalação, custeada com recursos próprios, de um medidor fornecido pela Light, e fiscalizado por um encarregado seu. Nesse caso, a comunidade tinha a prerrogativa de elegê-lo e destituí-lo, caso ele não demonstrasse zelo para com os seus clientes:

Certos distribuidores cobram Cr\$ 2,50 pela luz, ao passo que a Light cobra Cr\$ 1,80. A pessoa encarregada da rede de luz é escolhida pelos moradores. Quando estes percebem que o encarregado da rede não está sendo honesto ou não está cuidando dos interesses da coletividade, reúnem-se na rua e o destituem, nomeando outro para essa função. O morador instala o relógio por sua própria conta e um depósito de Cr\$ 300,00. Esse “depósito” é “sui generis”, porque, na realidade, mesmo que se mude, essa quantia não lhe é mais devolvida. O sucessor no barraco terá que pagar a mesma quantia. Quem liga e desliga a luz é o encarregado da rede. Todos os meses, o encarregado vem ao barraco, faz a leitura do relógio, anota e, depois, faz a cobrança. O morador, além de pagar sua cota de luz, paga mais Cr\$ 2,00 para custear a iluminação da rua. **A Light instala um relógio geral que registra o total dos kw consumidos pela rede e se limita a cobrar a quota do responsável**²²². (grifos nossos)

²²¹ Ibidem, p. 7.

²²² Ibidem, p. 7.

A matéria, em seu trecho seguinte, expõe outra forma de organização, em que se pratica a democracia na gestão do fornecimento e pagamento da energia elétrica, de forma que os moradores elegiam uma diretoria e, se preciso, faziam até assembleia geral.

De grande interesse é a distribuição da energia elétrica no Parque da Gávea. Essa distribuição é controlada por um organismo chamado C.A.M.P., isto é, Caixa de Auxílio aos Moradores dos Parques Proletários. **É uma organização que tem diretoria, eleita pelos sócios moradores que pagam suas quotas de luz, em assembleia geral.** Qualquer sócio pode votar e ser votado. A CAMP foi criada por uma portaria do prefeito e tem como incumbência cobrar as mensalidades do consumo da luz. Essas mensalidades variam, já que no Parque não há o regime de aluguel. A partir de 1.º de junho de 1957, as mensalidades sofreram um aumento de 12%, tendo em vista o aumento geral de 12%, em virtude de portaria do ministro da Agricultura. As mensalidades obedecem a uma tabela que varia conforme o tipo de casa. São três os tipos. A, B e C. Cada grupo tem um relógio de distribuição, de modo que o número de kw varia com o número de casas do grupo. O morador que tiver em casa geladeira ou televisão, pagará mais Cr\$ 30,00, para a primeira e Cr\$ 45,00 para a segunda²²³. (grifos nossos)

E agora vem o caráter mais interessante dessa organização comunitária, lá da virada da década de 1950 para a de 1960, que era uma espécie de micro justiça social, na forma de uso de créditos advindos de acertos de contas com a Light para reparar casas e áreas comuns ou mesmo para ajudar pessoas vulneráveis:

No fim de cada mês, o apontador da Light anota o total gasto em cada grupo. A conta é englobada e paga com o total arrecadado. Quando acontece haver um saldo, este é empregado em consertos nas casas e nos banheiros coletivos. Ou ainda, em auxílios diversos. O sr. J., por exemplo, necessitou de ajuda para compra de remédios e, tendo a Diretoria comprovado a situação de necessidade em que se achava, ordenou ao tesoureiro que efetuasse o pagamento de Cr\$ 400,00 ao sócio. Outra aplicação do saldo são os auxílios funerais, na forma de 50% das despesas comprovadas. Os dois únicos cargos remunerados da CAMP são os de 1.º e 2.º tesoureiros, que recebem respectivamente Cr\$ 2.000 e Cr\$ 1.000. Essa remuneração se explica dada a necessidade de sua presença constante no guichê de cobrança da luz, situado no prédio da Administração²²⁴. (grifos nossos)

Apesar da organização e da ajuda-mútua, moradores de favelas ainda enfrentavam eventuais dificuldades para pagar a conta de energia elétrica. As consequências eram severas não só para os inadimplentes, mas para toda a comunidade, conforme se lê no 2º Caderno de *O Jornal*, do Rio de Janeiro, em 25 de abril de 1964: “As 1.300 famílias residentes na Favela Nova Holanda só voltarão a ter luz ligada quando se dispuserem a pagar as respectivas cotas

²²³ Ibidem, p. 7.

²²⁴ Ibidem, p. 7.

devidas à Rio-Light e que são cobradas mensalmente junto com as prestações de suas casas”²²⁵.

Entre 1960 e 1965, as remoções de favelas para conjuntos habitacionais ocorreram em larga escala no governo estadual de Carlos Lacerda²²⁶, com apoio do governo norte-americano, no âmbito da “Aliança para o Progresso”. Nesse contexto, surgiram “dois grandes conjuntos habitacionais: Vila Aliança e Vila Kennedy”²²⁷. No lapso da ditadura militar (1964-1985), sob o discurso da modernização e do desenvolvimento nacional, não foi diferente, salvo pelo uso, então legítimo, de “violências e prisões políticas”²²⁸. As Figuras 2 e 3 ilustram protestos e tensões no contexto das remoções.

²²⁵ Ver: Moradores da Favela Nova Holanda continuarão sem luz até que paguem cotas. **O Jornal / 2º Caderno**, Rio de Janeiro, 25 de abril de 1964. p. 9. Nessa mesma notícia foi revelada a dívida dos moradores: “mais de 20 milhões de cruzeiros”, os quais a Secretaria de Serviços Sociais não dispunha para saldar o débito com a Light, então a luz da Favela foi cortada. O valor a ser pago mensalmente ao Governo era de 3.150 cruzeiros referente à prestação da casa que cada morador ocupava e à cota de luz. Os moradores, porém, “insuflados por meia dúzia de agitadores, deixaram de efetuar tal pagamento há uns oito meses, embora a grande maioria deles disponha de rádio, televisores, geladeiras e outros aparelhos eletro-domésticos, que tornam seu consumo de energia muito maior que o previsto na cota fixa estabelecida. — Não querem os moradores da Nova Holanda compreender — frisou o sr. Fernando Dias — que estão pagando muito pouco pelo que o Governo já fez por eles, pois além da instalação de luz, a Secretaria de Serviços Sociais empregou recentemente ali 100 milhões de cruzeiros em obras de calçamento e esgotos. Relógios — Por outro lado, a Secretaria de Serviços Sociais está estudando a possibilidade de instalar relógios medidores de luz nas tomadas das casas da Favela Nova Holanda, para que então cada um dos moradores pague em separado sua cota de energia elétrica consumida. A luz só será religada depois que os favelados resolverem pagar pelo menos a primeira cota devida à Rio-Light” (Ibidem, p. 9).

²²⁶ Os maiores conjuntos habitacionais erguidos nesse período foram Vila Kennedy e Vila Aliança. Ver: CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosângela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026. p. 23-24.

²²⁷ XIMENES, Luciana Alencar; CARDOSO, Adauto Lúcio; LUFT, Rosângela Marina. Política de urbanização de favelas no Rio de Janeiro: dimensões institucionais e normativas. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 993-1015, set./dez. 2023. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/59708>. Acesso: abr. 2026. p. 996.

²²⁸ Golçalves & Amoroso referem que: “No auge do período repressivo da ditadura militar, notadamente nos anos de 1969 e 1970, as remoções incorporaram os elementos arbitrários, o que resultou em violências e prisões políticas visando à desmobilização de qualquer resistência contra a erradicação das favelas [...]. Esse quadro teve como um de seus resultados a erradicação de uma série de favelas, muitas localizadas em áreas de grande interesse do mercado imobiliário”. Ver: GONÇALVES, Rafael Soares; AMOROSO, Mauro. Golpe militar e remoções das favelas cariocas: revisitando um passado ainda atual. **Revista Acervo**, Rio de Janeiro, V. 27, n. 1, jan./jun. 2014. Por sua vez, Antonio C. Lessa da Rocha, sobre os inícios e consolidação da globalização nas décadas de 1980, 1990 e seguintes, refere que houve no Brasil “uma forte expansão populacional principalmente, em direção às Regiões Metropolitanas do país [...] e no caso fluminense os novos padrões tecnológicos alteraram toda a dinâmica de fluxos neste território”. Ver: LESSA DA ROCHA, Antonio Carlos. Metropolização do Rio de Janeiro na globalização contemporânea: uma breve análise teórica da franja periurbana. **GeoPUC – Revista da Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, jul./dez. 2019. p. 57 et seq.). O período militar também foi, segundo Zenilda Brasil, de grandes obras urbanas e de expansão viária, assim como de crescimento acelerado de periferias metropolitanas. Ver: BRASIL, Zenilda; GRANATO, Marcus. O perfil industrial do Rio de Janeiro: Os remanescentes fabris na paisagem urbana da cidade. **Revista Acervo**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, maio/ago. 2024. p. 23.

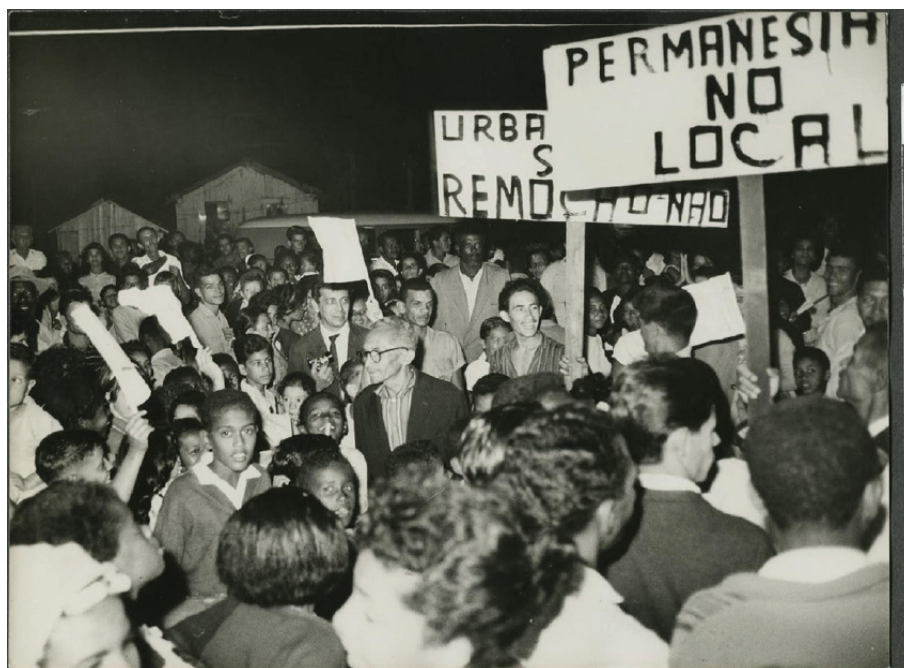


Figura 2 – Moradores de Brás de Pina protestam contra a remoção, com placas defendendo a urbanização e a permanência no local, em setembro de 1964, em acervo do jornal Correio do Amanhã.

Fonte: CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosangela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). Urbanização de favelas no Rio de Janeiro [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026. p. 66.



Figura 3 – Moradores de Brás de Pina em manifestação contra a remoção em frente ao Palácio Laranjeiras (então residência oficial da Presidência da República), em dezembro de 1964, em acervo do jornal Correio do Amanhã.

Fonte: CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosangela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). Urbanização de favelas no Rio de Janeiro [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026. p. 66.

Uma remoção no Rio de Janeiro podia significar o deslocamento de moradores para áreas distantes e precarizadas, longe dos maiores interesses imobiliários. Foi esse o destino de várias comunidades da Zona Sul da cidade, especialmente as do Leblon e da Gávea, em torno da Lagoa Rodrigo de Freitas, como sucedeu com as favelas Largo da Memória, Capinzal (Figura 4), Catacumba, Piraquê, Praia do Pinto (Figura 5), esta última de grande dimensão.²²⁹ Um grande contingente humano foi removido de áreas que, ironicamente, pouco tempo depois, deixaram de ser estigmatizadas e passaram a ser “nobres”, ou seja, de alto valor, por sua localização.



Figura 4 – Favela Olaria ou Capinzal, no Leblon, 194. Rio de Janeiro – RJ. Acervo Casa de Oswaldo Cruz.

Fonte: SANTOS, Ricardo Augusto dos. *As favelas do Leblon* (Portal Brasileira Fotográfica). Fundação Biblioteca Nacional; Instituto Moreira Salles, 11 de julho de 2022. Disponível em: <https://brasilianafotografica.bn.gov.br/?p=28202>. Acesso: mar. 2026.

²²⁹ “Algumas delas [favelas] chegavam a ocupar as águas da Lagoa [Rodrigo de Freitas]. Por exemplo, a Favela da Ilha das Dragas localizava-se perto do Canal do Jardim de Alah, fronteira entre Ipanema e Leblon, e ocupava a ilha Caiçaras”. Ver: SANTOS, Ricardo Augusto dos. **As favelas do Leblon** (Portal Brasileira Fotográfica). Fundação Biblioteca Nacional; Instituto Moreira Salles, 11 de julho de 2022. Disponível em: <https://brasilianafotografica.bn.gov.br/?p=28202>. Acesso: mar. 2026.



Figura 5 – Favela da Praia do Pinto, 194, onde hoje está o bairro Leblon, no Rio de Janeiro - RJ. Após um incêndio suspeito em 1955, cerca de dez mil pessoas foram removidas para conjuntos habitacionais construídos nas Zonas Norte e Oeste da cidade. Em boa parte do terreno da favela, foi erguido um condomínio chamado de “Selva de Pedra”, nome de novela que fazia sucesso na época, com 40 edifícios, totalizando 2.251 apartamentos. Acervo Casa de Oswaldo Cruz.

Fonte: SANTOS, Ricardo Augusto dos. As favelas do Leblon (Portal Brasileira Fotográfica). Fundação Biblioteca Nacional; Instituto Moreira Salles, 11 de julho de 2022. Disponível em: <https://brasilianafotografica.bn.gov.br/?p=28202>. Acesso: mar. 2026.

Isso de remover moradores para longe destoava da política de urbanização de favelas iniciada na década de 1940, que, “além dos barracões-residências, incluía a construção de escolas, creche, posto médico e delegacia policial”, em várias ocasiões, em locais adjacentes à favela. Contudo, nos anos 60, sob “pressão dos empresários dos ramos construtor e imobiliário, a política habitacional para a classe trabalhadora foi alterada. Começou a transferência [remoção de moradores] para os subúrbios”²³⁰.

E a “urbanização” de favelas – especialmente as não visadas por construtoras e imobiliárias – seguia reunindo esforços de diversas instituições, desde as religiosas, bancárias, empresariais e governamentais. Em 1979, por exemplo, para ampliar a rede pública de energia no interior das favelas, foi projetado o “pioneiro” Programa de Eletrificação de Interesse Social da Light:

O Governo Federal, que havia adquirido o controle acionário da Light em 1978, reformulou integralmente os objetivos da empresa. [...] Além da ligação à rede pública de energia elétrica, o projeto visava a instalar também um medidor de energia elétrica em cada lar, suprimindo, assim, os diferentes intermediários no

²³⁰ Ibidem.

acesso à energia elétrica, como os donos de cabine (cabineiros) ou as comissões locais de luz²³¹.

Antes, as moradias não eram consideradas uma unidade autônoma de consumo de eletricidade. A partir daí, aliás, a conta de luz serviria de comprovante de residência. O projeto ainda contemplava “fornecer aos favelados a mesma qualidade de serviços prestados ao resto da cidade [...]. O acesso à energia se tornou o primeiro serviço público a penetrar definitivamente nas favelas”²³², de forma que, até 1986, 580 favelas seriam ligadas à rede elétrica formal. Porém, o “esforço de formalização foi se perdendo a ponto de grande parte do acesso atual à energia ser novamente informal”. O motivo, tal como havia sido na década de 1940, foi a “pretensa ilegalidade das favelas” que desestimulava a instalação de serviços públicos naqueles espaços²³³. E outros problemas surgiram: “o município recusou-se, inicialmente, a assumir as despesas de instalação [da iluminação pública] nesses locais”, mas associações de moradores propuseram à Light que instalasse e cobrasse pelo serviço “uma pequena quantia a título de ‘iluminação comunitária’ nas contas individuais”²³⁴.

No caso da favela Rio das Pedras, no final dos anos 1970, a Light

entrou instalando postes de madeira, dois PCs (padrões de entrada coletiva) de energia e medidores individuais em cada residência, mas todos em nome da associação de moradores. [...] No entanto, a cobrança não foi realizada e com a ausência do pagamento, a Light cortou o fornecimento da energia, o que motivou a expansão dos “gatos” na rede elétrica, situação que perdurou por muitos anos. Os “gatos” se expandiram em muitas favelas [...]. A situação em Rio das Pedras só mudou com a implantação na favela do projeto Light legal, em 2014, reestruturando da rede elétrica e a troca de medidores das residências, eliminando as ligações clandestinas e formalizando o fornecimento de energia²³⁵.

²³¹ GONÇALVES, Rafael Soares. Da tolerância precária aos primeiros programas de urbanização: alterações e persistências nas formas de atuação do estado nas favelas cariocas. In: CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosângela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmetroplites.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026. p. 251.

²³² Ibidem, p. 252.

²³³ Ibidem, p. 252. O mesmo autor explica que “o departamento jurídico da concessionária havia se pronunciado, entretanto, a favor do projeto, afirmando que, apesar da ausência de regularização da ocupação do solo, a concessionária não poderia recusar a prestação de seus serviços, mesmo que de forma transitória, aos favelados. A Light instalou, portanto, seus equipamentos, comprometendo-se a retirá-los em caso de remoção da favela”. Contudo, foi preciso argumentar que a Light não estava fornecendo certificado de propriedade a ninguém, que estava apenas entregando um serviço, “assim como o padeiro entrega pão, o leiteiro entrega leite” (Ibidem, p. 252).

²³⁴ Ibidem, p. 253.

²³⁵ PEREIRA, Yanka Martins. **Rio das Pedras: o acesso à energia ontem e hoje**. 2017. Relatório. Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2017/relatorios_pdf/ccs/SER/SER-Yanka%20Martins%20Pereira.pdf. Acesso: mar. 2026. p. 6.

A favela Marcílio Dias, por outro lado, com 888 famílias, embora tenha envolvido interesses imobiliários, foi um exemplo de remoção razoavelmente bem-negociada (mas não sem algumas tensões) e não foi para longe. No final, nos anos 80, a favela saiu de um terreno baixo (Figura 6) para um mais alto (Figura 7), ao norte, praticamente ao lado de onde estava²³⁶.



Figura 6 – Favela de Marcílio Dias com casas demolidas e remanescentes.

Fonte: SILVA, Maria Lais Pereira da. A urbanização da favela Marcílio Dias: um relato nos “anos de transição” da política habitacional (1985-1986). In: CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosangela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026. p. 298.

²³⁶ O processo de remoção da favela Marcílio Dias foi marcado por forte resistência comunitária histórica, desde os anos 1960, e por conflitos e negociações envolvendo tentativas de remoção, disputas fundiárias e embates com empresas industriais, em especial a fábrica Kelson e, nos anos 1970, o estaleiro EMAQ, cujo aterro levou a ações judiciais e posterior desapropriação do terreno em favor do projeto habitacional. As negociações finais com moradores envolveram instituições como a igreja, a Pastoral de Favelas o Estado, o Promorar (Programa de Requalificação e Resiliência Urbana em Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental), o BNH (Banco Nacional da Habitação), o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), empresas, entre outros. Registraram-se 888 famílias para remoção. As obras de urbanização iniciaram em fevereiro de 1985, para um loteamento com 1.002 lotes, e, antes do fim do ano, 533 famílias já moravam no novo loteamento. Ver: SILVA, Maria Lais Pereira da. A urbanização da favela Marcílio Dias: um relato nos “anos de transição” da política habitacional (1985-1986). In: CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosangela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026. p. 298.



Figura 7 – Casas prontas para uso dos moradores no novo loteamento Marcílio Dias (atual Vila Kelson).

Fonte: SILVA, Maria Lais Pereira da. A urbanização da favela Marcílio Dias: um relato nos “anos de transição” da política habitacional (1985-1986). In: CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosangela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026. p. 301.

A energia elétrica, cuja oferta tornou-se um serviço essencial à vida diária dos cariocas favelados, ora os acompanhava após as remoções, ora os surpreendia com chegadas triunfais patrocinadas pelo Estado²³⁷, mas isso não ocorria sem que houvesse demandas nascidas nas próprias comunidades, ou seja, sem esforços deles próprios para saírem das sombras da cidadania. Nas Figuras 8, 9 e 10, são reproduzidos, respectivamente, o croqui da localização da favela de Marcílio Dias; o mapa da favela de Marcílio Dias em sua primeira localização e o mapa do loteamento Marcílio Dias, para onde foram removidos os moradores.

²³⁷ Um entre tantos exemplos de ajudas estatais, neste caso, para comunidades de baixa renda em todo o interior do Rio de Janeiro, é o Projeto Uma Luz na Escuridão, do governador Brizola, na década de 1980, noticiado pelo Jornal dos Sports: “No mês passado, a Cerj [Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro] promoveu 3.117 ligações domiciliares, com um investimento total da ordem de Cr\$ 452 milhões. [...] Só no mês de abril, [...] atingiu os Municípios de Niterói, São Gonçalo, Santo Antônio de Pádua, Petrópolis, Campos, Macaé, Resende e parte da Região dos Lagos. O objetivo [...] é chegar às 60 mil ligações até o mês de dezembro. O projeto é considerado muito importante pelo Governador Leonel Brizola, que recomendou total apoio à Cerj para a sua execução, pois as comunidades que estão sendo assistidas pela empresa não têm meios de pagar a luz distribuída pela Light, sendo obrigadas ao uso de obsoletos candieiros e velas, que oferecem risco permanente de incêndios.” Ver: UMA LUZ na escuridão. **Jornal dos Sports**, Rio de Janeiro, 21 de maio de 1985. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/112518_05/29169. Acesso em: 2 mar. 2026. p. 7.

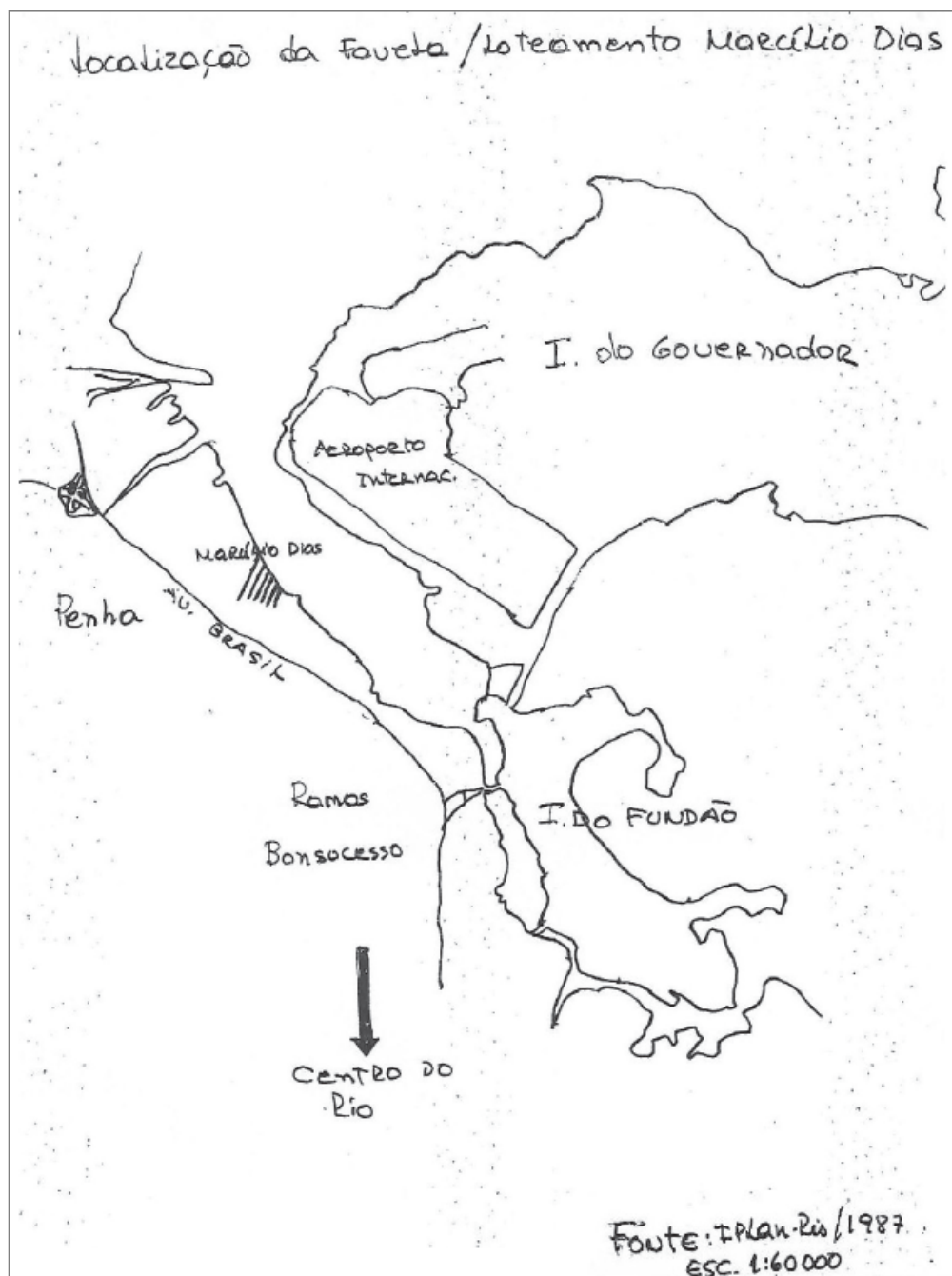


Figura 8 – Croqui de localização da favela de Márcilio Dias, elaborado com base em mapa do IPLANRIO em 1987. Era uma favela plana, entre 1985 e 1986, de cerca de 6 hectares, situada perto da Avenida Brasil, na altura do bairro da Penha, zona norte do Rio de Janeiro.

Fonte: SILVA, Maria Lais Pereira da. A urbanização da favela Márcilio Dias: um relato nos “anos de transição” da política habitacional (1985-1986). In: CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosângela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026. p. 275.

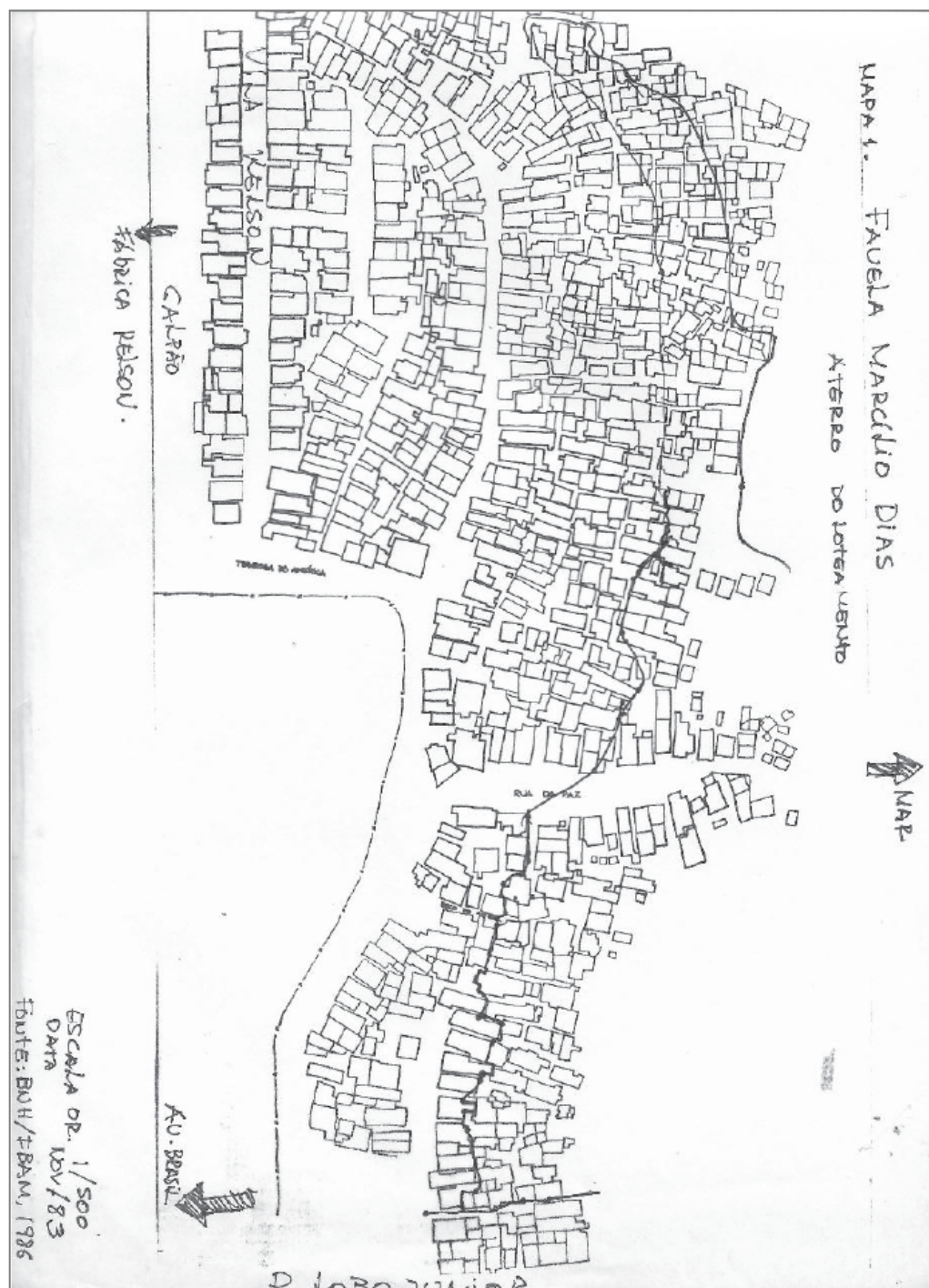


Figura 9 – Mapa da favela de Marcílio Dias, elaborado pelo IBAM em 1986. Entre 1985 e 1986, era uma favela plana, de cerca de 6 hectares, numa espécie de “buraco”, após um aterro recente feito pelo estaleiro EMAQ, que tirou o acesso dos moradores ao mar, dificultando a subsistência de pescadores e mulheres marisqueiras. Havia na favela 888 famílias e 753 barracos²⁶.

Fonte: SILVA, Maria Lais Pereira da. A urbanização da favela Marcílio Dias: um relato nos “anos de transição” da política habitacional (1985-1986). In: CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosangela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026. p. 288.



Figura 10 – Mapa do loteamento Marcílio Dias elaborado pelo BNH, atual Vila Kelson, na lateral norte da antiga favela.

Fonte: SILVA, Maria Lais Pereira da. A urbanização da favela Marcílio Dias: um relato nos “anos de transição” da política habitacional (1985-1986). In: CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosângela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026. p. 288.

3.4. A favela, o que é, afinal?

A favela se caracterizou por muito tempo como a ausência negativa de quase tudo e como sinônimo de flagelo, homogeneização e refúgio de estratos sociais empobrecidos, excluídos e, alguns, envolvidos com a criminalidade. Hoje, graças a reivindicações diversas, fruto do sentimento de pertença e, principalmente, de décadas de organização popular, conseguiu-se colocar em muitas favelas do Rio de Janeiro água potável, serviços de esgoto e coleta de lixo, asfaltamento, iluminação, educação de qualidade, creches, postos de saúde etc.

Contudo, a favela continua sendo vista com preconceito, associada pejorativamente a cortiços, mocambos, palafitas e malocas etc.²³⁸ O termo “favela”, segundo Jailson de Souza e Silva et al., é uma generalização: “há muita heterogeneidade 'inter e intra' favelas. Importante, para se entender uma [...] favela, é conhecer sua história, o ciclo de vida dos projetos a ela destinados e os diferentes interesses e visões de seus moradores”²³⁹. O problema é que, conforme observado em seções anteriores, e corroborado pelo mesmo autor, grupos hegemônicos no poder político e econômico não quiseram proximidade com os favelizáveis; pelo contrário, relegaram essas populações ao lugar da ilegalidade e da desconformidade com as normatizações por eles criadas²⁴⁰, isto é, aos morros, não à região central.

Maurício de Abreu definiu a estrutura metropolitana do Rio de Janeiro, no período pós-1964 a meados da década de 1970, como uma dicotomia “núcleo-periferia”, com ricos no centro e pobres nas margens. O fenômeno, segundo ele, não se deveu apenas às forças de mercado, embora estas tenham sido as principais causas; também foi obra do Estado, por seu mau desempenho em “regular conflitos entre o capital e o trabalho”. Também teria sido ineficiente o Estado diante da “crescente estratificação social do espaço”, por suas políticas e não-políticas. Maurício de Abreu vai ao ponto: a distribuição espacial das classes sociais no Rio foi altamente influenciada pelo Estado por suas “ações e omissões”, não sem revelar que

²³⁸ SILVA, Jailson de Souza et al. (orgs.). **O que é favela, afinal?** – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. p. 16-17 et seq. O autor ainda refere um conceito de “favela”, presente no Plano Diretor (1992) da cidade do Rio de Janeiro em seu artigo 147: “área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais” (Ibidem, p. 24).

²³⁹ Ibidem, p. 25.

²⁴⁰ Ibidem, p. 22.

“o objetivo principal do modelo [de políticas públicas] em vigor é alcançar eficiência econômica em todos os setores de atuação, mesmo que a altos custos políticos e sociais”²⁴¹.

Cristóvão Duarte oferece explicação mais simples para o fenômeno: por “muito tempo, os problemas levantados pelo processo de favelização da cidade do Rio de Janeiro foram subestimados ou, em certo sentido, ignorados”. O mesmo autor refere que a favela é a “reinvenção” da própria cidade, “o lugar do encontro e da troca entre os diferentes”, uma resposta aos processos de exclusão social e segregação espacial à sua volta²⁴². Laura Machado de Mello Bueno reforça essa ideia: “As favelas e loteamentos irregulares são produzidos historicamente. A habitação irregular consentida há mais de 100 anos no Brasil produziu espaços construídos por camadas de trabalho, único capital das populações que há gerações moram nessas áreas”.²⁴³

Entretanto, desde os primórdios do país, há, entre outros, criminosos e meliantes refugiando-se em morros, onde hoje estão as favelas. Segundo Carlos Amorim, o Morro da Providência, por exemplo, “em posição estratégica: bem no centro da cidade, dando fundos para a zona portuária. Entra para a história também por outro motivo: sempre foi refúgio de contrabandistas, que passaram às drogas na década de 1960”²⁴⁴. Na contemporaneidade, um exemplo mais candente é “a presença crescente do narcotráfico na favela”, algo que Pasternak Taschner apud Gerônimo Leitão considera

o principal elemento constituinte de um poder paralelo ao do Estado, com o qual “os traficantes compram o silêncio da população trabalhadora com benesses e com o

²⁴¹ ABREU, Maurício de A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: IPLANRIO - Instituto de Planejamento Municipal; Jorge Zahar Editor, 1997. [Introdução]. Para esse autor, os privilegiados são “apenas os locais que asseguram retorno financeiro ao capital investido, ou seja, as áreas mais ricas da cidade. [...] Mesmo setores sociais básicos, relacionados à reprodução da força de trabalho (transporte e habitação, por exemplo), não apresentam importância em si mesmos, sendo usados apenas como estratégia, para a resolução de objetivos mais amplos, sempre referentes à eficiência do modelo de crescimento econômico adotado” (Ibidem).

²⁴² DUARTE, Cristóvão. A “reinvenção” da cidade a partir dos espaços populares. In: SILVA, Jailson de Souza et al. (orgs.). **O que é favela, afinal?** – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009, p. 59, 61. Para esse mesmo autor, a “Cidade Maravilhosa” é uma utopia conservadora, por importar ou replicar no Brasil modelos de gestão urbana das grandes cidades do capitalismo central e ao mesmo tempo ignorar ou varrer os problemas nacionais para debaixo do tapete. Para ele, “a produção de desigualdade social em massa não foi interrompida nem amenizada. Ao contrário, o que se viu [no século XX] foi o crescimento exponencial da pobreza urbana e da segregação sócio-espacial, como contra-face inevitável da brutal concentração de renda levada a cabo pelas classes dirigentes ao longo das últimas décadas (Ibidem, p. 59). Sobre a má distribuição de renda, Boris Fausto refere ser este o “problema mais gritante” do Brasil, e segue: “Segundo dados de 1983, os 50% mais pobres da população se apropriavam de apenas 13,6% da renda total do país, enquanto os 10% mais ricos se apropriavam de 46,2% dessa renda. Com o correr dos anos, a desigualdade só tendeu a aumentar. Ver: FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006, p. 546.

²⁴³ BUENO, Laura Machado de Mello. Contribuição para o conhecimento sobre as favelas no Brasil. In: SILVA, Jailson de Souza et al. (orgs.). **O que é favela, afinal?** – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do **Rio de Janeiro**, 2009, p. 48-49.

²⁴⁴ AMORIM, Carlos. **Comando Vermelho**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2012. p. 24.

medo”, substituindo, assim, “a lei e as regras de convivência social” e “impondo sua lei e as suas normas”²⁴⁵.

A próxima seção, *ad continuum*, põe foco na criminalidade, um fenômeno social que, conforme se demonstrou brevemente neste capítulo, esteve historicamente associado às populações pobres de regiões com pouca ou nenhuma infraestrutura, desde o Brasil colonial. Com o passar do tempo, conforme se transformavam os hábitos, mudavam também as práticas criminosas, assim como os castigos. O embrião do chamado “crime organizado”, como se verá adiante, foram os espaços prisionais superlotados e reprimidos das décadas de 1970 e 1980 que, passaram a funcionar como espaço de concentração e organização de ilegalidades diversas.

3.5. O crime organizado “na” e “desde as” favelas no Rio de Janeiro

A criminalidade que perpassa favelas, conjuntos habitacionais e periferias em geral na Região Metropolitana do Rio de Janeiro contemporâneo não pode ser compreendida isoladamente, mas como um dos efeitos do longo processo histórico que articula distribuição desigual de renda e de espaço urbano, deslocamentos forçados e respostas estatais insuficientes ou mesmo nulas a problemas sociais diversos. Esse é o entendimento que se pretende aclarar adiante, a fim de elucidar as práticas de cooptação de comunidades e de alegada “substituição” do papel do Estado em certas regiões, especialmente naquelas onde concessionárias de energia elétrica enfrentam problemas de perdas não técnicas (PNTs), e onde também cidadãos são alijados de direitos fundamentais, garantidos pela CF/1988.

Nem toda atividade criminosa nasce ou permanece só na favela; também vem de fora, para se servir da possibilidade do anonimato que a composição de moradias e vias sobrepostas e irregulares desses locais oferece. Para uma quadrilha de assaltantes de bancos, por exemplo, basta uma casa ou apartamento em qualquer lugar da cidade, para organizarem suas ações em confinamento e confidencialidade. Já os mafiosos do jogo do bicho, das vans ou do tráfico de drogas a varejo, estes precisam de espaço e exposição, ou seja, de “territorialidade”. As fronteiras são geralmente demarcadas por força e coação. Os traficantes de drogas a varejo, por exemplo, exercem “domínio territorial de favelas e de outros espaços pobres e segregados da cidade, favorecendo-se de características específicas dessas

²⁴⁵ LEITÃO, Gerônimo. Reconhecendo a diversidade das favelas cariocas. In: SILVA, Jailson de Souza et al. (orgs.). **O que é favela, afinal?** – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009, p. 39.

localidades, sendo a mais importante a baixa participação do Estado como regulador e garantidor de direitos”²⁴⁶. Becos, vielas e ruas estreitas dificultam o acesso da polícia e dão aos criminosos uma posição estratégica na defesa dos territórios em favelas. Estes ainda se valem da cumplicidade, ou melhor, “reciprocidade forçada”, que recebem de moradores em troca de certos “direitos”, aqueles que o Estado não consegue mais garantir plenamente²⁴⁷.

Até a década de 1980, as favelas serviam, entre outras ilicitudes, para o comércio varejista de drogas. Isso alimentava boa parte do mercado consumidor do Rio de Janeiro, e o monopólio quase absoluto dessa atividade era do grupo Comando Vermelho (CV), uma organização criminosa²⁴⁸ originalmente fundada para a defesa dos direitos de presos e que depois passou a assaltar bancos. Aliás, cabe apontar que, “as principais organizações criminosas que operam o tráfico de drogas no Brasil e principalmente no Rio de Janeiro surgiram nas grandes penitenciárias durante o período da ditadura militar”²⁴⁹.

Enfim, após o desenvolvimento do CV, seguido de uma cisão interna, surgiu o grupo Terceiro Comando (TC), que passou a disputar mercado e território nas favelas, afinal a territorialidade significa a sobrevivência dos grupos criminosos. Isso explica os enfrentamentos nessa década e nas seguintes, inclusive os travados com grupos novos, a exemplo do Amigos dos Amigos (ADA)²⁵⁰. Houve, também, ao longo do tempo, a diversificação do tráfico de drogas, com novos entorpecentes, assim como dos pontos de venda, que foram gradativamente saindo das favelas em direção aos bairros nobres²⁵¹.

²⁴⁶ SILVA, Jailson de Souza et al. Grupos criminosos armados com domínio de território. In: JUSTIÇA GLOBAL [BRASIL] (org.). **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_jglobal/r_jg_rj_milicias.pdf. Acesso: mar. 2026. p. 16-17.

²⁴⁷ Ibidem, p. 16-17.

²⁴⁸ Organizações criminosas (Orcrims) “são grupos organizados que reúnem, principalmente, adultos com trajetória delitiva e funcionam como organizações de atividade ilícitas. A sua conformação é hierárquica e permanente, com liderança estável que se impõe através da força e/ou da habilidade criminal. Tais grupos visam o enriquecimento ilícito e o prestígio. Atuam no tráfico de entorpecentes, contrabando e o descaminho, o furto e o roubo de veículos, de cargas e de carros fortes, o roubo a banco e a outras instituições financeiras”. Ver: BRASIL - Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Mapa das Organizações criminosas (Orcrims)**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas Penais; Diretoria de Inteligência Penitenciária; Rde Nacional de Inteligência Penitenciária, 2024. p. 4.

²⁴⁹ PASTOR, Ruam Emanuel Rodrigues Chaves. **Pelo Estado, com o Estado e no Estado: análise das peças e mecanismos que compõem o fenômeno das milícias no Rio de Janeiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife, 2021.

²⁵⁰ MISSE, Michel. **Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 13-25, out. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/78Yc5DQfpmMV8QGhjTCnkcM>. Acesso: mar. 2026. p. 17-21.

²⁵¹ SILVA, Jailson de Souza et al. Grupos criminosos armados com domínio de território. In: JUSTIÇA GLOBAL [BRASIL] (org.). **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_jglobal/r_jg_rj_milicias.pdf. Acesso: mar. 2026. p. 17.

3.5.1. Nova fonte de renda do crime organizado, tentativas de humanização da polícia fluminense e explosão da circulação de drogas

Voltemos um pouco mais na história para lembrar que na década de 1950 “a maconha era comercializada por pequenos traficantes [...] para os moradores das próprias favelas”²⁵². O Brasil, entretanto, “nunca foi grande produtor de drogas ilícitas, de forma que a grande maioria era importada, algo conveniente considerando ser o país (especialmente suas cidades portuárias) rota internacional do tráfico”²⁵³, assim como havia sido de outros produtos, legais, desde os tempos da colonização. As quadrilhas organizadas ganharam relevância com a chegada e consolidação da cocaína na década de 1980 e o aumento da demanda por drogas ilícitas pela classe média. Entre 1983 e 1984, marco temporal desse fenômeno, “mafiosos italianos, ligados ao tráfico internacional de drogas, vêm ao Rio de Janeiro negociar com grupos criminosos locais”. O Comando Vermelho, então, “muda seu foco, que passa a ser o tráfico de drogas e o roubo de automóveis, atividade paralela de suporte financeiro ao tráfico”. O grupo também se associa a grandes traficantes de cocaína da América Latina e, conseqüentemente, passa a adotar armamento pesado para conquista ou manutenção de pontos de venda de drogas²⁵⁴.

Segundo Jailson de Souza Silva et al., esse período coincidiu com “uma política de segurança pública branda nas favelas cariocas, resultado de uma tentativa de humanização da polícia pelo [primeiro] governo Brizola (1983-1987)”²⁵⁵. Brizola tinha uma gestão do Rio de Janeiro praticamente oposta à de Lacerda de duas décadas atrás, especialmente por estimular, também, “programas de urbanização e assentamentos precários”²⁵⁶, incluindo o

[...] fortalecimento da segurança da posse dos moradores de favelas e pela ampliação do acesso a serviços básicos nessas áreas. Em seu governo, é lançado o Cada Fa-

²⁵² Ibidem, p. 20.

²⁵³ PASTOR, Ruam Emanuel Rodrigues Chaves. **Pelo Estado, com o Estado e no Estado: análise das peças e mecanismos que compõem o fenômeno das milícias no Rio de Janeiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife, 2021. p. 28.

²⁵⁴ SILVA, Jailson de Souza et al. Grupos criminosos armados com domínio de território. In: JUSTIÇA GLOBAL [BRASIL] (org.). **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_jglobal/r_jg_rj_milicias.pdf. Acesso: mar. 2026. p. 20.

²⁵⁵ Ibidem, p. 20.

²⁵⁶ XIMENES, Luciana Alencar; CARDOSO, Adauto Lúcio; LUFT, Rosângela Marina. Política de urbanização de favelas no Rio de Janeiro: dimensões institucionais e normativas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 993-1015, set./dez. 2023. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/59708>. Acesso: abr. 2026. p. 997.

mília Um Lote (Cful), ambicioso programa de regularização fundiária, sob responsabilidade da recém-criada Secretaria Estadual de Trabalho e Habitação²⁵⁷.

Adauto L. Cardoso et al., corroborou o estímulo dado à posse de imóveis e afirmou que o governador:

[...] marcou uma mudança expressiva na política pública em relação às favelas. [...] modificando a forma como a polícia interagia com as favelas, proibindo as invasões arbitrárias e ampliando a segurança de posse dos moradores, criando políticas de provisão de serviços públicos e de regularização fundiária. O novo governo [também] deu continuidade e ampliou o Programa de Eletrificação das favelas, desenvolvido pela concessionária (Light) a partir de 1981²⁵⁸.

Brizola extinguiu a Secretaria de Segurança Pública, “colocou a polícia militar do Estado sobre sua subordinação direta e criou o Conselho de Direitos Humanos [e também o Conselho de Segurança Pública] para formular as diretrizes da segurança pública do Rio e implementou uma série de restrições às atividades policiais” (para prevenir a violência contra favelados)²⁵⁹. Foi a primeira vez que a polícia foi proibida de operar em favelas²⁶⁰. O método de Brizola no combate à criminalidade era a inclusão social, principalmente a integração de indivíduos antes excluídos da sociedade, com forte estímulo à educação; também visando ao policiamento comunitário, fosse para combater “uma longa tradição de práticas autoritárias do Estado brasileiro contra, especialmente, os segmentos mais pobres da sociedade”²⁶¹, fosse para “acabar com a violência provocada por quadrilhas de tráfico de drogas por disputas de território”²⁶².

Contudo, ainda assim, segundo Victória Barbosa de Avellar, “houve aumento da criminalidade e aumento do tráfico de drogas, bem como crescimento disparado de organizações criminosas”²⁶³, especialmente o da Falange Vermelha (hoje Comando

²⁵⁷ Ibidem, p. 997.

²⁵⁸ CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosângela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026. p. 87.

²⁵⁹ Ibidem, p. 925.

²⁶⁰ AVELLAR, Victória Barbosa de. A ADPF das favelas e a excepcionalidade das operações policiais no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Artigos Científicos**, v. 16, n. 1, t. 2, jan./jun. 2024. p. 925.

²⁶¹ SILVA, Bruno Marques. Reformar a polícia e pensar a cidade: o policiamento comunitário e a segurança pública pedetista no Rio de Janeiro (1983-95). **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 15, n. 2, ago./dez. 2015. p. 191.

²⁶² GOMES, Eduardo Rodrigues; BURLAMARQUI, Patricia de Oliveira. A trajetória da política de pacificação do Rio de Janeiro desde a Redemocratização: diferentes iniciativas governamentais até a instituição das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPS). **Brasiliana – Journal for Brazilian Studies**, v. 4, n.2 (2016). Disponível em: <https://tidsskrift.dk/bras/article/view/21237>. Acesso: maio 2026. p. 15.

²⁶³ Ibidem, p. 927-928.

Vermelho), que em 1985 já ocupava mais de 70% dos pontos de drogas na capital fluminense²⁶⁴. A violência urbana também disparou²⁶⁵.

Consequentemente, surgiram várias críticas contra o seu governo²⁶⁶, e ele não conseguiu emplacar um sucessor. Por sua vez, o novo governador, oposicionista, Moreira Franco, eleito em 1987, em que pese ter sido eleito por um discurso que prometia medidas contrárias – ordenando que os policiais “subissem os morros” –, tampouco conseguiu frear a criminalidade. Ela se manteve em ascensão²⁶⁷, dando margem à reeleição de Brizola em 1991, seguida da criação ou reativação de medidas de policiamento preventivo junto às comunidades. Estimulava-se a interlocução e aproximação entre moradores e policiais²⁶⁸, e se deu continuidade às políticas de educação pública de tempo integral²⁶⁹ e de atenção às populações pobres e marginalizadas, assim como às classes trabalhadoras. Quanto ao “novo trabalhismo” promovido por Brizola, estava já em seus estertores.²⁷⁰

²⁶⁴ AVELLAR, Victória Barbosa de. A ADPF das favelas e a excepcionalidade das operações policiais no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Artigos Científicos**, v. 16, n. 1, t. 2, jan./jun. 2024. p. 927.

²⁶⁵ Para se ter um panorama da violência urbana no Brasil, Franz Vanderschueren destaca dados de São Paulo e Rio de Janeiro, como “os principais palcos da violência urbana. No Rio de Janeiro, o número de homicídios triplicou entre 1982 (23 por 100.000 habitantes) e 1989 (59 por 100.000). O envolvimento de jovens em homicídios triplicou entre 1982 e 1985, com uma tendência semelhante observada para crimes contra o patrimônio. As autoridades registraram mais de 1 milhão de delitos em 1994: 51% envolviam furtos, 17% eram homicídios e 10% eram crimes relacionados a drogas. A violência no Brasil tornou-se a segunda maior causa de morte, depois das doenças cardíacas, e é responsável por um número maior de mortes do que o câncer e outras doenças”. Ver: VANDERSCHUEREN, Franz. From Violence to Justice and Security in Cities. In: FREIRE, Mila; STREN, Richard (ed.). **The Challenge of Urban Government: Policies and Practices**. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2001. (WBI Development Studies). Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/712251468769300611/pdf/multi-page.pdf>. Access: may 2026. p. 93.

²⁶⁶ Uma das críticas ao primeiro governo brizolista do Rio de Janeiro era a de que, apesar dos esforços de modernização e moralização da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), acreditava-se “que criminalidade era sintoma dos males sociais e econômicos”. Ver: SILVA, Bruno Marques. Reformar a polícia e pensar a cidade: o policiamento comunitário e a segurança pública pedetista no Rio de Janeiro (1983-95). **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 15, n. 2, ago./dez. 2015. p. 196.

²⁶⁷ AVELLAR, Victória Barbosa de. A ADPF das favelas e a excepcionalidade das operações policiais no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Artigos Científicos**, v. 16, n. 1, t. 2, jan./jun. 2024. p. 928.

²⁶⁸ Ibidem, p. 929. São exemplos de novas corporações policiais preventivas o Policiamento Ostensivo Complementar (POC); o Batalhão Escola de Polícia Comunitária (BEPC); os Postos Policiais Comunitários (PPC) e a reativação do Grupamento Especializado de Policiamento de Bairros (GEPB). Ver também: SILVA, Bruno Marques. Reformar a polícia e pensar a cidade: o policiamento comunitário e a segurança pública pedetista no Rio de Janeiro (1983-95). **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 15, n. 2, ago./dez. 2015. p. 202 et seq.

²⁶⁹ VIEIRA, Fernando Antonio da Costa. Um legado na Educação pública: Brizola e o Programa Especial de Educação no Rio de Janeiro. **Argumentos**, Montes Claros, v. 19, n. 1, p. 76-93, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/download/5137/5204>. Acesso: maio 2026.

²⁷⁰ Sobre o novo trabalhismo de Brizola, ver: BATISTELLA, Alessandro. O trabalhismo getulista-reformista do antigo PTB e o “novo trabalhismo” do PDT: continuidades e descontinuidades. **AEDOS**, Porto Alegre, v. 5, n. 12, p. 116-132, jan./jul. 2013. Ver também a nota sobre Brizola em: **DICIONÁRIO Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. [Versão on-line FGV CPDOC]. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/biografias/leonel-brizola>. Acesso: mar. 2026.

A criminalidade nos anos 90, porém, seguia batendo recordes. No início de 1994, Brizola renuncia ao cargo para disputar as eleições presidenciais, e no fim do mesmo ano são realizadas ocupações militares de favelas, acordadas pelos governos estadual e federal²⁷¹.

Luiz Antonio Machado da Silva, a fim de explicar a gênese do crime nas décadas finais do século XX, refere que “o que se conhece hoje como o coração do ‘mundo do crime’ foi uma decorrência, provavelmente não intencional, das políticas institucionais de controle social produzidas durante a ditadura militar”, que institucionalizou a repressão violenta aos crimes comuns²⁷². Por sua vez, a política de Brizola – que visava a coibir o arbítrio e a violência policial que atingia moradores de favelas – “foi entendida pelos antibrizolistas como uma defesa da criminalidade, já à época associada ao tráfico de drogas que então vinha se expandindo”²⁷³.

Contudo, fenômenos como a adição, o consumo e o comércio de drogas não eram exclusivos do Brasil. Segundo Nadia Khouri-Dagher, mecanismos como a globalização e comércio internacional com países da Ásia e da Eurásia explicam a ascensão desses e de outros fenômenos desde a década de 1980, a exemplo da lavagem de dinheiro²⁷⁴. Antes, durante e depois desse período, nos Estados Unidos, diferentes presidentes lideraram campanhas que alcançaram bilhões de dólares no combate às drogas, a exemplo de Nixon, Ford, Carter, Reagan, entre outros, alternando estratégias, aumentando punições etc., mas, ainda assim, a disponibilidade da maioria das drogas ilícitas ainda era recorde em 2012, e nesse mesmo ano estimava-se que os EUA teriam “10 vezes mais usuários pesados do que em 1969”²⁷⁵.

Em relação à violência nas grandes cidades de diversos países, Franz Vanderschueren inicialmente observa que o processo de urbanização ocorreu com frequência por meio da migração da pobreza rural para os centros urbanos. Isso contribuiu para o crescimento da marginalidade urbana. A pobreza, contudo, não conduz automaticamente à

²⁷¹ AVELLAR, Victória Barbosa de. A ADPF das favelas e a excepcionalidade das operações policiais no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Artigos Científicos**, [cidade: editora], v. 16, n. 1, t. 2, jan./jun. 2024. p. 927-928.

²⁷² SILVA, Luiz Antonio Machado da. O controle do crime violento no Rio de Janeiro. **Le Monde Diplomatique**, [s.l.; s.d.]. Disponível em: <https://ebape.fgv.br/sites/default/files/O%20controle%20do%20crime%20violento%20no%20Rio%20de%20Janeiro%20-%20Luis%20Antonio%20Machado%20da%20Silva.pdf>. Acesso: maio 2026.

²⁷³ Ibidem.

²⁷⁴ KHOURI-DAGHER, Nadia. Doping the economy. **Unesco Sources Magazine**, n. 111, april 1999. [Cover: The Globalization of the Drug Trade]. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262568>. Access: may 2026. p. 5.

²⁷⁵ WALTHER, Michael F. **Insanity: Four Decades of U.S. Counterdrug Strategy**. Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2012. (Carlisle Papers). Available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/159188/publ143.pdf>. Access: may 2026. p. 1-2.

violência, embora possa favorecê-la em determinadas circunstâncias. Para o autor, ademais, a violência não constitui um fenômeno espontâneo, mas sim o “produto de uma sociedade marcada pela desigualdade e pela exclusão social”. Nesse contexto, “o agressor é frequentemente estimulado por um ambiente social dominado pelo consumismo, pela competição e pelos meios de comunicação de massa, que propagam e legitimam a violência”, com tendência de os crimes violentos serem fruto do desenvolvimento do crime organizado ligado ao narcotráfico²⁷⁶.

3.5.2. Um aparte à criminologia e à coculpabilidade

Nilo Batista, vice-governador de Brizola, que, após a renúncia deste, assumiu o cargo em 1994, já havia afirmado em *Punidos e mal pagos* (1990) que, independentemente do seja, tenha, pense ou faça, toda pessoa humana deve ter assegurados direitos humanos que

[...] o Estado não pode tirar nem deixar de conceder: vida, trabalho, remuneração digna, aposentadoria, instrução, liberdade, manifestação de pensamento, livre associação e reunião, etc. É claro que, se um homem pratica um crime - um homicídio, um roubo, um estupro, um furto -, ele deve ser processado e julgado. Os documentos dos direitos humanos também prevêm isso. Mas não pode ser espancado. Não pode ser torturado. Não pode ser morto. Sua família não pode ser humilhada. Seus vizinhos não podem ser importunados e constrangidos. Casas de inocentes não podem ser vasculhadas²⁷⁷.

Ao concluir que crimes praticados pelas pessoas não são culpa dos direitos humanos, o autor abre caminho para questionar sobre o porquê de a justiça não alcançar a muitos criminosos, de ser tão fácil praticar tantos crimes e se a culpa, ao fim, não seria “de instituições que não cumprem com seus deveres”²⁷⁸. Para ele,

[...] propensão para o crime tem é o Estado que permite a carência, a miséria, a subnutrição e a doença – em suma, que cria a favela e as condições sub-humanas de vida. É fácil dizer que “bandido tem é que morrer” e invadir casas de famílias honestas, de trabalhadores, e consentir que disparos perdidos matem inocentes. Difícil é cobrar do Estado o respeito à lei e a proteção dos direitos que toda pessoa

²⁷⁶ VANDERSCHUEREN, Franz. From Violence to Justice and Security in Cities. In: FREIRE, Mila; STREN, Richard (ed.). **The Challenge of Urban Government: Policies and Practices**. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2001. (WBI Development Studies). Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/712251468769300611/pdf/multi-page.pdf>. Access: may 2026. p. 93.

²⁷⁷ BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos**: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje. Rio de Janeiro: Revan, 1990. p. 158.

²⁷⁸ Ibidem, p. 159.

tem, a começar pela vida. Perto da culpa do Estado, a do bandido é pequena. E o bandido, a gente ainda consegue prender. processar. julgar e condenar. E o Estado?

Nesse contexto, válido para a realidade do tráfico de drogas no Brasil, Flávia Silva Soares, cita a teoria da “cocalpabilidade” como capaz de

[...] apontar a responsabilidade que a sociedade e o Estado possuem quando um cidadão marginalizado, desprovido de oportunidades sociais e de direitos fundamentais, pratica um determinado delito em decorrência desse *status* de marginalidade.

Em síntese, depreende-se de Zaffaroni & Pierangeli que a premissa da cocalpabilidade está na responsabilidade penal que deve levar em conta as desigualdades sociais que limitam as oportunidades de determinados indivíduos. Assim, quando o Estado falha em prover condições mínimas de inclusão e desenvolvimento, a responsabilidade pelas circunstâncias que favoreceram o delito não pode ser atribuída inteira e exclusivamente ao agente; a sociedade também tem uma parcela de responsabilidade²⁷⁹.

Nilo Batista, por sua vez, reconheceu que, “no vácuo das responsabilidades omitidas pelo Estado (saúde, educação, transportes, comunicações, segurança pública)”, pequenas quadrilhas, que exploravam o comércio de drogas ilícias (cocaína e maconha), conseguiam cooptar imensas comunidades com assistencialismos oportunos, usando-as como escudos humanos de vários crimes. O autor afirmou que essas comunidades não conseguem compreender que tal situação deriva dos mecanismos econômicos e históricos do capitalismo, e que, nessa dinâmica, por finalidades egoísticas, as elites acabam atribuindo as mazelas sociais à favela, safando-se os da outra ponta: os que praticam crimes do colarinho branco²⁸⁰.

Nesse contexto, Nilo Batista ainda refere:

Não existe solução policial para a grave questão da violência urbana, ainda que toquem à instituição policial importantes funções. Um governo que aposte na solução policial está apenas honrando seus compromissos com as elites conservadoras e com um sistema econômico iníquo, o qual – a exemplo da quadrilha – subjuga e se aproveita das populações marginalizadas, seu “exército de reserva” regulador do menor salário mínimo do mundo. Apesar disso, dizem que a quadrilha está no poder dos ricos²⁸¹.

²⁷⁹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 580.

²⁸⁰ BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 1990. p. 168.

²⁸¹ Ibidem, p. 169.

Feitas essas ressalvas, com fins de se evitar interpretações simplistas ou unilaterais em torno da criminalidade, a próxima subseção dará continuidade à análise da dinâmica histórica de grupos criminosos no Rio de Janeiro que, a partir da década de 1980, foram se enraizando cada vez mais nas brechas do Estado.

3.5.3. O desenvolvimento da milícia, do tráfico de drogas e do jogo do bicho no Rio de Janeiro e o seu envolvimento com o Estado

As disputas por território não ocorrem apenas entre os perpetradores da mesma atividade ilegal. Eventualmente, confrontam-se grupos criminosos armados do jogo do bicho, do tráfico de drogas e da milícia (antes chamada de “Mineira”, uma facção irregular, formada inicialmente por policiais, agentes prisionais e guardas municipais). Os embates se devem a sobreposições de território – os “pontos de acesso”. O grupo do jogo do bicho tornou-se o mais organizado, com áreas bem delimitadas, respeito e partilhas entre os seus membros²⁸².

Nas décadas de 80 e 90 que se iniciaram as relações entre o jogo do bicho e os grupos criminosos que dominavam territórios periféricos do Rio de Janeiro. Com a alta aceitação dos bicheiros na camada popular por consequência ao alto número de apostadores, criou-se um ambiente favorável para a corrupção por parte de agentes do Estado (policiais, juízes, políticos etc). Políticos recebiam votos em troca de tolerância ao jogo, policiais recebiam propinas regulares para não reprimirem as bancas, juízes tinham sua parcela de dinheiro para concederem decisões favoráveis aos bicheiros. E não era diferente com os criminosos: os bicheiros que tinham como objetivo a expansão das máquinas de caça níquel faziam acordos com o crime para instalarem as máquinas em territórios dominados. Em troca os criminosos recebiam parte do lucro das máquinas. Assim os bicheiros ampliavam, mesmo que de forma restrita, o poder²⁸³.

Já a milícia tinha territórios menos definidos, mas foi se expandindo eficientemente por loteamentos ilegais e irregulares da periferia metropolitana do Rio de Janeiro, ocupados por pobres, sem tetos etc. Sua atuação vem desde a década de 1970, quando começaram a fazer execuções sumárias de assaltantes nos fundões da capital. Os membros da milícia faziam serviços legais de segurança e, no embalo, praticavam crimes revestidos por

²⁸² SILVA, Jailson de Souza et al. Grupos criminosos armados com domínio de território. In: JUSTIÇA GLOBAL [BRASIL] (org.). **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_jglobal/r_jg_rj_milicias.pdf. Acesso: mar. 2026. p. 17.

²⁸³ PASTOR, Ruam Emanuel Rodrigues Chaves. **Pelo Estado, com o Estado e no Estado: análise das peças e mecanismos que compõem o fenômeno das milícias no Rio de Janeiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife, 2021. p. 27-28.

uma falsa moralidade de “justiça”²⁸⁴. Isso os fez ser vistos como “justiceiros” e os influenciou a, teoricamente, não tolerar o tráfico de drogas, sendo capazes até de assassinar ou espancar traficantes e usuários. O grupo ganhou notoriedade por ser associado a um modelo de urbanização com segurança e não parou de crescer²⁸⁵, conforme ilustra a Figura 11.

Ao ocupar uma comunidade, geralmente, “as milícias ‘eliminam’ o tráfico de drogas a varejo, mas passam a explorar outras atividades” ilegais, algumas que nem o tráfico explorava. São fontes de renda das milícias: “mensalidades” pela “segurança” de residências e comércios, especulação imobiliária, ágio de botijões de gás, taxas de fornecimento de eletricidade, taxas de TV a cabo clandestina (“gatonet”), taxas para transporte alternativos (kombis, vans e moto táxis) etc. Com o tempo, ademais, as milícias acabam exercendo “monitoramento e controle permanente sobre a comunidade, de modo que qualquer iniciativa está sempre sujeita à deliberação e aos interesses do grupo dominante”²⁸⁶.

²⁸⁴ “Esse verdadeiro genocídio, que chegou a assassinar quase 3 mil pessoas por ano na Baixada, no final dos anos 80, chega hoje [década de 2000] ao patamar de 2.500 homicídios dolosos por ano. 76 homicídios por grupo de 100 mil habitantes na média da Baixada e, em algumas regiões, como Seropédica e Itaguaí, algo próximo a 190 homicídios por 100 mil habitantes”. Ver: ALVES, José Cláudio Souza. Milícias: Mudanças na Economia Política do Crime no Rio de Janeiro. In: JUSTIÇA GLOBAL [BRASIL] (org.). **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_jglobal/r_jg_rj_milicias.pdf. Acesso: mar. 2026. p. 30. O mesmo autor afirma que são exemplos da força das execuções sumárias as chacinhas de Acari em 1990 e as da Candelária e de Vigário Geral em 1993.

²⁸⁵ A história das milícias inicia quando um açougueiro de Rio das Pedras, maior favela da Zona Oeste da cidade, a fim de combater assaltos frequentes em seu estabelecimento, contratou uma milícia para fazer a segurança da comunidade. Na década de 1980, isso atraiu muitos moradores de favelas territorializadas pelo tráfico para Rio das Pedras. Ver: SILVA, Jailson de Souza et al. Grupos criminosos armados com domínio de território. In: JUSTIÇA GLOBAL [BRASIL] (org.). **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_jglobal/r_jg_rj_milicias.pdf. Acesso: mar. 2026. p. 17. O mesmo autor refere que a expansão acelerada das milícias além da Zona Oeste nos anos 2000 e as execuções sumárias perpetradas chamaram a atenção e isso se converteu em um dos principais pontos de debate sobre segurança pública no Rio de Janeiro, afinal, entre 2005 e 2006, o número de comunidades dominadas por esses grupos saltou de 42 para 92, apesar de a prefeitura falar de um total de 55 (Ibidem, p. 18).

²⁸⁶ Ibidem, p. 19. Segundo este autor, “A motivação [para as cobranças] é, sobretudo, financeira. [...] Alguns grupos contam ainda com o apoio do aparato de segurança oficial do Estado” (Ibidem, p. 19). O mesmo autor refere que a disputa entre facções diminuiu na década de 2000, e o custo e o lucro da droga também, mas não cessou “a instabilidade, seja pela ameaça permanente de incursões policiais de confronto pautadas na lógica da ‘guerra às drogas’, seja pela eventualidade de um grupo rival querer disputar o território”. O discurso de “guerra às drogas”, de um lado, ampliou o grau de violência de polícia formal e, por outro, aumentou o poder dos milicianos que ofereciam segurança, “já que o ‘preço’ pela ‘tranquilidade’ tornava-se cada vez mais alto” (Ibidem, p. 20-21).



Figura 11 – Matéria revela que, a cada 12 dias do ano de 2016, uma favela dominada pelo tráfico foi tomada por milícias.

Fonte: Jornal “O Globo”, de 10 de dezembro de 2006.

Entretanto, no tocante às definições e localização das atividades de grupos criminosos na atualidade, o ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), aludiu recentemente o seguinte:

[...] o crime organizado, em suas várias modalidades, que não são excludentes. É falso que milícias são uma coisa e tráfico é outra. [...] Há narcomilícias com elementos presentes no mundo jurídico formal. Há uma narrativa falsa segundo a

qual o núcleo do crime organizado está nas periferias. Se fosse assim, ele já teria sido exterminado, do pior modo, e nós sabemos que o núcleo do crime organizado não está no mundo dos invisibilizados; está no mundo dos muito visíveis²⁸⁷.

Após se interporem as realidades entrecruzadas de favelas, ação estatal e crime organizado, podem soar paradoxais para muitos – no mínimo, irônicas – certas operações militares/policiais com fins de “combate” ao crime organizado em favelas do Rio de Janeiro, especialmente as que se têm realizado desde os anos 90, com alto grau de letalidade²⁸⁸.

A gênese das milícias está enraizada no próprio aparato estatal (conforme ilustra a Figura 12), de forma que, sem essa conexão orgânica, tais grupos dificilmente se sustentariam²⁸⁹.

²⁸⁷ Ação penal 2.434, ocasião do julgamento dos mandantes das mortes de Marielle Franco e Anderson Gomes. Ver: DINO, Flávio. Flávio Dino derruba defesa e dá voto final por CONDENAÇÃO dos mandantes de Marielle Franco. **Canal Mídia Ninja**, 25 de fev. de 2026. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6IqzHnuJzjk>. Acesso em jan. 2026.

²⁸⁸ São exemplos as seguintes operações militares/policiais: **(a)** 1994-1995 – ocupação militar realizada por Forças Armadas, polícia militar e civil de áreas consideradas perigosas, acusadas de serem as fontes da violência e do tráfico de drogas no Rio de Janeiro. Os policiais que se destacaram no enfrentamento ao criminoso ganhavam honras militares e gratificações adicionais ao soldo. Ver: VALE, Sandra Cristina Dias do. **Viva Rio: uma organização para os novos tempos?** 2007. Dissertação (Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/029572e6-0f59-426a-b55b-53d6cb1dc1d1>. Acesso em: 10 mar. 2026. p. 14. **(b)** 2007 – retomada de comunidades pobres no conjunto de favelas do Complexo do Alemão, para a entrada do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal e como estratégia de segurança para a realização dos jogos Pan-Americanos de 2007. Ver: CAMARGOS, Pedro de Almeida Pires. Entre militarização e cidadania: a “guerra ao crime organizado” e as hibridizações da política criminal no segundo governo Lula (2007–2010). **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v17.n.2.56623>. Acesso em: jan. 2026. **(c)** 2010 – ocupação da Vila Cruzeiro e do Complexo do Alemão, por forças públicas e o exército. Ver: GUIMARÃES, André Grandis. **Ensaio sobre o milicianismo**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2021. **(d)** 2014 – ocupação do Complexo da Maré por cerca de 3 mil militares do Exército, com apoio das polícias estaduais, para garantir a “segurança” de vias estratégicas durante a Copa do Mundo de 2014. Ver: MAIA, Gustavo. Após polícia matar 16 em 15 dias, Exército ocupa Complexo da Maré, no Rio. **UOL Notícias**, 5 de abril de 2014. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/04/05/exercito-inicia-patrolhamento-na-mare-na-manha-deste-sabado.htm>. Acesso em: jan. 2026. **(e)** 2025 – megaoperação policial nos complexos do Alemão e da Penha, com cerca de 2,5 mil agentes mobilizados para combater lideranças do Comando Vermelho. Ver: **BRASIL: graves falhas na investigação da operação policial mais letal do Rio de Janeiro**. Human Rights Watch, 31 de outubro de 2025 [Comunicado de Imprensa]. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2025/10/31/brazil-serious-investigative-failures-in-deadly-rio-raid>. Acesso em: fev. 2026.

²⁸⁹ PASTOR, Ruam Emanuel Rodrigues Chaves. **Pelo Estado, com o Estado e no Estado: análise das peças e mecanismos que compõem o fenômeno das milícias no Rio de Janeiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife, 2021. p. 89.

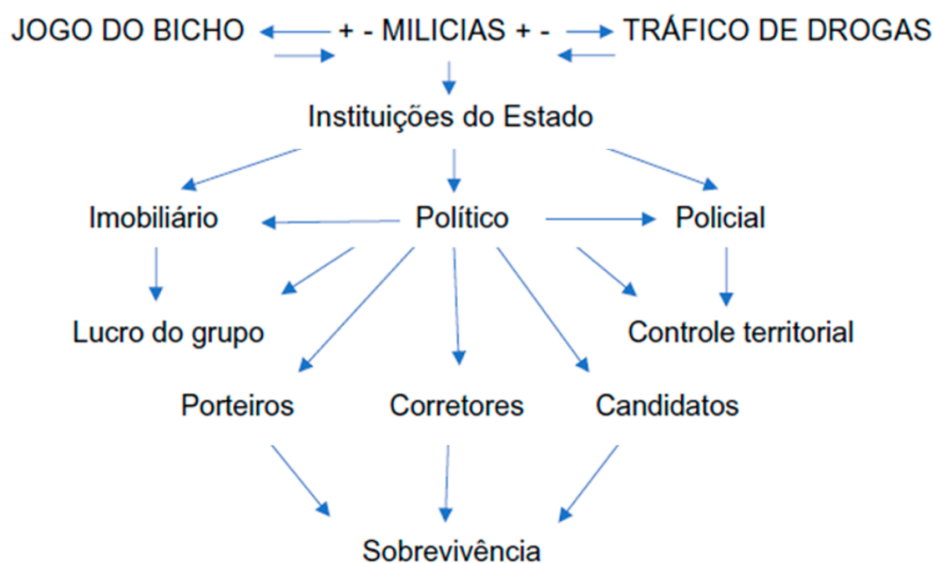


Figura 12 – Estrutura mecânica das milícias.

Fonte: PASTOR, Ruam Emanuel Rodrigues Chaves. **Pelo Estado, com o Estado e no Estado: análise das peças e mecanismos que compõem o fenômeno das milícias no Rio de Janeiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife, 2021. p. 93.

Segundo Ruam E. R. C. Pastor, com base na estrutura das milícias, eventuais soluções de dissolvê-las, devem partir de reformas internas nas instituições do Estado, “como a valorização das carreiras policiais e o fortalecimento de mecanismos de investigação da corrupção no interior das instituições públicas”²⁹⁰.

Ainda, sobre o crime organizado e suas relações com o Estado, Marcelo Freixo opina o seguinte:

Crime organizado é quem está dentro do Estado organizando o Crime. Não existe estado paralelo [...] Na CPI [Comissão Parlamentar de Inquérito] das milícias a gente criou um conceito de **Estado leiloadado**. Crime organizado é Estado leiloadado. É um setor criminoso, poderoso, que tem poder político e econômico e tá dentro do Estado, agindo como um Estado leiloadado, não é paralelo. [Para combater esse setor havia que investigar:] O dinheiro do Comando Vermelho, o dinheiro das milícias, o dinheiro do tráfico de armas, para onde está indo? Ele não está escondido, não está num colchão na favela²⁹¹. (grifos nossos)

²⁹⁰ Ibidem, p. 89.

²⁹¹ FREIXO, Marcelo. Marcelo Freixo: Não existe “Estado Paralelo”, o crime está infiltrado em setores do próprio Estado. **Instituto Conhecimento Liberta – ICL Notícias**, 16 abr. 2026. [Entrevista em vídeo]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nNdVGrGVWdE>. Acesso: abr. 2026.

Por sua vez, Luiz Antonio Machado da Silva, neste caso aludindo às “áreas de moradia das camadas populares”, entende a ideia de “ausência do Estado” como “absurda, apesar de muito difundida”²⁹², e explica que:

[...] não há qualquer questionamento ou ameaça à soberania do Estado brasileiro em qualquer lugar. Aquela ideia só passa a fazer sentido quando traduzida para uma afirmação sobre as variações nas modalidades de presença das instituições estatais nessas áreas quando comparadas a outras regiões da cidade. Aí estaria a ironia, se não fosse uma tragédia: é a própria **desigualdade na atuação do Estado** que produz a ideia de sua ausência²⁹³. (grifos nossos)

Voltando às considerações de Marcelo Freixo, corroborando o que já se verificou aqui sobre as origens do crime organizado, tem-se a explicação de que todas as facções do tráfico nasceram no cárcere, logo as discussões que visem a ações de combate ao surgimento desses grupos criminosos deveriam incluir questionamentos em torno do sistema prisional, a exemplo das seguintes: “Quando sai [um condenado do presídio], ele volta ou não volta para o crime?” Para Freixo o grande equívoco é prender criminosos e esquecê-los lá dentro, isso porque as facções estão lá para recrutá-los para o crime organizado. Já em relação à milícia, Freixo alega que ela não nasce no cárcere, sim da política, do poder econômico ilegal, do uso de políticos corruptos sobre a política em territórios abandonados pelas políticas públicas²⁹⁴.

Dados recentes, do relatório intitulado “*Mapa das Organizações Criminosas (Orcrim) 2024*”, denotam

[...] a presença de pelo menos 88 Orcrim no sistema prisional brasileiro, classificando-as em quatro estágios (iniciais, locais, regionais e nacionais) e quatro níveis de impacto (alto, médio, menor e baixo) considerando fugas, resgates, rebeliões, atentado e enfrentamento ao Estado. O documento também constata que existem 1.760 pavilhões que custodiaram presos integrantes de Orcrim Brasil²⁹⁵.

Sobre a quantidade total de 88 organizações criminosas em todo o Brasil, o mesmo relatório identificou 14 delas presentes na região Norte do país, 46 no Nordeste, 10 no Centro-

²⁹² SILVA, Luiz Antonio Machado da. O controle do crime violento no Rio de Janeiro. **Le Monde Diplomatique**, [s.l.; s.d.]. Disponível em: <https://ebape.fgv.br/sites/default/files/O%20controle%20do%20crime%20violento%20no%20Rio%20de%20Janeiro%20-%20Luis%20Antonio%20Machado%20da%20Silva.pdf>. Acesso : maio 2026.

²⁹³ Ibidem.

²⁹⁴ FREIXO, Marcelo. Desperta ICL com Pannunzio e ICL Notícias. **Instituto Conhecimento Liberta**, 16 abr. 2026. [Entrevista em vídeo]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DuqJ-4U5Ig8>. Acesso em: abr. 2026.

²⁹⁵ BRASIL - Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Mapa das organizações criminosas (Orcrim)**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas Penais; Diretoria de Inteligência Penitenciária; Rde Nacional de Inteligência Penitenciária, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/inteligencia-penal/mapa-das-orcrims>. Acesso em: fev. 2026. p. 2.

Oeste, 18 no Sudeste e 24 no Sul. Dessas, 10 tem alto impacto sobre a sociedade, a segurança pública e as instituições, 26 delas tem médio impacto, entre outros níveis²⁹⁶. No que diz respeito à atualidade do crime organizado armado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, quatro grupos rivalizam: Milícia, Comando Vermelho (CV), Terceiro Comando Puro (TCP) e Amigos dos Amigos (ADA). Em 2024, a Milícia controlava/influenciava a maior parte dos territórios sob o domínio de grupos armados (Gráfico 1). Já em termos apenas de domínio de território, quem tinha mais territorialidade era o Comando Vermelho (150 km²), em comparação com a Milícia (136km²). Ainda assim, entre 2007 e 2024, as milícias foram o grupo armado que mais cresceu: os territórios sob seu controle aumentaram 315% (103 km²)²⁹⁷.

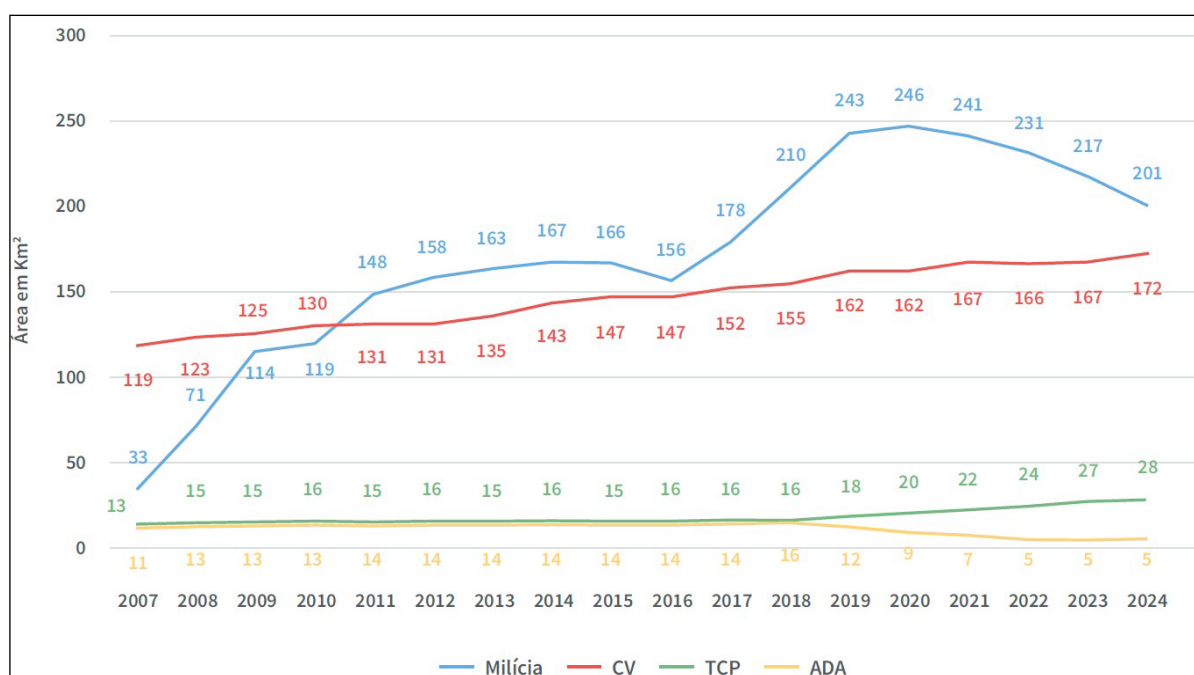


Gráfico 1 – Controle e Influência Territorial por Grupo Armado (Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007-2024, km²).

Fonte: Mapa Histórico dos Grupos Armados - GENI/UFF e IFC / HIRATA, Daniel; COUTO, Maria Isabel (orgs.). **Mapa histórico dos grupos armados 2025** [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: Instituto Fogo Cruzado; Grupo de Estudos dos Novos Legalismos (GENI). 2025. Disponível em: <https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2025/12/Relatorio-Mapa-2025-Alt3.pdf>. Acesso: mar. 2026. p. 20.

²⁹⁶ Ibidem, p. 10-11.

²⁹⁷ HIRATA, Daniel; COUTO, Maria Isabel (orgs.). **Mapa histórico dos grupos armados 2025** [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: Instituto Fogo Cruzado; Grupo de Estudos dos Novos Legalismos (GENI). 2025. Disponível em: <https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2025/12/Relatorio-Mapa-2025-Alt3.pdf>. Acesso: mar. 2026. p. 18. A fim de corroborar a vantagem clássica das favelas, em vista das suas já citadas irregularidades viárias e imobiliárias, que facilitam o anonimato, citamos a recente e impressionante notícia de que criminosos da Rocinha, territorialidade do Comando Vermelho, chegaram ao ponto de cobrar até R\$ 100 mil por mês para esconder bandidos de outros estados. Ver mais informações em: VENTURA, Giulia; GRINBERG, Felipe; SCHMIDT, Selma. “Resort do tráfico”: criminosos da Rocinha cobram até R\$ 100 mil por mês para esconder bandidos. O Globo, Rio de Janeiro, 31 jan. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2024/01/31/resort-do-trafico-criminosos-da-rocinha-cobram-ate-r-100-mil-por-mes-para-esconder-bandidos.ghhtml>. Acesso em: 18 mar. 2026.

Em termos de abrangência, cerca de 4 milhões de pessoas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro estão sob controle ou influência de grupos criminosos armados²⁹⁸, e uma representação geográfica desses controles e influências foram plotados na Figura 13, adiante. Vale lembrar que a expressão “organização criminosa armada” no Brasil é relativamente recente do ponto de vista jurídico, mas o fenômeno social que ela descreve começou antes. Até o final da década de 1980, o Código Penal brasileiro não utilizava o conceito de “organização criminosa”; falava-se em “quadrilha”, “bando” ou “crime organizado”. Entre as décadas de 1990 e 2000, afirma-se a ideia de organização criminosa, cujo marco foi a Lei nº 9.034/1995²⁹⁹. Contudo a definição legal de “organização criminosa” veio com a Lei nº 12.850/2013 (Art. 1º, § 1º):

associação de quatro ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a quatro anos, ou que sejam de caráter transnacional³⁰⁰.

E a ideia de “organização criminosa armada” está na mesma lei, fruto de interpretações da Lei 12.850/2013 – “as penas aumentam-se até a metade se na atuação da organização criminosa houver emprego de arma de fogo” (Art. 2º, § 2º); “organizações criminosas armadas ou que tenham armas à disposição” (Art. 2º, § 2º).

²⁹⁸ HIRATA, Daniel; COUTO, Maria Isabel (orgs.). **Mapa histórico dos grupos armados 2025** [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: Instituto Fogo Cruzado; Grupo de Estudos dos Novos Legalismos (GENI). 2025. Disponível em: <https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2025/12/Relatorio-Mapa-2025-Alt3.pdf>. Acesso: mar. 2026. p. 15.

²⁹⁹ BRASIL. Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995. Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19034.htm. Acesso: jun. 2025.

³⁰⁰ BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso: jan. 2026.

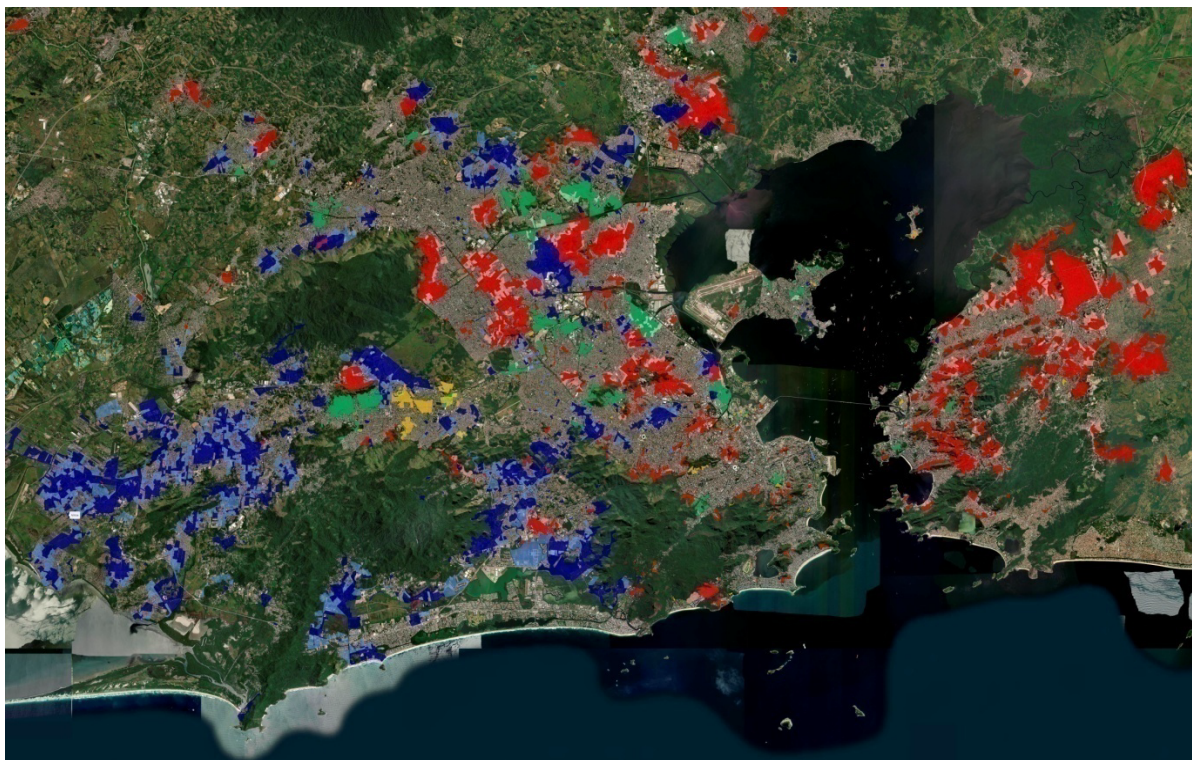


Figura 13 – Mapa do controle territorial armado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - RJ, em 2024 exercido pelas principais organizações criminosas: ■ Milícia; ■ Comando Vermelho (CV); ■ Terceiro Comando Puro (TCP); ■ Amigos dos Amigos (ADA). Obs.: Esmaccimentos correspondentes a cada cor significam influência territorial armada.

Fonte: INSTITUTO FOGO CRUZADO. Mapa histórico dos grupos armados. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/mapadosgruposarmados/>. Acesso em: mar. 2026.

Na próxima seção, serão apresentadas as principais implicações dessa ampla presença do crime organizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

3.6. Furto de energia no sistema elétrico por grupos criminosos

A fim de ilustrar as consequências da presença do crime organizado na região metropolitana do Rio de Janeiro para consumidores e empresas fornecedoras de energia elétrica, são analisados adiante fatos noticiados em diversas mídias, envolvendo ações de milícias e de traficantes, por serem esses os dois grupos criminosos, conforme já visto no Gráfico 1, anterior, que possuem maior controle e influência territorial nessa região.

Conforme já sugerido neste capítulo, e agora corroborado por Gago & Mezzadra, citados por Daniel Hirata et al.,

[...] o controle territorial é um aspecto fundamental de ambos os modelos de negócio [de milicianos e traficantes de drogas a varejo]; ele gera diferentes formas de renda,

que podem ser caracterizadas como uma forma de extrativismo urbano, associada a diversas modalidades de desapropriação³⁰¹.

Toda territorialidade precisa de demarcações. No caso em tela, os grupos criminosos recém-citados têm se valido tanto de artifícios físicos quanto virtuais, quais sejam: sinais e ameaças posicionados em postes elétricos ou mesmo veiculados na *internet*, onde de forma precisa são definidas fronteiras em espaços urbanos. É o que revelam as Figuras 14, 15 e 16, a seguir.



Figura 14 – Marcação de postes de energia elétrica por milicianos em áreas do Rio de Janeiro - RJ.

Fonte: TELES, Lília; MALTA, Mônica. Milicianos marcam postes para controlar o fornecimento de energia elétrica em áreas do RJ. **G1 Rio** [Globo.com], Rio de Janeiro, 3 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/07/03/milicianos-marcam-postes-para-controlar-o-fornecimento-de-energia-eletrica-em-areas-do-rj.ghml>. Acesso em: 15 mar. 2026.

O ato de sinalizar e reivindicar a posse de um poste de luz significa, no mundo do crime organizado, marcar território. O objetivo é claro: privar outros dessa mesma posse, desse mesmo território, neste caso as empresas concessionárias de energia elétrica e, bem no

³⁰¹ Ibidem, p. 4.

fim, o próprio Estado, que é quem concede a prestação desse serviço. A matéria citada na Figura 14, supra, refere o seguinte:

Vários dos 800 mil postes espalhados pelas calçadas do Rio de Janeiro agora ganharam manchas verdes, o que significa que a Light ou outras concessionárias de distribuição de energia elétrica não podem atuar [...]. O sinal significa que no poste existe uma ligação clandestina de eletricidade e os moradores pagam aos milicianos uma quantia mensal para que a ela permaneça ali. [...] Eles chegam em tom intimidatório, muitas vezes mostrando arma, sendo muito agressivos, mas muito agressivos. Às vezes, se o eletricitista estiver na escada, ameaça até sacudir a escada, fazer... às vezes pode até cair..³⁰².

As ameaças são frequentes e podem ocorrer por meio de bilhetes (Figura 15) ou mesmo da demonstração intencional de armas de fogo. Na Zona Oeste da Baixada Fluminense, por exemplo, a Light registrou 113 ameaças a seus funcionários entre 2017 e 2018, e nos primeiros cinco meses de 2019 já havia 35 ocorrências³⁰³.

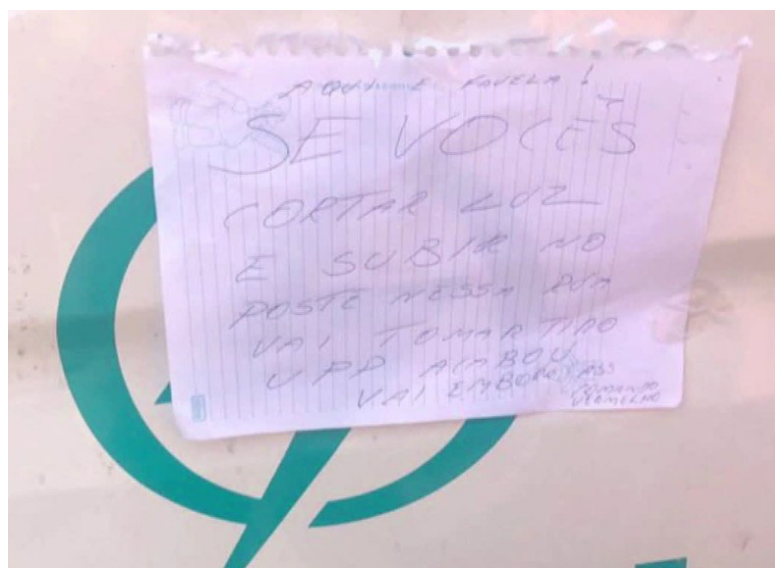


Figura 15 – Bilhete encontrado em um automóvel da Light em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense: “Aqui é favela! Se vocês cortar luz (sic) e subir no poste nessa rua, vai (sic) tomar tiro. UPP acabou. Vai embora. Ass Comando Vermelho”. Foto: Reprodução / TV Globo.

Fonte: TELES, Lília; MALTA, Mônica. Milicianos marcam postes para controlar o fornecimento de energia elétrica em áreas do RJ. **G1 Rio** [Globo.com], Rio de Janeiro, 3 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/07/03/milicianos-marcam-postes-para-controlar-o-fornecimento-de-energia-eletrica-em-areas-do-rj.ghml>. Acesso em: 15 mar. 2026.

³⁰² TELES, Lília; MALTA, Mônica. Milicianos marcam postes para controlar o fornecimento de energia elétrica em áreas do RJ. *G1 Rio* [Globo.com], Rio de Janeiro, 3 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/07/03/milicianos-marcam-postes-para-controlar-o-fornecimento-de-energia-eletrica-em-areas-do-rj.ghml>. Acesso em: 15 mar. 2026.

³⁰³ Ibidem.

Detalhe: repórteres de um jornal nacional de grande circulação atribuíram a “milicianos” a autoria do bilhete exibido na Figura 15, apesar de estar escrito no final dele: “Ass Comando Vermelho”. Não foi informada essa contradição na matéria, mas deveria. Como já informado aqui, essas organizações criminosas são rivais. Em consulta, ao Mapa Dos Grupos Armados, verifica-se que em 2018 (que foi a data em que o bilhete foi escrito) essas facções tinham praticamente o mesmo nível de controle territorial em Duque de Caxias, com uma área pequena controlada pelo Terceiro Comando Puro³⁰⁴. O bilhete foi primeiro noticiado no jornal *Correio de Carajás*, em 2018, sob o título: “Traficantes deixam bilhete com ameaças: ‘Se cortar luz vai levar tiro’”³⁰⁵.

E aqui se chega a uma situação limite: a empresa concessionária de distribuição, quando impedida de acessar os postes, perde o seu “mais antigo e mais praticado meio de combate tanto do ‘gato’ quanto da inadimplência”, que é o corte no fornecimento de energia elétrica³⁰⁶. Por isso, em áreas dominadas por grupos criminosos armados, as ligações clandestinas (o “gato”) ocorrem sem freios, salvo pelas “taxas” cobradas por esses malfeitores³⁰⁷. E os consumidores que se negam a aderir ao esquema criminoso são desligados da rede³⁰⁸. De parte dos criminosos, estes se valem ultimamente das tecnologias digitais para reafirmar sua territorialidade, conforme se verifica na Figura 16, a seguir.

³⁰⁴ INSTITUTO FOGO CRUZADO. Mapa histórico dos grupos armados. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/mapadosgruposarmados/>. Acesso em: mar. 2026.

³⁰⁵ CORREIO DE CARAJÁS. *Traficantes deixam bilhete com ameaças: “Se cortar luz vai levar tiro”*. Marabá: Correio de Carajás, 26 ago. 2018. Disponível em: <https://correiodecarajas.com.br/traficantes-deixam-bilhete-com-ameacas-se-cortar-luz-vai-levar-tiro/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

³⁰⁶ YACCOUB, Hilaine de Melo. **Atirei o pau no “gato”**. Uma análise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos “novos consumidores”) em um bairro popular de São Gonçalo – RJ. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Antropologia, 2010. Disponível em: <http://ppg antropologia.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/HILAINE-DE-MELO-YACCOUB.pdf>. Acesso em: abr. 2026. p. 106.

³⁰⁷ ALTINO, Lucas. Além de cobrar por “gatos”, milícia cria taxa para conta regular de luz e já oferece internet. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 out. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/alem-de-cobrar-por-gatos-milicia-cria-taxa-para-conta-regular-de-luz-ja-oferece-internet-24707788>. Acesso em: 18 mar. 2026.

³⁰⁸ Yormy Eliana Melo Poveda explica que grupos criminosos impõem aos consumidores de energia elétrica “uma espécie de contrato na forma de ‘pagar ou sair do sistema’: se os usuários se recusam a usar o serviço clandestino, provisionado pelas organizações criminosas, são desligados da rede manualmente”. Ver: POVEDA, Yormy Eliana Melo. **As dimensões da pobreza energética no Brasil**. 2022. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/35122>. Acesso: mar. 2026. p. 102.



Figura 16 – Divulgação na *internet* de áreas controladas por quadrilha de traficantes em São Gonçalo - RJ.

Fonte: Jornal Lado de Cá, São Gonçalo. [s.d.]

A demarcação de território e as ameaças são fundamentais para se preservar o já citado “extrativismo urbano”, por meio do qual grupos criminosos intermedeiam o “acesso a bens e serviços considerados essenciais para a qualidade de vida”³⁰⁹ nas comunidades, e, claro, cobram taxas, mediante extorsão de moradores de áreas por eles dominadas. Segundo o Mapa das Organizações criminosas – Orcrim (2024), elaborado pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), as organizações criminosas “visam lucro por meio de atividades ilícitas contínuas e de alta demanda, como o tráfico de drogas. Elas utilizam: da força, de uma estrutura hierárquica com viés ideológico e o enriquecimento ilícito para manter suas operações”³¹⁰. É o que se corrobora, também, nas notícias exibidas nas Figuras 17 e 18, a seguir.

³⁰⁹ HIRATA, Daniel; ROCHA, Lia de Mattos; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Illegalisms, armed territorial control and the city: reflections from the perspective of a research agenda. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 26, n. 61, e6168000, set./dez. 2024. DOI 10.1590/2236-9996.2024-6168000-en. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2024-6168000-en>. Acesso em: mar. 2026. p. 4.

³¹⁰ BRASIL - Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Mapa das Organizações criminosas (Orcrim)**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas Penais; Diretoria de Inteligência Penitenciária; Rde Nacional de Inteligência Penitenciária, 2024. p. 5.



Figura 17 – Apropriação de energia e da competência de cobrança a usuários no Rio de Janeiro - RJ.

Fonte: REDAÇÃO O SUL. Milícia agora rouba energia e cobra conta de luz no Rio de Janeiro. **Jornal O Sul**, Porto Alegre, 8 dez. 2019. Disponível em: <https://www.osul.com.br/milicia-agora-rouba-energia-e-cobra-conta-de-luz-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

A matéria supracitada informa o que, em partes, já se havia apurado páginas atrás neste capítulo: a graduação das extorsões por parte das milícias. Nesse caso, em 2019, em Berford Roxo, no Rio de Janeiro, as milícias entregavam imóveis em um de seus condomínios, construído de forma irregular, com a energia elétrica roubada (o “gato”) previamente instalada. Já na Baixada Fluminense e na Zona Oeste, cobram “taxa de consumo” pelos “gatos” para imóveis alugados. A matéria ainda refere que “a Light, que distribui eletricidade na capital, na Baixada e no Vale do Paraíba, calcula que deixa de arrecadar R\$ 800 milhões por ano em áreas nas quais a violência, seja da milícia ou do tráfico, a impede de entrar”³¹¹.

³¹¹ REDAÇÃO O SUL. Milícia agora rouba energia e cobra conta de luz no Rio de Janeiro. **Jornal O Sul**, Porto Alegre, 8 dez. 2019. Disponível em: <https://www.osul.com.br/milicia-agora-rouba-energia-e-cobra-conta-de-luz-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 15 mar. 2026.



Figura 18 – Imposição de cobrança a usuários por milicianos no Rio de Janeiro - RJ.

Fonte: REDAÇÃO ICL. Milicianos impõem cobrança ilegal por energia elétrica na comunidade do Catiri, no Rio. **ICL Notícias**, 19 jun. 2025. Disponível em: <http://iclnoticias.com.br/milicianos-impoem-cobranca-ilegal-por-energia/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

Já a matéria exposta na Figura 18, acima, contém uma denúncia de moradores da comunidade do Catiri, Zona Oeste do Rio de Janeiro: “milicianos sob o comando de um homem conhecido como ‘Montanha’ estão percorrendo residências para anunciar a retirada dos medidores de energia elétrica pela concessionária Light”, porque eles próprios fariam as ligações clandestinas diretamente na rede elétrica. Cabia aos moradores pagar aos milicianos R\$ 80 mensais pelo fornecimento de energia, além de mais R\$ 80 mensais pela “taxa de segurança”. Entretanto, um morador da região revela “É tensão que não cessa. Estão mandando o comércio fechar. [...] agora interfere na vida econômica das famílias. [...] a gente não sabe que segurança que é, na verdade. É o inverso disso. Pagam uma taxa para não sofrer uma violência de quem lhes cobra”³¹².

As cobranças das “taxas” são cuidadosamente anotadas em papel, conforme mostra a Figura 19.

³¹² REDAÇÃO ICL. Milicianos impõem cobrança ilegal por energia elétrica na comunidade do Catiri, no Rio. **ICL Notícias**, 19 jun. 2025. Disponível em: <http://iclnoticias.com.br/milicianos-impoem-cobranca-ilegal-por-energia/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

The image shows a form titled "CONTRIBUIÇÃO MENSAL VOLUNTÁRIA". It has a "Data:" field with the handwritten date "10/25" and an "Ano 20" field with the handwritten year "25". Below these fields is a grid of nine boxes for the months of the year: Janeiro, Fevereiro, Março, Abril, Maio, Junho, Julho, Agosto, and Setembro. The boxes for Janeiro, Fevereiro, and Março contain handwritten signatures or initials.

Figura 19 – Controle de pagamento à milícia, chamado de “contribuição mensal voluntária”.

Fonte: REDAÇÃO ICL. Milicianos impõem cobrança ilegal por energia elétrica na comunidade do Catiri, no Rio. **ICL Notícias**, 19 jun. 2025. Disponível em: <http://iclnoticias.com.br/milicianos-impoem-cobranca-ilegal-por-energia/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

Detalhes ainda mais candentes da prática de extorsão por grupos criminosos armados são comentados por Hirata & Couto:

[...] moradores de áreas controladas são frequentemente submetidos por esses grupos a extorsões, ameaça, espancamento, expropriações, expulsões, tortura e morte, além de viver no “fogo cruzado” dos grupos que disputam territórios entre si ou se engajam em confrontos com as polícias durante as chamadas operações policiais. Diversos mercados e serviços públicos e privados, como a educação, saúde, moradia, transporte, saneamento, energia e telecomunicações são prejudicados nos territórios afetados. Como será visto, o fenômeno do controle armado - agora mais bem qualificado pela distinção entre controle e influência - impacta principalmente a população mais pobre e de maioria negra, contribuindo para a reprodução de desigualdades persistentes. Além disso, é um fenômeno associado a uma imensa disponibilidade de armas em posse de atores criminais, contribuindo para a alta frequência de confrontos e crimes comuns violentos na RMRJ [Região Metropolitana do Rio de Janeiro].³¹³

O crime organizado, portanto, faz controles estritos de seu “extrativismo urbano” e, mais recentemente, tem incluído inovações, conforme mostra a Figura 20.

³¹³ HIRATA, Daniel; COUTO, Maria Isabel (orgs.). **Mapa histórico dos grupos armados 2025** [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: Instituto Fogo Cruzado; Grupo de Estudos dos Novos Legalismos (GENI). 2025. Disponível em: <https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2025/12/Relatorio-Mapa-2025-Alt3.pdf>. Acesso: mar. 2026. p. 5.



Figura 20 – Nova taxa cobrada pela milícia: religamento de energia elétrica.

Fonte: BAND. Moradores do Rio das Pedras, na Zona Oeste, denunciam mais uma taxa cobrada pela milícia. **BandNews FM Rio**, Rio de Janeiro, 27 jun. 2025. Disponível em: <https://www.band.com.br/bandnews-fm/rio-de-janeiro/noticias/moradores-do-rio-das-pedras-na-zona-oeste-denunciam-mais-uma-taxa-cobrada-pela-milicia-202506271514>. Acesso em: mar. 2026.

A matéria citada na figura supra ainda destaca a “voz alterada” durante o seguinte desabafo de um morador:

Isso é muito triste, porque você se sente abandonado pelo Poder Público, você não tem segurança e você é humilhado dessa forma. E se eu não consigo os 300 reais, eles simplesmente falam, você se vira aí, paga logo os 300, e é 50 reais por mês agora. É só mais um desabafo de um cidadão que procura viver dentro da lei, mas infelizmente não temos proteção nenhuma da polícia³¹⁴.

Para os consumidores de energia elétrica que enfrentam essa realidade, pesa o fato de que poderiam estar pagando a energia elétrica com desconto, em vista da *tarifa social de energia elétrica*, que materializa uma política pública de descontos na fatura para aqueles comprovadamente hipossuficientes. Ela não é recente. Antigamente, havia descontos progressivos: (a) 65% para os primeiros 30 kWh consumidos no mês; (b) 40% para consumo entre 31 kWh a 100 kWh; (c) 10% para consumo entre 100 kWh e 220 kWh. Acima disso, a cobrança era normal, e havia também benefícios para quilombolas e indígenas: (i) 100% de desconto para os primeiros 50 kWh; (ii) 40% para os 50 kWh subsequentes; (iii) 10% para consumo acima de 100 kWh³¹⁵. E isso não é tudo. Com a reforma recente, via MP nº

³¹⁴ BAND. Moradores do Rio das Pedras, na Zona Oeste, denunciam mais uma taxa cobrada pela milícia. BandNews FM Rio, Rio de Janeiro, 27 jun. 2025. Disponível em: <https://www.band.com.br/bandnews-fm/rio-de-janeiro/noticias/moradores-do-rio-das-pedras-na-zona-oeste-denunciam-mais-uma-taxa-cobrada-pela-milicia-202506271514>. Acesso em: mar. 2026.

³¹⁵ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Tarifa Social**. Aneel; Ministério de Minas e Energia: 25 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/tarifas/tarifa-social>. Acesso: mar. 2026.

1.300/2025³¹⁶, ficou valendo desde 5 de julho de 2025 a isenção de 100% na fatura de energia elétrica, para os consumidores de baixa renda inscritos no CadÚnico³¹⁷, com consumo de até 80 kWh. A citada medida foi convertida na Lei nº 15.235, de 8 de outubro de 2025³¹⁸.

O problema é que, em áreas controladas por grupos criminosos, como referido, estes proíbem a entrada de funcionárias das concessionárias de distribuição e impõem taxas fixas aos moradores. Isso torna impossível o acesso daqueles de baixa renda ao benefício da tarifa social. Está explicado o porquê de muitos consumidores elegíveis à tarifa social de energia elétrica não estarem inscritos no CadÚnico e não solicitarem o benefício³¹⁹. Juridicamente, o caso em tela se configura como um flagrante impedimento da fruição de direitos fundamentais, plasmados no Art. 5º, inciso XXXII da CF/1988, que reza: “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”, cujo princípio está garantido também no art. 170, inciso V.

Tal prática ilegal, por parte de grupos criminosos, não é menos deletéria para as concessionárias de distribuição, conforme se alude na Figura 21:



Figura 21 – Anúncio de que o crime organizado causa prejuízos ao setor de energia.

Fonte: LIMA, Ludmilla de. O prejuízo do setor de energia em áreas dominadas pelo crime organizado no Rio. **Veja**, São Paulo, 24 mar. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/o-prejuizo-do-setor-de-energia-em-areas-dominadas-pelo-crime-organizado-no-rio/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

³¹⁶ BRASIL. **Medida Provisória nº 1.300**, de 21 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.300-de-21-de-maio-de-2025-631015922>. Acesso: maio 2025.

³¹⁷ O art. 6º-F da Lei nº 8.742/1993 estabeleceu o CadÚnico (Cadastro Único), cujo registro permite ao governo saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil, o que permite participar de vários programas sociais. Ver: BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso: jan. 2026.

³¹⁸ BRASIL. **Lei nº 15.235**, de 8 de outubro de 2025. Altera as Leis nºs 10.438, de 26 de abril de 2002, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, e 12.212, de 20 de janeiro de 2010; e revoga dispositivos das Leis nºs 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 11.196, de 21 de novembro de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115235.htm. Acesso: jan. 2026.

³¹⁹ BRASIL. **Tarifa Social de Energia Elétrica**: 7,7 milhões de famílias têm direito ao desconto, mas não recebem. Anel, 25 set. 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/o-prejuizo-do-setor-de-energia-em-areas-dominadas-pelo-crime-organizado-no-rio/>. Acesso em: mar. 2026. A matéria cita vários motivos pelos quais muitas famílias elegíveis à tarifa social de energia elétrica ainda não podem desfrutar do benefício, entre os quais o seguinte “A família possui fornecimento de energia elétrica de forma irregular no domicílio (ex. ‘gato’)” (Ibidem).

Lê-se no corpo da matéria acima que a empresa Light, responsável por 1/4 dos 4,3 milhões de unidades conectadas à sua rede em todo o Rio de Janeiro, tem enfrentado perdas que podem chegar a mais de 95% em ASROs, ou seja, “quase a totalidade de clientes conhecidos [nessas áreas] não paga a conta de luz”³²⁰. Essas perdas, traduzidas em valores, chegam a vultos na casa do bilhão de reais, cujos detalhes serão elucidados no próximo capítulo. Tal situação, por sua vez, similar ao caso anterior, configura-se como flagrante impedimento da fruição de uma garantia fundamental, neste caso plasmada no Art. 170, inciso II, da CF/1988: o princípio da “propriedade privada”. E aqui se faz necessária uma aclaração: ainda que a prestação dos serviços de energia elétrica seja pública e a titularidade de prestar esse serviço seja da União, os ativos utilizados na prestação desses serviços, assim como a atividade econômica desenvolvida são direitos reivindicáveis pelas concessionárias. Sendo assim, o problema afronta o próprio regime de livre iniciativa econômica brasileiro e vai além: também é uma grave ameaça ao caráter estratégico do setor elétrico para o Brasil, devido à sua importância fundamental para toda a economia por ser matéria-prima para muitas atividades nesse setor. É, ainda, a base do bem-estar social e, por isso, garantidora da mínima dignidade humana³²¹.

Em outras palavras, a título de síntese e ligação com a próxima seção deste capítulo, importa referir que as organizações criminosas armadas o que fazem é impor o furto a consumidores contra as empresas do setor elétrico, de forma que, no fim das contas, as perdas de arrecadação resultantes acabam onerando os consumidores em geral, já que as concessionárias são autorizadas a diluir uma parte do prejuízo nas faturas de toda a sua clientela.

Só que há outro problema com que as concessionárias distribuidoras têm que lidar: o “furto voluntário”, quando consumidores livres de coação ou dificuldade econômica encontram subterfúgios para evadir-se do compromisso com a conta de luz. Para analisar esse fenômeno, pela complexidade envolvida, deve-se empregar um olhar mais atento sobre suas causas e manifestações, pois a complexidade no Rio de Janeiro não está só nas áreas de severas restrições operacionais. Essa é a tarefa da próxima subseção.

³²⁰ LIMA, Ludmilla de. O prejuízo do setor de energia em áreas dominadas pelo crime organizado no Rio. **Veja**, São Paulo, 24 mar. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/o-prejuizo-do-setor-de-energia-em-areas-dominadas-pelo-crime-organizado-no-rio/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

³²¹ A energia elétrica é entendida como fator de mínima dignidade humana por estar na base de praticamente todos os direitos citados na Art. 6º da Constituição Federal de 1988: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

3.7. Furto de energia e fraude no sistema elétrico por consumidores

O fenômeno do furto³²² suportado por concessionárias de energia elétrica tem a ver com o fato de certos consumidores, como já sugerido, mesmo não estando em áreas controladas por grupos criminosos e, em muitos casos, tendo condições de pagar pelo usufruto da eletricidade, optam voluntariamente por não fazê-lo, total ou parcialmente. Fenômeno similar já foi reportado páginas atrás quando da análise do advento da eletricidade nas favelas. Ainda que a concessionária consiga combater a fraude, a regularização se torna temporária, uma espécie de ciclo. Tem-se aí, enfim, uma prática antiga, multifatorial e gravosa à saúde financeira de distribuidoras de energia e ao princípio da modicidade tarifária do consumidor final; bem por isso, merecedora de um escrutínio mais detalhado do que a simples menção de conceitos.

Se o consumidor não paga a fatura, a concessionária tem a prerrogativa do “corte”. Se, ainda assim, o consumidor não puder ou não quiser pagar, ele pode chegar ao ponto de optar pelas ligações clandestinas (os “gatos”). Algumas delas são de muito difícil identificação. Nesse relativo, há várias alternativas. De acordo com Vanessa Barroso da Silva Huback,

O furto ocorre quando um consumidor faz uma ligação clandestina na rede, sem anuência da concessionária. Ocorrem principalmente em áreas invadidas ou em favelas, e são popularmente conhecidas como “gato”. Já a fraude é quando [o consumidor já está conectado regularmente à rede e] o medidor de energia é adulterado, ou quando é realizado um desvio no ramal de entrada, antes do medidor [com o objetivo de reduzir artificialmente o consumo registrado]. Muitas vezes, esse aumento de carga à revelia da concessionária, em um circuito clandestino, é feito de modo sofisticado. Outro tipo de fraude é quando a unidade consumidora é cortada, devido à falta de pagamento, e o usuário faz a religação direta à rede por conta própria.³²³

Ainda que Huback estabeleça uma diferença entre furto e fraude, nesta tese adota-se apenas o conceito de furto. Entende-se que a fraude é um meio para concretizar um furto. Indo adiante, aborda-se agora um problema adicional para as empresas do setor. Trata-se do

³²² O furto de energia elétrica (“gato”) é crime no Brasil, previsto no Artigo 155 do Código Penal, com pena de 1 a 4 anos de reclusão e multa. Se houver fraude (adulteração do medidor), a pena pode ser mais severa, e o consumidor deve pagar retroativamente toda a energia consumida não faturada.

³²³ HUBACK, Vanessa Barroso da Silva. **Medidas ao combate a perdas elétricas não técnicas em áreas com severas restrições à operação de sistemas de distribuição de energia elétrica**. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Energético, COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

caso de religamento de uma unidade consumidora à rede elétrica, sem autorização da concessionária de distribuição. Nessa situação, enquanto a concessionária não tiver ciência do ocorrido, o consumidor fraudulento será “visto” como regular, inadimplente e desconectado³²⁴. Além disso, frisa-se que o “gato” de eletricidade não é prática exclusiva das classes mais pobres, conforme aponta Hilaine de Melo Yaccoub:

[...] o furto de energia elétrica – o “gato” – vem sendo estudado e discutido do ponto de vista exclusivamente moral, com ênfase na criminalização de uma determinada parcela da população, pertencente às camadas populares. Ao mesmo tempo, sabe-se que a ação é praticada por outros estratos sociais, como as classes média e alta, além do comércio³²⁵. [...] Não há relação causal direta e exclusiva entre o “gato” e pobreza. A prática é encontrada em qualquer setor, residencial ou comercial, sejam indústrias ou botecos, um carrinho de pipoca ou um cinema de shopping center em área nobre. Segundo reportagem de *O Globo (on-line)* publicada em 18 de fevereiro de 2008, o então diretor de Relações Institucionais da Ampla afirma que no caso da empresa, “40% dos furtos de energia são praticados pelos pequenos e médios comerciantes e 15%, por consumidores de alta renda”³²⁶.

A mesma autora afirma que “gateiros” por ela entrevistados (ou seja, pessoas que fazem os “gatos” mediante pagamento e que geralmente trabalham ou já trabalharam em empresas do setor elétrico), revelaram existir o que chamam de “gato de pobre” e “gato de rico”. Entre os “gatos de pobre”, estão a ligação direta no fio de baixa tensão do poste na rua ou mesmo da casa do vizinho; a manipulação do medidor de relógio para que gire mais lentamente; a manipulação/danificação do relógio digital; o tombamento do medidor (medidor “dorminhoco” ou tombado), ou seja, virá-lo para baixo, pois assim não registra o consumo, e, ainda, o desvio da eletricidade dentro da caixa do medidor, por meio de um furo e um fio, antes de esse passar pelo medidor³²⁷. Já o “gato de rico” consiste na mesma prática de desvio de eletricidade, porém

³²⁴ A prestação de serviços de fornecimento de energia elétrica, nesse caso excepcional, é realizada tanto para consumidores regulares quanto para irregulares. Os regulares são considerados consumidores que possuem um contrato de adesão com a distribuidora de energia, mas que podem vir, concomitantemente, a fraudar os medidores de energia. Por sua vez, os consumidores irregulares são aqueles que não possuem relação contratual com as concessionárias, mas têm acesso à energia por meio de furto sem qualquer energia passada pelo medidor. A concessionária, em muitos casos, como se verá adiante, não consegue identificar precisamente os fraudulentos.

³²⁵ YACCOUB, Hilaine de Melo. **Atirei o pau no “gato”**. Uma análise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos “novos consumidores”) em um bairro popular de São Gonçalo – RJ. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Antropologia, 2010. Disponível em: <http://ppg antropologia.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/HILAINE-DE-MELO-YACCOUB.pdf>. Acesso em: abr. 2026. p. 10 et seq.

³²⁶ Ibidem, p. 64.

³²⁷ Ibidem, p. 65-69. Sobre os “gateiros”, a mesma autora supõe o seguinte: “mal remunerados, desvalorizados e conscientes do não cumprimento do dever social por parte de seus empregadores, esses trabalhadores encontravam no gato uma renda extra” (Ibidem, p. 10 et seq.).

[...] feito dentro dos muros, em meio a tijolos e emboço. Fui informada de que muitas residências (em sua grande maioria) de classe média, média alta e alta têm esse tipo de artifício. Assim, aparelhos de ar condicionado centrais, saunas, piscinas aquecidas, iluminações de jardins com lâmpadas incandescentes, entre outros confortos, são mantidos sem grandes custos para seus usuários³²⁸.

Este é o caso, citado no início desta seção, de furto voluntário que, muitas vezes, envolve fraude bastante difícil de ser identificada e desfeita, podendo permanecer assim por tempo indefinido. Retomando Hilaine de Melo Yaccoub, afirma ela que existe “uma cadeia produtiva do ‘gato’, que oferece: mão de obra especializada, aparelhamentos tecnológicos e supervisão dos próprios ‘gateiros’ para manutenção dos ‘gatos’”³²⁹, com métodos variados³³⁰ e preços distintos, a depender se o “gato” for de pobre ou de rico.

Em contrapartida, o combate a essas práticas ilícitas não fica para trás. Desde fins dos anos 2000, algumas concessionárias de distribuição valem-se da “medição eletrônica através de chips localizados em concentradores [...] em cima dos postes, [que] evitam a manipulação do medidor, que passa a ter a função de apenas informar os gastos energéticos utilizados, não mais registrá-los”³³¹. Contudo, em sua pesquisa a autora diz ter sido informada que já existia naquela época o “gato” para o chip, fazendo deste um mero paliativo contra o crime de furto e fraude no sistema elétrico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro³³².

Fenômenos ainda mais recentes – em diferentes estados brasileiros, incluindo o Rio de Janeiro –, são os furtos de energia para alimentar data centers ou mineradoras de dados, que operam com a mesma dependência de refrigeração (que gasta água)³³³. As centrais

³²⁸ Ibidem. Ainda, a autora se arroga o direito de fazer algumas presunções: “os ‘gatos’ denominados ‘de pobre’ são mais visíveis (facilmente reconhecidos e descobertos) e talvez por isso sejam mais numerosos. [...] Os ‘gatos’ de rico, por sua vez, não são facilmente descobertos e, certamente, consomem mais energia per capita” (Ibidem, p. 70).

³²⁹ Ibidem, p. 69.

³³⁰ Segundo relatos colhidos ainda na mesma pesquisa etnográfica de Hilaine de Melo Yaccoub, são consideradas furto (“gato”) ou fraude as seguintes ilegalidades contra o sistema elétrico: (a) ligação direta à rede secundária; (b) desvio no ramal de entrada (antes do medidor); (c) bloqueio do disco medidor através de perfuração da tampa ou da base; (d) deslocamento dos ponteiros do medidor (retroagir leitura); (e) inversão das ligações do medidor; (f) interrupção das ligações das bobinas de potencial (selecionar fios ou parafusos do terminal de provas – *junper*, *link*, *shunt* etc); (g) substituição da engrenagem do medidor; (h) desgaste do dente da engrenagem; (i) liberação do parafuso do pivô de sustentação do disco, “mancal”; (j) descalibramento do medidor; (k) retrocesso do ponteiro de demanda; (l) abertura da chave de aferição; (m) isolamento da lâmina da chave de aferição; (n) isolamento de fios de ligação entre a chave de aferição e o medidor; (o) curto-circuito induzido nos transformadores de corrente na chave; (p) curto-circuito induzido nos transformadores dos secundários; (q) interrupção da alimentação do motor de temporização de demanda; (r) inversão da seqüência de fases (reativo); (s) provocar curto circuito na entrada e saída do medidor (Ibidem, p. 71).

³³¹ Ibidem, p. 69.

³³² Ibidem, p. 69.

³³³ LIMA, Ludmilla de. Nova frente das facções organizadas explora furto de energia para produzir criptomoedas. **Veja**, São Paulo, 17 abr. 2026. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/nova-frente-das-faccoes-organizadas-explora-furto-de-energia-para-produzir-criptomoedas/>. Acesso em: 6 jun. 2026. A matéria

que processam dados de programas de inteligência artificial são as mais gastadoras de ambos os recursos³³⁴.

As motivações para as práticas de furto no sistema elétrico elencadas a seguir provêm de diferentes pontos de vista, com distintas importâncias para o entendimento desses fenômenos – conformando o caráter multifatorial referido no início desta seção –, mas que provavelmente não sejam as únicas. Justamente por isso, são inspiradoras de novos e mais abrangentes estudos na área.

A partir de uma observação etnográfica, feita por Pricila Loretti sobre as trocas de acusações entre moradores da Favela Santa Marta e agentes da concessionária de energia elétrica Light, na época das UPPs, entre 2011 e 2015, entendeu a autora ser o “gato” praticado na favela uma forma de crítica à falta de opção dos moradores, dado o monopólio da Light no fornecimento de energia elétrica³³⁵. Corrobora esse argumento outro estudo, de autoria de Hilaine de Melo Yaccoub, em que se lê o seguinte:

As inflexibilidades do sistema elétrico brasileiro, que geram o “monopólio natural” analisado anteriormente, produzem usos e forçam contra-usos dos bens e serviços em questão. Os consumidores, rotineiramente, sentem-se desrespeitados em seus direitos, à mercê das arbitrariedades da concessionária de energia e não vêm a quem se possa recorrer, visto que a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) não se faz representar perante estes cidadãos. Até para as classes economicamente mais elevadas, o recurso ao órgão regulador é escasso³³⁶.

revelou que – tal como registrado em Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Alagoas –, a Neoenergia “identificou [em São Sebastião - DF] um aumento brusco de consumo fora do padrão”. O trabalho realizado na central de computadores clandestina era de validação e verificação de transações em uma rede descentralizada, como o *blockchain*. Nesse caso, as autoridades “apontam perdas de quase 8 milhões de reais”. No caso específico do Rio de Janeiro, “uma mineradora digital foi localizada em uma casa na entrada de uma favela na Ilha do Governador”. Segundo Yuri Vasconcelos, “a mineração de criptomoedas [...] é altamente dependente de energia e contribui de forma significativa para as emissões de gases de efeito estufa. O gasto energético desse segmento subiu cerca de 34 vezes entre 2015 e 2023, atingindo 121 terawatts-hora (TWh), proporcional ao consumo de um país médio da Europa, como a Polônia”. Ver: VASCONCELOS, Yuri. Mercado de criptomoedas tem elevado gasto energético. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, ed. 349, mar. 2025. Disponível em: https://revista_pesquisa.fapesp.br/mercado-de-criptomoedas-tem-elevado-gasto-energetico/. Acesso em: 6 jun. 2026.

³³⁴ O uso individual das IAs também consome água: “a cada 20-50 interações, 500 ml são consumidos”, ao passo que, diariamente, o ChatGPT pode ter mais 1 bilhão de interações no mundo, “o que representa um consumo de 10 a 25 milhões de litros de água diariamente”. Ver: MORO, Pedro. **Como o uso de inteligências artificiais consome água?** Universidade Federal de Santa Maria, 4 set. 2025. Disponível em: <https://www.ufsm.br/2025/09/04/como-o-uso-de-inteligencias-artificiais-consome-agua>. Acesso em: 6 jun. 2026.

³³⁵ LORETTI, Pricila. **Críticas ao “gato” e o “gato” como crítica**: um estudo etnográfico das insinuações realizado a partir da eletricidade na Favela Santa Marta, no Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 16, n. 3, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v16.n.3.59737>. p. 17.

³³⁶ YACCOUB, Hilaine de Melo. **Atirei o pau no “gato”**. Uma análise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos “novos consumidores”) em um bairro popular de São Gonçalo – RJ. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Antropologia, 2010. Disponível em: <http://ppgantropologia.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/HILAINE-DE-MELO-YACCOUB.pdf>. Acesso em: abr. 2026. p. 238.

Voltando a Pricila Loretto, a autora também demonstra que os residentes, após a regularização do fornecimento de eletricidade, acusaram a Light de “arrancar o dinheiro suado do trabalhador”, enquanto a distribuidora insinua roubo de energia por moradores.³³⁷ Ela constata ter havido grande resistência por parte desses residentes também em relação a outras formalizações.

Dez anos após a pesquisa de Loretto, publicou-se no dia 18 de julho de 2025, uma matéria no jornal *O Globo*, em que se lia o seguinte: “Favelas têm renda total de R\$ 300 bi por ano, e 90% dos moradores estão otimistas com o futuro”³³⁸. Dito isso, a primeira hipótese sobre o furto de eletricidade bem poderia ser a de que há dinheiro na favela, ou em boa parte dela, e que alguns favelados que furtam não necessariamente o fazem por dificuldade econômica. Há em certas favelas, não se pode esquecer, a dinâmica do furto por grupos criminosos que não dá escolha de regularização aos moradores. Essas são situações que merecem estudos posteriores, cabendo a esta tese, neste caso específico, apenas apontá-las, para, como já sugerido, causar inquietações em futuros pesquisadores.

Nessa mesma linha, seguem as demais explicações das motivações de fraudes e furtos. Hilaine de Melo Yaccoub explica que os chamados “gatos” (ligações irregulares) para obtenção de energia elétrica que ocorriam em fins dos anos 2000 tinham “relação direta com o

³³⁷ LORETTI, Pricila. **Críticas ao “gato” e o “gato” como crítica:** um estudo etnográfico das insinuações realizado a partir da eletricidade na Favela Santa Marta, no Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 16, n. 3, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v16.n.3.59737>. p. 1, 17, 23, passim. Em outra pesquisa etnográfica, conduzida por Hilaine de Melo Yaccoub, a autora considerou, em relação aos consumidores de energia elétrica, parecer “haver apenas valorização do consumo de objetos, bens, produtos, artefatos tangíveis”, de forma que “lidar com os produtos intangíveis e híbridos em uma sociedade de consumo pautada na objetificação é o grande desafio das empresas de ciência e tecnologia”. Essa foi a reflexão que levou à seguinte assertiva: a energia elétrica é uma “caixa-preta” para os usuários, e também o “gato” é uma “caixa-preta” para a concessionária, “pois nelas que se encontram todas as controvérsias, mistérios, polêmicas e disputas”. Ver: YACCOUB, Hilaine de Melo. **Atirei o pau no “gato”.** Uma análise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos “novos consumidores”) em um bairro popular de São Gonçalo – RJ. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Antropologia, 2010. Disponível em: <http://ppgantropologia.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/HILAINE-DE-MELO-YACCOUB.pdf>. Acesso em: abr. 2026. p. 220, 233.

³³⁸ A pesquisa que fundamentou a matéria supracitada foi realizada pelo Instituto Data Favela. O montante referido (R\$ 300 bi) supera a arrecadação de 22 estados do país e é maior que o Produto Interno Bruto (PIB) de nações como Paraguai e Bolívia. Por sua vez, o presidente da Central Única das Favelas (CUFA) Marcus Vinícius Athayde, citado por Guilherme Queiroz, revela que a “pesquisa ajuda a desconstruir inúmeros estereótipos. Quem enxerga a favela apenas pela ótica da carência está olhando-a com a perspectiva errada. Aqui há pessoas que trabalham, que movimentam bilhões e que desejam muito mais.” Ver: QUEIROZ, Guilherme. Favelas têm renda total de R\$ 300 bi por ano e 90% dos moradores estão otimistas com o futuro, diz pesquisa. **Agência O Globo**, São Paulo, 18 jul. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/07/18/favelas-tem-renda-total-de-r-300-bi-por-ano-e-90percent-dos-moradores-estao-otimistas-com-o-futuro-diz-pesquisa.ghtml>. Acesso em 02 out. 2025. O autor ainda refere que: “A pesquisa ouviu 16,5 mil moradores de favelas brasileiras entre os dias 3 e 6 de julho deste ano. O Brasil conta com 12,3 mil favelas, onde ficam 6,6 milhões de domicílios, o equivalente a 8% das moradias do país. São 17 milhões de brasileiros vivendo nas favelas” (Ibidem).

aumento do consumo de bens duráveis, especialmente os eletrodomésticos – dentre os quais, destaca-se a geladeira –, e a mudança de estilo de vida de um determinado grupo social”, que são os chamados “novos consumidores” ou “nova classe média”. Esse grupo surgiu ainda antes, na década de 1990, a partir da consolidação do Plano Real, e aspirava uma “sensação de melhora de vida” pautada no acesso a determinados bens duráveis que inspirassem “conforto, bem-estar e estetização doméstica”, sem falar que eletrodomésticos também eram vistos como uma forma de cultura material e *status*. Afirmar a autora que:

Diante do padrão de consumo explícito, através de carros modernos, roupas e imponência das casas, presume-se que não haveria dificuldades para pagamento da conta de energia elétrica. [...] O “gato”, [então] apesar de estar sendo amplamente criminalizado, é visto como uma adequação ao consumo que o padrão de vida e conforto conquistado. [...] Não é só uma questão “cultural” arraigada [...] há uma fundamentação ideológica, baseada na falta de conhecimento e superficialidade de informações acerca do sistema produtivo de energia elétrica e modicidade tarifária, no entanto, é o que o consumidor age em conformidade ao que entende. [...] ao fazer o “gato”. pagam o que consideram “o certo”. [...] e dizem que com o dinheiro que “poupam” com a conta de energia “preferem” gastar comprando outros bens, como roupas, shows, trocar de carro etc.³³⁹.

Yaccoub ainda refere como motivação ao furto e à fraude no setor elétrico a não existência, por parte da concessionária de distribuição, de um projeto de responsabilidade social ou de “inclusão social” para conhecer os hábitos dos consumidores e ajudá-los a garantir o “direito básico de fornecimento e compatibilizar o aumento do consumo de energia elétrica do grupo de forma condizente às suas capacidades de pagamento”³⁴⁰.

Ainda outro fato motivador de furtos e fraudes no sistema elétrico, aludido agora por Gustavo Lima Botelho, seria a “impunidade”, no sentido de os que furtam não acreditarem que serão punidos, em vista de vários outros crimes que veem acontecer sem consequências sérias³⁴¹. O caso é mais bem esclarecido por Hilaine de Melo Yaccoub, que parte do princípio de que não há conhecimento prévio de um fato criminoso associado ao furto e fraude no sistema elétrico:

³³⁹ YACCOUB, Hilaine de Melo. **Atirei o pau no “gato”**. Uma análise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos “novos consumidores”) em um bairro popular de São Gonçalo – RJ. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Antropologia, 2010. Disponível em: <http://ppg antropologia.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/HILAINE-DE-MELO-YACCOUB.pdf>. Acesso em: abr. 2026. p. 10, 19, 30 passim. Sobre a temática da “cultura material” e o “status”, ver a página 189 et seq. (Ibidem).

³⁴⁰ Ibidem, p. 10 et seq.

³⁴¹ BOTELHO, Gustavo Lima. **Perdas não técnicas de energia elétrica: um desafio comportamental**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. p. 22.

[...] como grande parte da população brasileira não vê essas ações como crime, a repressão tem efeitos negativos, pois na visão geral criminalizam os agentes ‘equivocadamente’. [...] Fica entendido que enquanto os usuários tomarem o furto como algo ‘menor’, haverá sempre margem para atitudes marginais, paralelas, desviantes etc.³⁴²

Por fim, é possível analisar as ideias de “não existência de projeto de responsabilidade social” e de “furto como algo ‘menor’” a partir de uma reflexão sobre a crônica que alude a uma vítima sem rosto, de Telles & Hirata, que permite situar práticas urbanas sob o ângulo da “‘gestão das ilegalidades’ inscritas nos agenciamentos práticos da vida cotidiana”³⁴³. Eles, então, retratam a vida de Dona Doralice, senhora de 40 anos, com uma vida apertada e marcada por dificuldades familiares. Ela faz de tudo para sustentar a casa, mesmo com “ganhos parcos (50 reais por dia) e incertos”. Vende CDs piratas na rua, recorre a “receitas médicas fraudadas” para conseguir um remédio para o marido e “não encontra nenhuma razão moral para recusar o ‘serviço’ [de] colocar ‘farinha’ em sua bolsa, entrar em um ônibus, atravessar a cidade e tranqüilamente levar a mercadoria a seu destino, trazendo de volta um ganho modesto”. Afinal, como ela diz, “não estou fazendo nada de errado, não roubo, não mato”³⁴⁴.

Quem melhor decifra essa crônica é Yaccoub, ao pontuar que o informal, o ilegal e o ilícito fundem-se e confundem-se nas percepções de certo e errado. A alegação de não estar matando nem roubando revela uma noção de que um “‘crime’ envolve a ideia de vítima. Seja um corpo caído sem vida, uma pessoa sendo agredida em um assalto”. O paralelismo com os furtos e fraudes no sistema elétrico estão no fato de as concessionárias, atualmente, serem “atores sem rosto”³⁴⁵. E segue:

³⁴² YACCOUB, Hilaine de Melo. **Atirei o pau no “gato”**. Uma análise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos “novos consumidores”) em um bairro popular de São Gonçalo – RJ. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Antropologia, 2010. Disponível em: <http://ppgantropologia.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/HILAINE-DE-MELO-YACCOUB.pdf>. Acesso em: abr. 2026. p. 10 et seq. E aqui se faz necessário um esclarecimento: bem se sabe que, na verdade, o furto de energia é crime, cuja pena é reclusão, de um a quatro anos, e multa, nos termos do art. 155, § 3º, do Código Penal Brasileiro. Ver: BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso: jan. 2026.

³⁴³ TELLES, Vera da Silva; HIRATA, Daniel. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. **31 Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação de Ciências Sociais (ANPOCS)**, 22 a 26 de outubro, Caxambu, MG, 2007. Disponível em: <https://appoa.org.br/uploads/arquivos/cidades-e-praticas-urbanas-nas-fronteiras-incertas-entre-o-ilegal-o-informal-e-o-ilcito-vera-telles.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2026. p. 5.

³⁴⁴ Ibidem. p. 2-5.

³⁴⁵ YACCOUB, Hilaine de Melo. **Atirei o pau no “gato”**. Uma análise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos “novos consumidores”) em um bairro popular de São Gonçalo – RJ. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Antropologia, 2010. Disponível em: <http://ppgantropologia.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/HILAINE-DE-MELO-YACCOUB.pdf>. Acesso em: abr. 2026. p. 21-22.

Para o senso comum, não há vítimas, e, portanto, nem crime [no furto de energia elétrica]. Não há uma conexão entre as práticas de controle, de fiscalização ou repressão da empresa concessionária e do Estado com o modo de entendimento da sociedade acerca das noções de crime. Enquanto não houver essa conexão, não haverá mudança, o problema não será resolvido. Persistirá a tática, o mercado paralelo da venda de “gatos” de energia elétrica, visto como algo “normal”, conveniente – todo mundo sempre fez e não vê mal em continuar fazendo. O usuário tem responsabilidade na medida em que adere à prática ilícita, mas só existem “gatos” porque há quem realize o serviço. Esse é o furo do sistema³⁴⁶.

Enveredando agora na dimensão comportamental da tomada de decisão, tem-se que, segundo Herbert A. Simon, os indivíduos não tomam decisões com base em uma compreensão completa da realidade, mas sob condições de informação limitada e capacidades cognitivas restritas, utilizando simplificações que reduzem a complexidade do ambiente decisório; tendem a focar no que os preocupa ao invés de afrontar dados que possam ser contraditórios e selecionar o que é aproveitável, minimizando excesso de informações³⁴⁷. Por sua vez, Gustavo Lima Botelho afirma que, aplicando esse caso ao furto de energia, significa que o consumidor pode priorizar o ganho imediato de não pagar pela eletricidade, avaliando implicitamente o tempo durante o qual a irregularidade pode permanecer sem detecção, porém “não está levando em consideração os efeitos negativos e as consequências aos demais consumidores sobre essa prática”³⁴⁸.

O mesmo autor cita estas fases de ação para o furto: (a) encontrar alternativas, momento em que, frente a uma, os “furtadores” a estudam sob uma lógica da racionalidade limitada, que atenda a um desejo seu; (b) momento da própria referência a esse desejo, de forma que “o agente forma um desejo de quão bom deve ser o resultado de sua decisão. Uma vez que ele encontra uma alternativa que corresponda a esse nível de desejo, ele termina o estudo e escolhe essa alternativa, processo chamado de *satisficing*”, em alusão ao processo de *se satisfazer*³⁴⁹. Assim, no caso em tela, ao encontrar um meio de burlar o sistema elétrico, o consumidor tende a considerar sua decisão como adequada, qual seja, não ter que arcar com os custos de energia elétrica.

³⁴⁶ Ibidem, p. 21-22.

³⁴⁷ SIMON, H. A. The Proverbs of Administration, 1946. **Public Administration Review**, Volume 75, p. 15-24. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12288>. Acesso em: out. 2021.

³⁴⁸ BOTELHO, Gustavo Lima. **Perdas não técnicas de energia elétrica: um desafio comportamental**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. p. 29. Segundo o mesmo autor, “os furtadores de energia elétrica possuem expectativas comparativas às ‘expectativas de renda futura’, onde a maximização dos lucros deles é equivalente ao tempo de não descoberta e não pagamento pelo seu consumo” (Ibidem, p. 29-30).

³⁴⁹ Ibidem, p. 30.

O problema, sobre o qual, aliás, havia de se fazer grande publicidade, é que, além do evidente prejuízo financeiro tanto para empresas como para consumidores em geral, também os furtos e fraudes no sistema elétrico podem ocasionar “acidentes, principalmente incêndios, choques elétricos e curto-circuitos”, sem falar da piora na qualidade/potência da energia distribuída, das interrupções provocadas no sistema elétrico (a falta de luz) e dos danos à rede elétrica pelo rompimento de condutores e queima de transformadores. Isso, ademais, pode ocasionar incêndios em vias públicas³⁵⁰. Afinal,

as redes de energia e os transformadores foram dimensionados para suportar uma demanda de determinada carga elétrica, de acordo com a potência do equipamento. Em caso de sobrecarga do sistema, há riscos de danos graves, como descargas elétricas e explosões que podem acarretar incêndios, na casa dos usuários ou em transformadores nos postes nas ruas, além de afetar transeuntes e moradores³⁵¹.

Com os furtos e fraudes no sistema elétrico, como se pôde ver até aqui, tanto em relação aos casos de ligações clandestinas ocorridas no século passado, quanto em relação às mais recentes ilicitudes no setor, a qualidade do fornecimento fica comprometida, e a possibilidade é de aumentarem os sinistros. No fim das contas, todos pagamos pelo prejuízo.

O percurso histórico delineado neste capítulo permite vislumbrar que a formação das favelas cariocas – marcada por décadas de políticas higienistas, remoções forçadas e omissão estatal na provisão de serviços essenciais, como a energia elétrica – não produziu apenas um território fisicamente segregado. Produziu, também, um padrão de relação entre o Estado e parcelas significativas da população, cuja tônica foi a alternância entre a ausência de ação e o autoritarismo por parte do Estado.

Em outras palavras, as ações do Poder Público, em prol da cidadania nos séculos passados, especialmente no XX, oscilaram entre práticas de abandono e de enxotamento. Ainda que tenha havido, em certos momentos, medidas de justiça social – como os esforços da Fundação Leão XIII e da Cruzada São Sebastião, estes apoiados pela prefeitura na urbanização e na implantação de redes de energia –, essas iniciativas foram pontuais e frequentemente sobrepostas por exclusão social em larga escala, especialmente quando os

³⁵⁰ Ibidem, p. 19-20.

³⁵¹ YACCOUB, Hilaine de Melo. **Atirei o pau no “gato”**. Uma análise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos “novos consumidores”) em um bairro popular de São Gonçalo – RJ. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Antropologia, 2010. Disponível em: <http://ppgantropologia.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/HILAINE-DE-MELO-YACCOUB.pdf>. Acesso em: abr. 2026. p. 74.

interesses imobiliários assim o exigiam, a exemplo das remoções de comunidades inteiras da zona Sul do Rio de Janeiro, a qual depois seria valorizada enormemente. O saldo desse processo foi a consolidação de um território marcado pela informalidade e pela desconfiança em relação às instituições públicas, a qual se agrava na contemporaneidade por conta de ações do crime organizado, mediando o acesso a serviços públicos como a energia elétrica. É a própria noção de cidadania e de igualdade perante a lei que se esvai, transformando o acesso a direitos básicos em mercadoria controlada pelo fuzil.³⁵²

A partir da construção histórica das favelas, foi possível desconstruir narrativas de “causalidade simplista” que tradicionalmente embaçavam o entendimento sobre a origem das PNTs de energia elétrica, as quais não advêm apenas da população pobre ou favelada, mas também das classes média e alta, muitas vezes pelas mãos de funcionários ou ex-funcionários das próprias concessionárias. Também se ponderou sobre a criminologia por meio do conceito de cocalpabilidade, que insere o Estado na causalidade de certas mazelas em favelas e outros espaços com vulnerabilidades socioeconômicas.

Ainda foi possível identificar que alguns dos problemas que a Light tem na atualidade, já existiam desde a década de 1940. Naquela época, a própria empresa optou por autorizar a extensão das redes elétricas dentro das favelas de forma improvisada por “cabineiros”, por receio de fazer investimentos formais nesses espaços e depois perdê-los devido aos constantes remanejamentos residenciais. Em outras palavras, as ligações dos “cabineiros” foi uma prática endossada que se tornaria costume ao longo do tempo, não necessariamente visto como ilegalidade em comunidades de distintos níveis culturais e socioeconômicos, mas sobretudo nas mais materialmente empobrecidas. Longe de atribuir uma relação de causa e efeito direta entre esse fato longínquo e a situação atual no setor de energia elétrica, o que se quer aqui é expor a complexidade do fenômeno das PNTs e enfatizar que estas não são meros detalhes operacionais que se resolvem com normativas; são a expressão de uma crise mais profunda de efetividade de direitos fundamentais, que alcança o setor elétrico.

Enquanto não se encontram respostas institucionais capazes de enfrentar satisfatoriamente a complexidade das PNTs em ASROs, persistem prejuízos que recaem tanto sobre as concessionárias quanto sobre os consumidores do serviço público de energia elétrica.

³⁵² Esse estado de coisas “significa, em outros termos, uma cidade sem vida, destituída de seu sentido pleno, que é o encontro das diferenças, a festa, o confronto de ideias e, mais que tudo, a democracia”. Ver: SILVA, Jailson de Souza et al. Grupos criminosos armados com domínio de território. In: JUSTIÇA GLOBAL [BRASIL] (org.). **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_jglobal/r_jg_rj_milicias.pdf. Acesso: mar. 2026. p. 22.

As análises desenvolvidas adiante, no Capítulo 6, sob os preceitos da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), permitirão dimensionar com maior precisão os impactos dessas disfunções sobre a fruição de direitos subjetivos associados à atividade de distribuição de energia, especialmente aqueles relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias e à adequada prestação do serviço aos usuários. Nesse sentido, diversos fatores históricos examinados neste capítulo ajudam a compreender a gênese de parte das limitações e tensões que serão posteriormente observadas no plano regulatório.

Em suma, após se evidenciar aqui o caráter multifatorial e profundamente enraizado da problemática social e urbana em ASROs, envolvendo as PNTs, cabe ao próximo capítulo a tarefa de expor as respostas que a Aneel – responsável por um ambiente de governabilidade mínima no setor elétrico – é capaz de oferecer diante de críticas ao sistema regulatório elaboradas pelas distribuidoras Light e Enel RJ.

4. PERDAS NÃO TÉCNICAS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

Este capítulo expõe o funcionamento do sistema elétrico brasileiro, destacando detalhes físicos da rede, os papéis institucionais de seus agentes e os limites legais de sua atuação. Nesse contexto, é citada a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), criada pela Lei nº 9.427/1996 e caracterizada como autarquia de regime especial, cuja função reguladora se expressa tanto na definição de regras quanto na construção de incentivos destinados a orientar o comportamento dos agentes do setor. A partir daí, o texto avança para a análise da chamada “regulação por incentivos”, com ênfase no modelo de *price cap* e mecanismos de *benchmarking*, usados para equilibrar eficiência econômica, modicidade tarifária e sustentabilidade das concessionárias. Esses elementos assumem especial relevância para esta tese porque vários dos direitos subjetivos posteriormente examinados no Capítulo 6, à luz da Análise Jurídica da Política Econômica, encontram fundamento justamente nesse arranjo regulatório e nos objetivos que ele busca compatibilizar.

Na sequência, são examinados os efeitos das perdas não técnicas (PNTs) sobre a estrutura tarifária. São também apresentados os critérios regulatórios de cálculo desses componentes, incluindo a incorporação de parâmetros socioeconômicos que procuram refletir as heterogeneidades territoriais e as dificuldades operacionais enfrentadas pelas distribuidoras. Ao se trazer à tona os valores expressivos associados a essas perdas – que, em certos contextos, alcançam um patamar bilionário, evidencia-se sua relevância econômica e seu impacto distributivo, uma vez que parte desses custos é repassada aos consumidores via da tarifa. Essa circunstância não apenas revela a magnitude econômica do problema, mas também ajuda a compreender por que as PNTs repercutem simultaneamente sobre interesses juridicamente protegidos de concessionárias e consumidores, aspecto que será retomado nas etapas posteriores da Análise Posicional, uma ferramenta da AJPE.

Ainda é analisada a evolução tarifária no setor elétrico, desde os primeiros modelos de cálculo baseados em custo do serviço (*cost of service*) e limites de receita (*revenue cap*) até a consolidação da atual regulação por incentivos. Evidencia-se uma longa busca por equilíbrio entre modicidade tarifária, viabilidade econômica das concessionárias e proteção dos direitos dos consumidores. A tensão entre esses objetivos constitui um dos eixos centrais da investigação desenvolvida adiante, no Capítulo 6, especialmente quando se examinam os efeitos concretos das PNTs sobre a fruição desses direitos. Ao articular diferentes elementos – institucionais, regulatórios e econômicos –, este Capítulo 4 demonstra

existirem respostas para lidar com furtos e fraudes de eletricidade, embora limitadas por conta de realidades socioeconômicas e de segurança pública complexas, num cenário marcado por assimetrias, restrições operacionais e disputas pelo controle do território e do acesso à energia.

Ao final, são examinadas as críticas/contribuições emitidas pelas concessionárias Light S.A. e Enel Rio de Janeiro, cujo registro data de 2020. Elas ajudaram a entender de forma mais concreta limites e possibilidades no enfrentamento de PNTs. Depois, avaliam-se os métodos da Aneel para a resolução dos problemas referidos, que podem resultar na institucionalização das críticas. Essas informações são colhidas de consultas públicas, audiências e tomadas de subsídios. O objetivo dessa medida é ter em claro as capacidades da agência reguladora e os principais problemas do setor, e se eles são passíveis de reformas.

Mais do que uma discussão técnica sobre tarifas e perdas de energia, o debate regulatório aqui desenvolvido fornece os pressupostos necessários para compreender como escolhas institucionais específicas podem ampliar ou restringir a efetividade de direitos juridicamente protegidos no setor elétrico.

4.1. O setor elétrico brasileiro e suas perdas

O sistema elétrico brasileiro é formado pelas seguintes atividades principais: geração, transmissão, distribuição e comercialização. A energia elétrica, primeiro, deve ser gerada em concessionárias específicas para esse fim. Nesse relativo, o Brasil possuía em 2025, segundo a ANEEL, mais de “24 mil usinas em operação comercial”³⁵³, responsáveis pelos seguintes níveis de produção setorial:

Mais da metade da geração de energia elétrica no país vem da força dos rios, com 103,2 GW oferecidos por usina hidrelétricas (48,76% do total), 5,89 GW provenientes de pequenas centrais hidrelétricas (2,80%) e 874,02 megawatts (MW) de centrais geradoras hidrelétricas (0,41%). As usinas termelétricas respondem por 47,07 GW de potência instalada (22,82% do total); as eólicas, por 33,74 GW (15,91%); as solares centralizados, por 17,67 GW (8,37%); e as usinas nucleares, por 1,99 GW (0,94%) [...] Mais de 85% da geração de energia no Brasil é renovável³⁵⁴.

³⁵³ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Brasil supera a marca de 210 GW instalados:** Expansão de 2025 chegou a 1,9 GW em abril, com 49 novas usinas. Aneel; Ministério de Minas e Energia, 07 maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2025/brasil-supera-a-marca-de-210-gw-instalados>. Acesso: mar. 2026.

³⁵⁴ Ibidem.

Após a energia ser produzida, há que transportá-la. Aí entram as concessionárias transmissoras. Em 2024, a rede de transmissão de eletricidade (rede básica) continha 176 mil km de cabeamento no território nacional³⁵⁵, fruto de uma evolução notável no setor (como se nota na Figura 22), que produziu avanços em vários âmbitos da vida dos brasileiros.

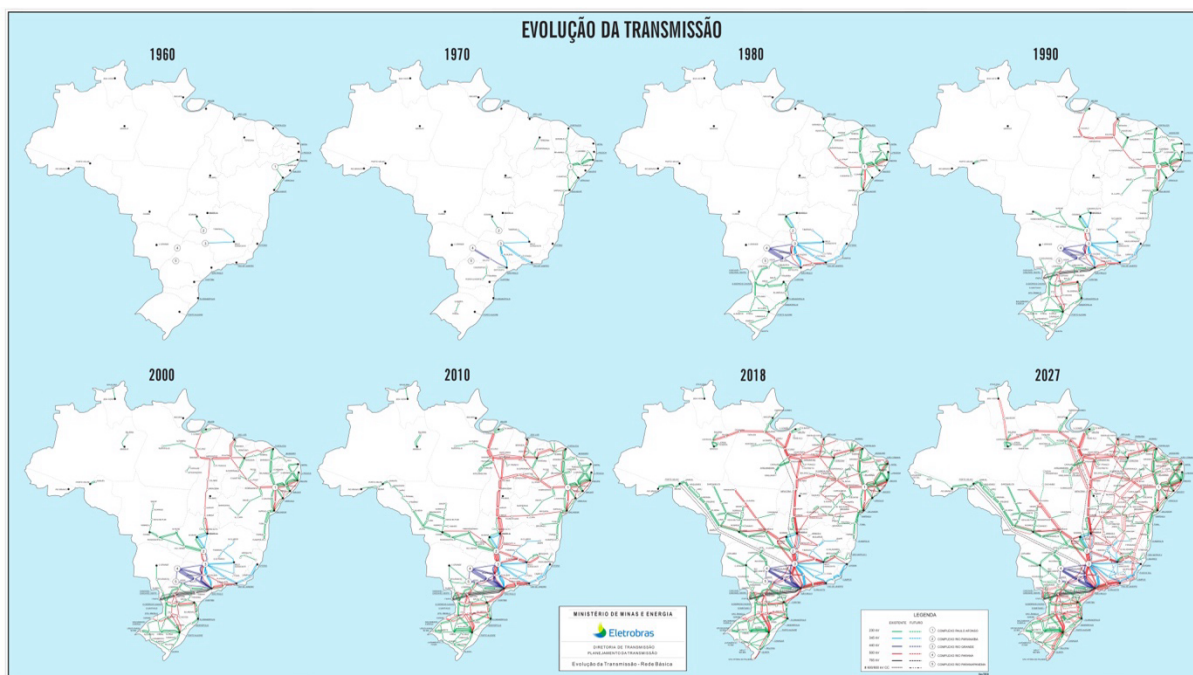


Figura 22 – Sistema de transmissão de energia elétrica brasileiro, por tensão, existência atual ou futura e nível de complexidade.

Fonte: ELETROBRAS. **Mapas do Sistema Elétrico Brasileiro**. Portal da Eletrobras, [s.d.]. Disponível em: <https://eletrobras.com/pt/Paginas/Sistema-Eletrico-Brasileiro.aspx>. Acesso: mar. 2026. [Com dados do Boletim Mensal de Monitoramento do Sistema Elétrico Brasileiro - 2022].

O crescimento progressivo da malha de transmissão de energia elétrica brasileira promoveu a interiorização do sistema e, conseqüentemente, a integração entre regiões antes isoladas (especialmente Norte e Centro-Oeste), no que diz respeito às linhas de alta e extra-alta tensão. Trata-se da incorporação da eletricidade em uma infraestrutura universalizada, estável e economicamente integrada, que viabiliza o melhor funcionamento de serviços públicos (saúde, educação, saneamento), permite uma atividade econômica contínua e reduz desigualdades regionais. Em síntese, propicia uma maior efetivação de direitos fundamentais e a cria condições materiais para uma vida mais digna.

³⁵⁵ Operador Nacional do Sistema (ONS). **Extensão da Rede Básica de Transmissão**. Disponível em: <https://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/o-sistema-em-numeros>. Acesso: mar. 2026.

Segundo dados da ANEEL³⁵⁶, atualmente o Brasil possui 51 concessionárias distribuidoras de energia elétrica que atendem a 88.961.486 unidades consumidoras e 207.790.481 habitantes³⁵⁷. Contudo, vale lembrar, para a eletricidade chegar de fato às unidades consumidoras (residenciais, industriais, comerciais, rurais, Poder Público, iluminação pública, serviço público e consumo próprio etc.), são necessários os serviços das concessionárias distribuidoras. As distribuidoras repassam energia no mercado cativo, ou seja, no mercado cujos consumidores não escolhem fornecedor³⁵⁸. Elas compram energia em leilões regulados e repassam ao consumidor final com tarifa regulada³⁵⁹. No geral, as empresas de distribuição têm as seguintes responsabilidades: (i) operação e manutenção da rede elétrica em média e baixa tensão; (ii) conexão e atendimento aos consumidores, incluindo medição e faturamento; (iii) gestão técnica do fornecimento, assegurando qualidade, continuidade e expansão da rede.

Após percorrer toda a extensão supracitada – e mais os trechos urbanos –, ocorre que a eletricidade que chega aos consumidores de distribuição não é quantitativamente a mesma que saiu da concessionária geradora. Isso se deve a perdas no caminho, algumas inevitáveis, por razões de física dos materiais condutores. Por isso são chamadas de perdas técnicas (PTs). Essas perdas variam de acordo com o carregamento e a estrutura das redes (e dos tipos de redes) em cada área de concessão. Não decorrem, portanto, da influência de gestões de concessionárias. Para os cálculos das PTs, a ANEEL reconhece, nas tarifas dos consumidores, apenas os níveis ditos “eficientes”, definidos com base nas especificidades do sistema de distribuição. As PTs, porém, não são o foco desta pesquisa e por isso não serão analisadas. A temática que motivou este estudo gravita em torno de outros tipos de perdas de energia: aquelas entre as subestações de distribuição e as unidades consumidoras, que, nesse caso, são fruto da ação humana. São as “perdas não técnicas” (PNTs), também conhecidas

³⁵⁶ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Área de Atuação**. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibNDI4ODJiODctYTUyYS00OTgxLWE4MzktMDczYTlmMDU0ODYxIiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBlMSIsImMiOiR9&pageName=ReportSection> Acesso: mar. 2026

³⁵⁷ Além das concessionárias, há também 52 permissionárias que atendem 646.504 unidades consumidoras, mas não serão alvo desta pesquisa.

³⁵⁸ No setor elétrico brasileiro, distinguem-se dois ambientes de contratação: o Ambiente de Contratação Regulada (ACR), no qual os consumidores são atendidos pelas distribuidoras locais, sob tarifas definidas pela Aneel, e o Ambiente de Contratação Livre (ACL), em que consumidores elegíveis podem escolher seus fornecedores e negociar livremente preços e condições contratuais, nos termos das Leis nº 9.074/1995 e nº 10.848/2004. Consumidores elegíveis são os que, atendendo a requisitos da legislação setorial e da Aneel – especialmente quanto ao nível de tensão e à demanda contratada –, podem optar pela migração do ACR para o ACL, passando a negociar diretamente a compra de energia elétrica.

³⁵⁹ No mercado livre, a comercialização é feita por comercializadoras ou geradores, não pela distribuidora.

como “perdas comerciais”, calculadas pela diferença entre a energia comprada pelas distribuidoras e a energia faturada aos consumidores finais.

A Figura 23, a seguir, mostra o caminho da energia desde a geração até o uso nas unidades consumidoras (bem como suas perdas) nos segmentos de geração, transmissão e distribuição.

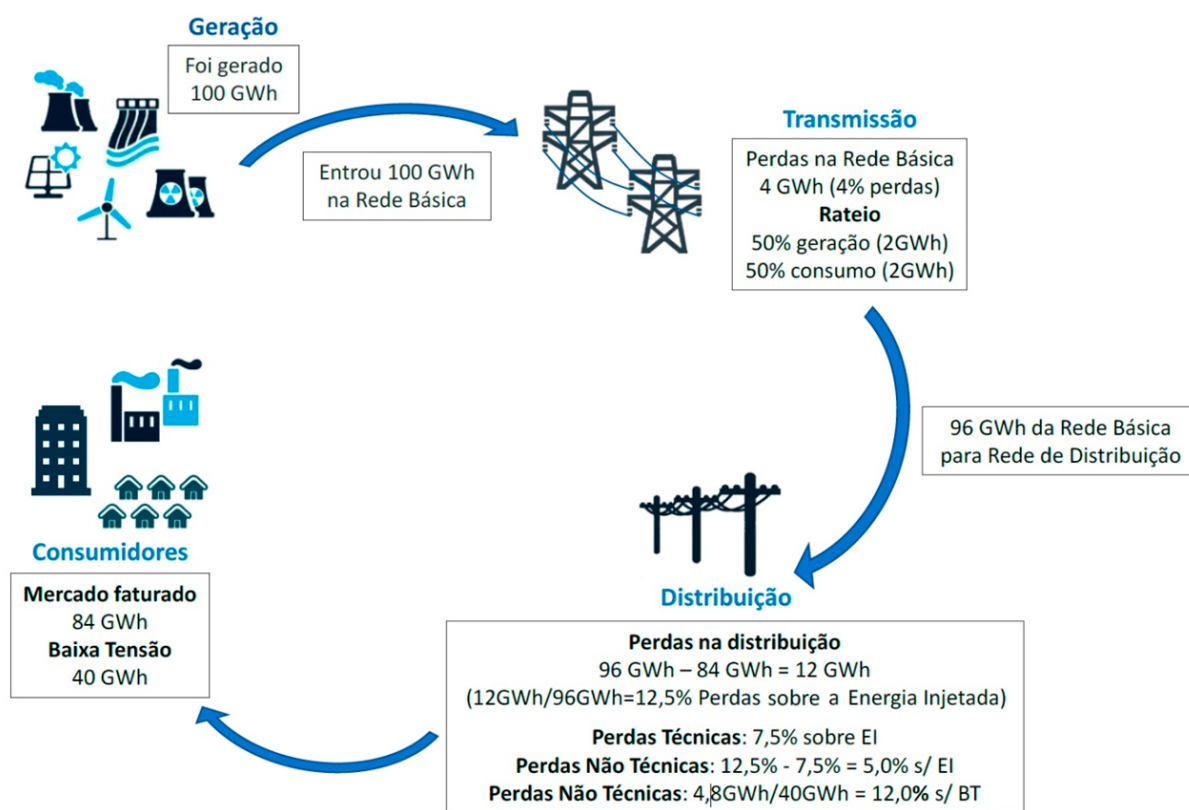


Figura 23 – Perdas no setor elétrico brasileiro.

Fonte: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Perdas de energia elétrica na distribuição 2025/2024.** [Relatório em PDF]. 16 p.

4.1.1. Perdas não técnicas (PNTs)

As perdas não técnicas (PNTs), segundo a Aneel, correspondem às “perdas associadas à distribuição de energia elétrica, tais como furtos de energia, erros de medição, erros no processo de faturamento, unidades consumidoras sem equipamento de medição etc.”; são, basicamente, a diferença entre as perdas totais na distribuição e as perdas técnicas, em

MWh (megawatt-hora).³⁶⁰ Para fins de contraste, em certos cálculos, essas perdas também são chamadas de “PNTs reais”.

Estes seriam, segundo Gustavo Lima Botelho³⁶¹, os principais tipos de PNTs:

- a) Erros de faturamento por leitura incorreta do medidor do consumidor por parte do funcionário do setor elétrico;
- b) Erros de caráter tecnológico, como troca de faturas ou erros nos cálculos das faturas, que nesses casos também podem resultar em valores a mais ou a menos.
- c) Falha de medição pela deterioração a que estão sujeitos os equipamentos com o decorrer do tempo;
- d) Falta de dispositivos de medição, por desinteresse e descuido das distribuidoras, [...];
- e) Furtos de energia, os “gatos”, situação em que “o consumidor liga-se à rede de distribuição secundária diretamente, sem o conhecimento da concessionária, assim esse consumidor não é identificado e a identificação dele somente é percebida por uma análise visual dos eletricitistas de campo;
- f) Ligações/instalações clandestinas, com extensões, emendas e improvisos feitos com materiais de qualidade inferior aos padrões técnicos recomendados, fazendo com que os índices de perdas fiquem ainda maiores;

O principal responsável pelas PNTs são os furtos de energia elétrica. Eles decorrem de diversos tipos de fraudes no sistema elétrico, seja por desvios de eletricidade via ligação clandestina diretamente na rede da concessionária na rua ou na residência, pouco antes de chegar ao medidor, seja por alterações no próprio medidor.³⁶²

³⁶⁰ BRASIL - Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Resolução nº 1.091, de 14/05/2024, aprova a versão 1.1 do Submódulo 2.6A do PRORET.** [Anexo XIX / Módulo 2: Revisão Tarifária Periódica das Concessionárias de Distribuição Submódulo / 2.6 Perdas de energia e receitas irrecuperáveis]. 2024. Disponível em: https://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren20241091_Proret_Submod_2.6_V_2.2.pdf. Acesso em: 06.06.2025. p. 2.

³⁶¹ BOTELHO, Gustavo Lima. **Perdas não técnicas de energia elétrica: um desafio comportamental.** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. p. 18-19.

³⁶² Conforme já referido no Capítulo 3 desta tese, a partir dos relatos colhidos na pesquisa etnográfica de Hilaine de Melo Yaccoub relativos a furto (“gato”) ou fraude contra o sistema elétrico, compilou-se a seguinte lista de ilicitudes: (a) ligação direta à rede secundária; (b) desvio no ramal de entrada (antes do medidor); (c) bloqueio do disco medidor através de perfuração da tampa ou da base; (d) deslocamento dos ponteiros do medidor (retroagir leitura); (e) inversão das ligações do medidor; (f) interrupção das ligações das bobinas de potencial (selecionar fios ou parafusos do terminal de provas – *junper*, *link*, *shunt* etc); (g) substituição da engrenagem do medidor; (h) desgaste do dente da engrenagem; (i) liberação do parafuso do pivô de sustentação do disco, “mancal”; (j)

A Figura 24, adiante, mostra as áreas com maiores e menores índices de PNTs no Rio de Janeiro, contrastadas por dados da presença de grupos criminosos e do IDS (índice de desenvolvimento social), arranjados segundo o método indicativo LISA (*Local Indicator of Spatial Association*)³⁶³:

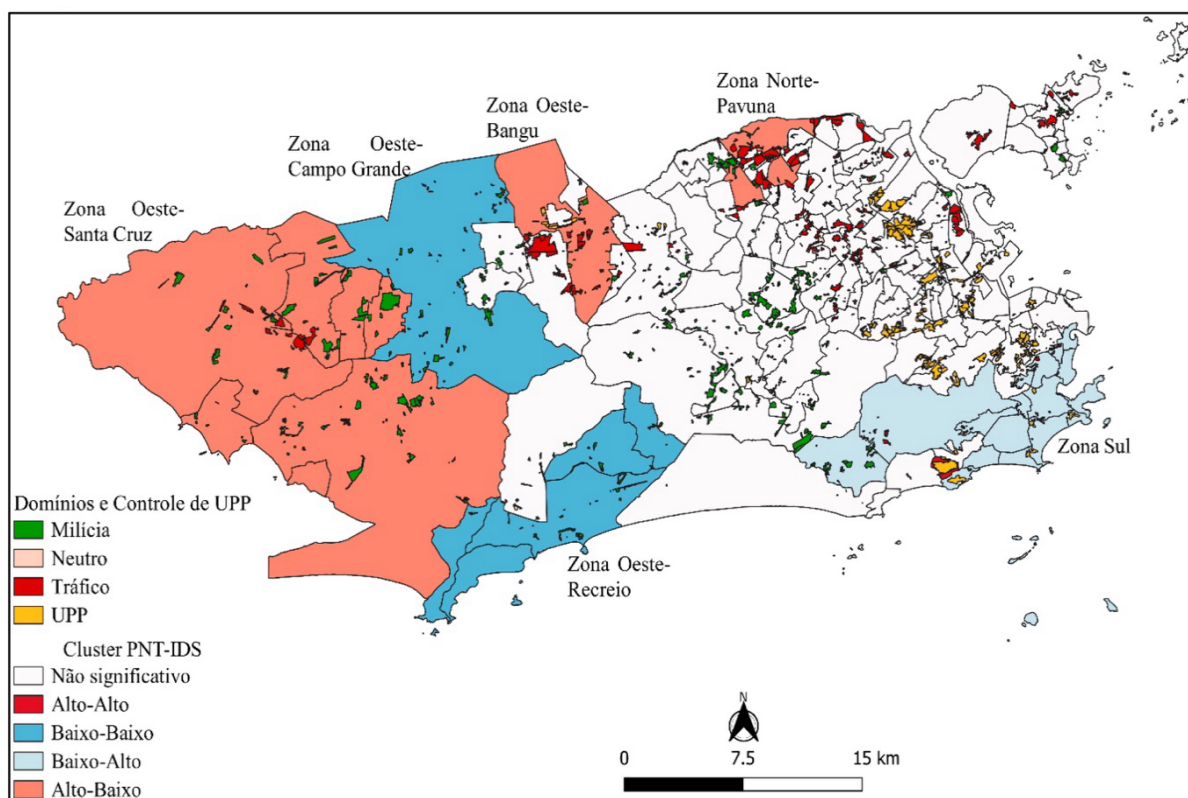


Figura 24 – Mapa de distribuição dos grupos criminosos e LISA bivariado entre as PNTs e o IDS.

Fonte: POVEDA, Yormy Eliana Melo. As dimensões da pobreza energética no Brasil. 2022. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/35122>. Acesso: mar. 2026. p. 102.

Explicando os achados de sua pesquisa, com base na Figura 24, acima, Yormy Eliana Melo Poveda conclui que “algumas regiões dominadas por grupos de tráfico e milícias e com baixos níveis de desenvolvimento mostram maior propensão a ter altas PNT”. Em áreas

descalibramento do medidor; (k) retrocesso do ponteiro de demanda; (l) abertura da chave de aferição; (m) isolamento da lâmina da chave de aferição; (n) isolamento de fios de ligação entre a chave de aferição e o medidor; (o) curto-circuito induzido nos transformadores de corrente na chave; (p) curto-circuito induzido nos transformadores dos secundários; (q) interrupção da alimentação do motor de temporização de demanda; (r) inversão da seqüência de fases (reativo); (s) provocar curto circuito na entrada e saída do medidor. Ver: YACCOUB, Hilaine de Melo. **Atirei o pau no “gato”**. Uma análise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos “novos consumidores”) em um bairro popular de São Gonçalo – RJ. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Antropologia, 2010. p. 71.

³⁶³ Os indicadores de associação espacial são estatísticas que avaliam a existência de agrupamentos na distribuição espacial de uma determinada variável.

onde a presença do Estado é deficiente, grupos criminosos atuam mais na exploração de conexões clandestinas de eletricidade³⁶⁴. Sendo assim, subentende-se, também, que, quanto maior a presença do Estado, menores os índices de PNTs. Dados da Light, associados à presença de UPPs em favelas³⁶⁵, corroboram essa afirmação, já que, com as UPPs, houve redução de 72% a 91% nos índices de PNTs nas áreas mencionadas³⁶⁶. Contudo, tal fenômeno não ocorreu sem gerar efeitos colaterais, assunto que será detalhado adiante.

Em pesquisa similar, Gustavo Lima Botelho aponta para ainda mais factualidades importantes para a temática:

Não há uma tendência clara de o furto de energia estar associado exclusivamente à existência de grupos criminosos nas localizações onde o furto de energia possui os maiores níveis. [...] no Rio de Janeiro, 48% da perda de energia estão concentrados em área de risco [controladas por organizações criminosas e grupos armados], locais em que a empresa, geralmente, não consegue ter acesso para fiscalização³⁶⁷.

A outra parte das PNTs, portanto, é causada pelos consumidores não residentes em ASROs, que optam livremente por furtar eletricidade.

A Light, por sua vez, em relatório próprio, sobre outra variável, explica que fatores de complexidade operacional e vulnerabilidade social não são, necessariamente, os mais determinantes para o furto de energia nas áreas de risco³⁶⁸. É por isso que Botelho descreve o fenômeno como algo “mais complexo do que unicamente um problema de nível de desenvolvimento social das unidades consumidoras de uma distribuidora de energia

³⁶⁴ POVEDA, Yormy Eliana Melo. **As dimensões da pobreza energética no Brasil**. 2022. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/35122>. Acesso: mar. 2026. p. 102.

³⁶⁵ A fim de proporcionar a “pacificação de favelas”, foi desenvolvida uma espécie de “policiamento de proximidade”, que, entre 2008 e 2017, materializaram-se em 36 UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) implantadas no estado do Rio de Janeiro: “Adeus/Baiana, Alemão, Andaraí, Arará/Mandela, Barreira do Vasco/Tuiuti, Batam, Borel, Caju, Camarista/Méier, Cidade de Deus, Cerro-Corá, Chapéu Mangueira/Babilônia, Chatuba, Coroa/Fallet/Fogueteiro, Escondidinho/Prazeres, Fazendinha, Fé/Sereno, Formiga, Jacarezinho, Lins, Macacos, Mangueira, Manguinhos, Nova Brasília, Parque Proletário, Pavão-Pavãozinho, Providência, Rocinha, Salgueiro, Santa Marta, São Carlos, São João/Quieto/Matriz, Tabajaras, Turano, Vidigal e Vila Cruzeiro”. Ver: MALVÃO, Ana Carolina. **ISP divulga dados de UPPs**. Governo do Rio de Janeiro; Instituto de Segurança Pública, 11 maio 2015. Disponível em: . Acesso: mar. 2026. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/isp/node/292>. Acesso: mar. 2026.

³⁶⁶ LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel - Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 15.

³⁶⁷ BOTELHO, Gustavo Lima. **Perdas não técnicas de energia elétrica: um desafio comportamental**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. p. 32-33.

³⁶⁸ LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel - Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 15.

elétrica”³⁶⁹. Logo, à raiz das constatações citadas, “a heterogeneidade das PNTs pode ser um grande dificultador para o combate”³⁷⁰ às perdas de energia.

Em 2019, a Light, apesar de possuir apenas 17% dos seus consumidores em áreas de risco, apresentava 46% de PNTs em ASROs (Figura 33, a seguir, na seção “4.7”). Por sua vez, na Enel RJ, em 2024, 17% de suas UCs (unidades consumidoras) estavam em áreas de risco, mas, embora seja esta uma parcela pequena frente ao todo de UCs, representaram 58% das PNTs. É a partir dessa desproporcionalidade que se torna possível inferir que há uma tendência de o furto de energia estar associado à existência de grupos criminosos³⁷¹.

4.2. Titularidade, competência e caráter dos serviços de energia elétrica

Os agentes privados do setor elétrico detêm a propriedade dos ativos necessários à prestação de serviços nessa área – como usinas, linhas de transmissão e equipamentos de distribuição –, contudo a titularidade do serviço público é exclusiva da União. A competência para a exploração das atividades correlatas (geração, transmissão, distribuição e comercialização), esta sim é delegável, ou seja, pode ser exercida diretamente pelo Estado ou mediante outorga, conforme dispõem o art. 20, inc. VIII, e o art. 21, inc. XII, alínea “b”, da CF/1988. Consequentemente, nesse caso, nos termos do art. 175, *caput*, da mesma Constituição, não há transferência da titularidade do serviço público, apenas a delegação de sua prestação, preservando-se o caráter público do setor elétrico³⁷².

Portanto, quanto ao fornecimento de energia elétrica, empresas privatizadas ou públicas podem prestar serviços ao setor, mas, desde que reguladas pela Aneel, com

³⁶⁹ BOTELHO, Gustavo Lima. **Perdas não técnicas de energia elétrica: um desafio comportamental**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. p. 32.

³⁷⁰ Ibidem, p. 33.

³⁷¹ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Workshop Aneel – Perdas não técnicas**.

Disponível em: [https://git.aneel.gov.br/publico/centralconteudo/-](https://git.aneel.gov.br/publico/centralconteudo/-/blob/main/apresentacoes/eventosrealizados/20240704_workshopperdasnaotecnicas/PAINEL_1_-_HUGO_ENEEL_-_PNT_-_Com_Video.pptx)

[/blob/main/apresentacoes/eventosrealizados/20240704_workshopperdasnaotecnicas/PAINEL_1_-_](https://git.aneel.gov.br/publico/centralconteudo/-/blob/main/apresentacoes/eventosrealizados/20240704_workshopperdasnaotecnicas/PAINEL_1_-_HUGO_ENEEL_-_PNT_-_Com_Video.pptx)

[_HUGO_ENEEL_-_PNT_-_Com_Video.pptx](https://git.aneel.gov.br/publico/centralconteudo/-/blob/main/apresentacoes/eventosrealizados/20240704_workshopperdasnaotecnicas/PAINEL_1_-_HUGO_ENEEL_-_PNT_-_Com_Video.pptx). Acesso: mar. 2026.

³⁷² O citado caráter público deve se guiar por instrumentos legais emanados dos seguintes preceitos constitucionais, já referidos: “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. / Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado (CF/88). (grifos nossos)

formalização mediante assinatura de contrato de concessão. Algumas de suas cláusulas, aliás, são “essenciais”, conforme reza a Lei nº 8.987/1995³⁷³.

Já no âmbito da qualidade dos serviços e do atendimento a consumidores, essa mesma lei estabelece em seu art. 7º que as concessionárias devem primar pelo “serviço adequado”, que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. A lei também estabelece deveres aos consumidores: “levar ao conhecimento do Poder Público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado”.

Expostos alguns dos fundamentos jurídico-constitucionais do setor elétrico – centralizados na agência reguladora do setor –, analisa-se adiante dos mecanismos institucionais responsáveis por concretizar as normativas estabelecidas.

4.3. Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica

Em 1995, foi publicada a Lei nº 9.074 dispondo sobre o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica³⁷⁴. No ano seguinte, a Lei nº 9.427 criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fins de implementar políticas e diretrizes do governo federal, dentre elas, regulamentar o desenvolvimento pretendido para o setor elétrico e criar normas tarifárias para o consumo³⁷⁵. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997³⁷⁶.

³⁷³ A Lei nº 8.987/1995 ficou conhecida como “Lei de Concessões”. Ver: BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei das Concessões). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso: jan. 2026.

³⁷⁴ Ver: BRASIL. **Lei nº 9.074**, de 7 de julho de 1995 (Lei das Outorgas). Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm. Acesso: jun. 2025.

³⁷⁵ BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm. Acesso: jun. 2025. Do contexto regulatório da Aneel, tem-se por *custo final* o custo efetivamente pago pelo usuário consumidor (residencial, comercial, industrial etc.) pelo seu consumo de energia elétrica, que envolve encargos com produção de energia (custos do gerador), transmissão (custos da transmissora), distribuição (serviços prestados da distribuidora) e encargos setoriais, mais tributos. Ver: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Por dentro da conta de luz**: informação de utilidade pública. 7. ed. Brasília: Aneel, 2016. p. 12.

³⁷⁶ BRASIL. **Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997**. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.htm. Acesso: jan. 2026.

A Aneel é vinculada, sem hierarquia, ao Ministério de Minas e Energia (MME). Alinhada às reformas pró-mercado, a estrutura organizacional da Aneel foi projetada para garantir direitos subjetivos, como o acesso à energia; também para promover eficiência, sem regulação assimétrica; atuar com transparência e eficácia na regulação do setor elétrico brasileiro e, por extensão, desempenhar papel fundamental na implementação de políticas públicas relativas à universalização do acesso à energia elétrica e à promoção da qualidade dos serviços prestados.

A instituição é responsável pela atualização da regulamentação do setor elétrico, frente a demandas políticas, econômicas, sociais e geográficas. Segundo a *Nota Técnica nº 252/2025-STR/Aneel*,

Os contratos de concessão assinados entre 1996 e 2001 não previam o tratamento regulatório das perdas de energia nos processos de reposicionamento tarifário. Até o 1º Ciclo de Revisão Tarifária Periódica (CRTP), as perdas eram integralmente repassadas às tarifas e, portanto, não havia sinal de eficiência para redução do nível de perdas³⁷⁷.

No que diz respeito às PNTs, a Aneel define trajetórias com sinal de eficiência na redução. A tarefa é realizada desde 2003 por meio de “ciclos de revisões tarifárias periódicas” (CRTP), com eventos de consulta pública que contam com a participação da comunidade, maiormente empresas e instituições do setor elétrico, que submetem documentos com contribuições à agência. Cada distribuidora tem seu ciclo próprio, e a maioria passa por revisão a cada cinco anos; outras, a cada quatro anos, oportunidade em que as metodologias das fórmulas dos componentes da tarifa de energia passam por uma análise do ente regulador. Entre essas, está a metodologia de cálculo de PNTs regulatórias, explicitada na seção “4.5”, adiante. Por sua vez, as seções “4.7” e “4.8” contêm as contribuições que as empresas Light e Enel RJ enviaram à Aneel na ocasião da Consulta Pública Aneel nº 029/2020, cujo resultado processual está em vigor desde 2022. A partir de 2025, a Aneel iniciou um novo CRTP, por meio da Tomada de Subsídio nº 25/2025, ainda em andamento, com o objetivo de “aprimorar a formação da base de dados e receber subsídios para as revisões das metodologias de perdas não técnicas” e outras.

É, então, por meio das revisões tarifárias periódicas, que a agência busca garantir que, também, as tarifas dos consumidores reflitam os custos de geração, transporte e

³⁷⁷ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Nota técnica nº 252/2025-STR/Aneel*. [Referência: 48500.900599/2019-95].

distribuição de energia elétrica³⁷⁸, bem como os fatores econômicos de incentivos à modicidade tarifária³⁷⁹ e à sinalização econômica do mercado³⁸⁰. Porém, detalhe importante, é vedado o repasse integral aos consumidores dos níveis de perdas absorvidos pelas distribuidoras. O desenho regulatório do setor elétrico supõe um mecanismo de compartilhamento de riscos, no qual apenas certos níveis de perdas, considerados eficientes, são socializados via tarifa, permanecendo o excedente como responsabilidade da concessionária, em linha com os incentivos à modicidade tarifária e à eficiência operacional.

A dinâmica de cálculo das tarifas de eletricidade que chegam aos consumidores será explicada em mais detalhes adiante. Antes disso, porém, faz-se necessário voltar pontualmente na história do setor elétrico brasileiro para explicar como a tarifa chegou a esse nível de complexidade na atualidade. Eis o objetivo da próxima subseção.

4.4. A evolução tarifária do setor elétrico brasileiro

A Lei nº 1.145, de 31 de dezembro de 1903, representou o marco inicial na regulamentação do setor elétrico no Brasil: o art. 23 autorizou o governo a usar a “força hydraulica para transformação em energia electrica” aplicável a serviços públicos e a conceder favores a particulares que se propusessem a fazer o mesmo³⁸¹. Foi no ano seguinte,

³⁷⁸ BELTRAME, Beatriz; NASCIMENTO Neto; José Osório do. O papel da Aneel na regulação do setor elétrico brasileiro. **Cad. Esc. Dir. Rel. Int.** (Unibrasil), Curitiba, vol. 27, n. 1, jan/jun 2017, p. 11-12.

³⁷⁹ Por “modicidade tarifária” entende-se que consumidores pagam valores que não os impedem de acessar um serviço público essencial. Já os incentivos a essa modicidade seriam os mecanismos regulatórios criados pela Aneel para, grosso modo, “puxar” as tarifas para baixo, sem comprometer a sustentabilidade do serviço. O principal deles é o “Fator X”, aplicado no reajuste periódico das tarifas. Ver: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Por dentro da conta de luz:** informação de utilidade pública. 7. ed. Brasília: Aneel, 2016. p. 27-37, et seq. Nesse mesmo informe de utilidade pública, a agência revela que no referido reajuste anual, “os custos com a atividade de distribuição [...] são corrigidos pelo Índice Geral de Preços ao Mercado (IGP-M), da Fundação Getúlio Vargas, deduzido o Fator X. O objetivo do Fator X é estimar ganhos de produtividade da atividade de distribuição e capturá-los em favor da modicidade tarifária em cada reajuste” (p. 27-28). Além disso, nas revisões periódicas, “os ganhos de eficiência obtidos pelas concessionárias são revertidos em prol da modicidade tarifária” (p. 29).

³⁸⁰ A sinalização econômica do mercado (ou “sinalização ao mercado”, “sinal de preço”, “Sinais tarifários adequados”), nesse contexto regulatório da Aneel, é a função das tarifas de energia elétrica de atuar não apenas como instrumento de arrecadação, mas também de orientação das decisões de consumo e investimento, induzindo comportamentos eficientes por parte de consumidores e agentes do setor. Ver: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Nota Técnica nº 95/2024 - STR/ANEEL**, de 17/06/2024, p. 3-4 et seq. Basicamente, consumidores tendem a usar mais racionalmente a energia diante de tarifas que variam conforme o horário o conforme o volume de consumo. Empresas balizadas com metas de eficiência sinalizam onde é vantajoso investir ou reduzir desperdícios. Trata-se de um mecanismo que reflete escassez ou abundância de energia em determinados períodos, e com essas informações faz-se investimentos pontuais no setor de eletricidade.

³⁸¹ BRASIL. **Lei nº 1.145, de 31 de dezembro de 1903**. Fixa a despesa geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercicio de 1904, e dá outras providencias. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/>

via Decreto nº 5.407/1904, que se estabeleceram as bases legais para a exploração da energia elétrica no país. São exemplos de bases legais a *revisão tarifária* e os *limites de lucros empresariais*, conforme rezam os seguintes dispositivos:

Art. 5º - O capital do concessionário será fixado mediante a aprovação do Governo e não poderá ser augmentado nem diminuido sem sua autorização.

Art. 6º - Nos contractos será fixada uma tarifa para o fornecimento da energia electrica ao Governo e aos particulares. Essa tarifa será revista no fim do terceiro anno de fornecimento de energia e dahi por deante de cinco em cinco annos. Além destas revisões periodicas, **a redução da tarifa terá logar sempre que os lucros liquidos da empreza excederem de 12 % ao anno sobre o capital** de que trata o art. 5º, observando o disposto no paragrapho seguinte.

Paragrapho unico - Na primeira revisão da tarifa, ao fim do terceiro anno de fornecimento de energia electrica, por commum accordo, ou, na falta, por arbitramento, será fixado, com revisão tambem de cinco em cinco annos e pelo mesmo processo, a maxima porcentagem da renda bruta destinada ao custeio³⁸² (grafia original e grifos nossos).

A definição da tarifa de fornecimento de energia elétrica, tanto para o governo como para particulares, deveria ocorrer mediante aprovação do próprio governo, com reajustes periódicos definidos (primeiro três anos; depois cinco), e a remuneração das empresas limitava-se a 12% sobre o capital, este também fixado pelo governo. A legislação, contudo, apenas incentivava, de forma genérica, o uso da energia elétrica.

As tarifas eram definidas com base em uma “remuneração máxima” – *revenue cap*³⁸³ (receita-teto) –, sem reajustes anuais, mas com revisões periódicas. Esse critério foi substituído, quase três décadas depois, pela definição com base nos “custos do serviço” (*cost of service*) da concessionária de distribuição. Esse se tornou o parâmetro principal da metodologia utilizada por aproximadamente 60 anos no Brasil para a definição das tarifas de energia elétrica, desde a criação do Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934). Seu objetivo era assegurar que as concessionárias do setor elétrico recuperassem todos os custos necessários à operação, manutenção e expansão do sistema, além de garantir uma

legin/fed/lei/1900-1909/lei-1145-31-dezembro-1903-775726-publicacaooriginal-139481-pl.html. Acesso: jan. 2026.

³⁸² BRASIL. **Decreto nº 5.407, de 27 de Dezembro de 1904**. Regula o aproveitamento da força hydraulica para transformação em energia electrica applicada a serviços federaes. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-5407-27-dezembro-1904-527509-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: jan. 2026.

³⁸³ O *revenue cap* é um “teto de receitas” que a concessionária em determinado período pode atingir com a fatura das tarifas. Ver: ABRADÉE. Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica. **Contribuições à Consulta Pública Aneel n. 26/2019**. Taxa Regulatória de Remuneração de Capital. Brasília, dez. 2019. p. 5.

remuneração considerada “justa” ao capital investido. As tarifas eram reajustadas, portanto, com base no custo histórico³⁸⁴ das concessionárias de energia elétrica³⁸⁵.

A taxa de retorno das concessionárias do setor elétrico foi fixada apenas em 1971, pela Lei nº 5.655, que estabeleceu o *regime de remuneração garantida*³⁸⁶. Depois, houve uma nova regulamentação, via Decreto-lei nº 1.383/74³⁸⁷, que criou o mecanismo de *equalização tarifária*³⁸⁸ entre concessionárias do setor elétrico, garantindo que consumidores de todas as regiões do país pagassem o mesmo valor pela energia dentro de uma mesma classe de consumo. Isso beneficiava especialmente os situados em áreas com custos operacionais mais altos – a exemplo dos consumidores fora do eixo Sul e Sudeste. Então, apesar de haver maiores custos de transporte da energia para essas áreas, os consumidores não eram penalizados com tarifas mais elevadas³⁸⁹.

Nesse contexto, a equalização tarifária implicava também uma socialização nacional dos custos do sistema, uma vez que diferenças operacionais entre concessionárias eram compensadas por meio de mecanismos de redistribuição tarifária. Como consequência, os próprios custos decorrentes de furtos de energia elétrica acabavam sendo diluídos no conjunto das tarifas, sendo repartidas entre consumidores de diferentes regiões do país. Assim, os custos associados a esse tipo de problema não apareciam de forma claramente evidenciada nas tarifas de energia, pois eram absorvidos pelo mecanismo de equalização e incorporados ao cálculo global das tarifas do setor elétrico.

O setor elétrico brasileiro operou sob o regime tarifário de *custo de serviço* até meados da década de 1990, no qual, basicamente, as tarifas deveriam cobrir os custos de geração, transmissão e distribuição de energia, além de assegurar uma taxa de retorno

³⁸⁴ O “custo histórico” correspondia a investimentos já realizados, despesas de operação e manutenção, depreciação, tributos e encargos financeiros do passado. Ver: LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2014.

³⁸⁵ LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2014. p. 78. Ver também: ABRADÉE. Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica. **Contribuições à Consulta Pública Aneel n. 26/2019**. Taxa Regulatória de Remuneração de Capital. Brasília, dez. 2019. p. 5.

³⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 5.655**, de 20 de maio de 1971. Dispõe sobre a remuneração legal do investimento dos concessionários de serviços públicos de energia elétrica, e dá outras providências. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15655.htm. Acesso: jan. 2026.

³⁸⁷ BRASIL. **Decreto-lei nº 1.383**, de 26 de dezembro de 1974. Altera a redação do artigo 4º da Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1383.htm. Acesso: jan. 2026.

³⁸⁸ A Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993, revogou a alínea ‘d’ do art. 4º do Decreto-Lei nº 1.383/1974 que dispunha sobre a “progressiva equalização tarifária em todo o território nacional”. Ver: BRASIL. **Lei nº 8.631**, de 4 de março de 1993. Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18631.htm. Acesso: jan. 2026.

³⁸⁹ DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **As tarifas de energia elétrica no Brasil**: sistemática de correção e evolução dos valores. Nota Técnica, n. 58, dez. 2007. p. 2.

previamente estabelecida para as concessionárias do setor³⁹⁰. No entanto, o levantamento dos ativos vinculados aos serviços das concessionárias de distribuição, indispensáveis ao reconhecimento dos investimentos, só havia sido feito pela primeira vez nos anos 1970, na distribuidora Light, a maior concessionária do país à época. Por muito tempo, as tarifas não eram reajustadas nem sequer para cobrir a inflação, dando origem a disputas entre o poder concedente e a concessionária de distribuição. Em virtude desse impasse tarifário, as empresas não dispunham de recurso sequer para atender à população já conectada, tampouco para sustentar demandas de programas de expansão territorial de serviços³⁹¹.

Quanto aos antecedentes da desorganização tarifária, outro evento fundante foi a crise financeira prolongada dos anos 1980, que vinha revelando um esgotamento estrutural do modelo econômico estratégico sustentado pelo Estado brasileiro, então responsável pela regulação e administração do setor elétrico. Sua reação ao citado esgotamento foi um realinhamento de compromissos, consubstanciado em uma nova estratégia de desenvolvimento, a qual fez parte de um fenômeno de reestruturação das relações sociais e econômicas. Em termos de realinhamento estatal, foram eventos marcantes: a volta do regime democrático em 1985³⁹² e a promulgação da nova Constituição Federal de 1988, que em seu art. 21, inciso XII, “b”, atribuiu à União a competência de explorar os serviços e instalações de energia, diretamente ou mediante delegação. Por sua vez, o art. 175 estabeleceu que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

A Lei nº 8.631/1993 reformou o sistema tarifário de energia elétrica no Brasil, extinguindo o regime de remuneração garantida³⁹³. Antes da lei, as concessionárias tinham assegurada a cobertura de seus custos, mas o modelo foi eliminado, relacionando a receita à eficiência na prestação do serviço. Essa mudança marcou o início da modernização do setor elétrico, trazendo maior transparência. A lei reduziu a necessidade de subsídios e aumentou o

³⁹⁰ Ibidem, p. 3.

³⁹¹ LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2014. p. 79.

³⁹² Sobre o contexto da reestruturação estatal brasileira na década de 1980, ver: MEDEIROS, Carlos Aguiar de; FIORI, José Luiz. **Crise e ajuste estrutural: a economia política das reformas e da estabilização na América Latina**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, 1992. (Textos para Discussão, n. 43). 23 p. Ver também: FIORI, José Luiz. **A crise do Estado desenvolvimentista no Brasil: uma hipótese preliminar**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, 1986. (Textos para Discussão, n. 43). 110 p.

³⁹³ BRASIL. **Lei nº 8.631**, de 4 de março de 1993. Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18631.htm. Acesso: jan. 2026.

controle sobre custos do setor. Para as concessionárias, as novas regras trouxeram maior responsabilidade financeira, exigindo gestão eficiente e investimentos mais criteriosos.

Como impacto no setor elétrico decorrente da Lei nº 8.631/1993, podem ser citados os seguintes efeitos: (i) incentivou maior eficiência operacional das concessionárias; (ii) criou condições para a futura reestruturação e privatização de empresas do setor; e (iii) estabeleceu bases para a regulação moderna, que mais tarde seria consolidada com a criação da Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) em 1996.

Nessa esteira, diante dos comandos da CF/1988, foi criada a chamada Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95), que regulamenta o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos³⁹⁴. Logo, criaram-se também as já citadas leis nº 9.074/95³⁹⁵ e nº 9.427/96³⁹⁶, esta criadora da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

A partir das reformas pró-mercado da década de 1990 e da criação da Aneel, o setor elétrico brasileiro passou a adotar o modelo de “regulação por incentivos”, inspirado em experiências internacionais (como Reino Unido e Chile). Essa mudança buscou alinhar os interesses das concessionárias de distribuição com os objetivos de eficiência econômica e de qualidade do serviço, ao mesmo tempo que buscou conter o crescimento tarifário e proteger os consumidores.

A tarifa homologada pela Aneel, basicamente, deveria refletir a remuneração do serviço de forma adequada, viabilizando a operação de uma estrutura física que garantisse um serviço de qualidade. Tomando-se por base a classe de consumo³⁹⁷, tem-se o valor máximo permitido, ou seja, um terceiro parâmetro denominado *price cap*. Diz-se “terceiro” porque esse modelo tarifário, conforme se vê adiante – no Quadro 2, de evolução tarifária –, sucedeu

³⁹⁴ BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei das Concessões). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso: jan. 2026.

³⁹⁵ BRASIL. **Lei nº 9.074**, de 7 de julho de 1995 (Lei das Outorgas). Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm. Acesso: jun. 2025.

³⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm. Acesso: jun. 2025.

³⁹⁷ Na Resolução nº 1.000/2021, da Aneel, as classes de consumo e suas respectivas subclasses estão tratadas no Capítulo VI – Das Tarifas, Classes e dos Benefícios Tarifários, nesta ordem: residencial (seção iii); industrial (seção iv); comercial, serviços e outras atividades (seção v); rural e atividades de irrigação e aquicultura (seção vi); Poder Público (seção vii), iluminação pública (seção viii); serviço público (seção ix); consumo próprio (seção x). Ver: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Resolução nº 1.091, de 14 de maio de 2024, aprova a versão 1.1 do Submódulo 2.6A do PRORET**. [Anexo XIX / Módulo 2: Revisão Tarifária Periódica das Concessionárias de Distribuição Submódulo / 2.6 Perdas de energia e receitas irrecuperáveis / Dispõe sobre adequações dos Módulos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 12 do PRORET]. 2024. Disponível em: https://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren20241091_Proret_Submod_2.6_V_2.2.pdf. Acesso em: 06.06.2025.

os dois modelos anteriores: o *revenue cap* (receita-teto), que limitava os lucros das concessionárias (Decreto nº 5.407/1904), e o *cost of service* (custo do serviço), vigente a partir do Código de Águas (1934), em que a tarifa cobria custos históricos reconhecidos.

Da literatura especializada, são dois os principais tipos de regulação econômica: o regime de *cost of service* e o regime de *regulação por incentivos*. Este último, onde estão as metodologias de *price-cap* e *revenue-cap*, distingue-se do primeiro por não repassar necessariamente os custos reais para as tarifas, introduzindo um sinal de eficiência. A diferença fundamental entre o *price-cap* e o *revenue-cap* não está na forma de aferir a eficiência, mas sim na exposição ao risco de mercado. No *revenue-cap*, os efeitos da variação no volume de mercado sobre a receita são neutralizados anualmente, e isso acaba protegendo a empresa. Já no *price-cap*, o risco é assumido pela concessionária até a próxima revisão tarifária (que ocorre a cada 4 ou 5 anos), e, nesse caso, o impacto é mais sentido nos resultados econômicos no período.³⁹⁸

A Aneel³⁹⁹ explica que a tarifa contempla os custos das distribuidoras ao somar cinco principais despesas: (a) compra de energia; (b) receitas irre recuperáveis; (c) transmissão de energia; (d) encargos setoriais e tributos⁴⁰⁰; e (e) distribuição de energia⁴⁰¹.

Quadro 2 – Síntese da evolução da regulação tarifária no setor elétrico brasileiro.

Período	Modelo tarifário	Características principais
1903 a 1934 (Lei nº 1.145/1903 e Decreto nº 5.407/1904)	Remuneração máxima (uma espécie de <i>revenue cap</i> / receita- teto)	– Revisões tarifárias periódicas (1ª em 3 anos, depois a cada 5 anos). – Limite de lucro de 12% a.a. sobre o capital aprovado pelo governo. – Tarifa aprovada pelo governo; capital também dependia de aprovação estatal.

³⁹⁸ ABRADÉE. Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica. **Contribuições à Consulta Pública Aneel n. 26/2019**. Taxa Regulatória de Remuneração de Capital. Brasília, dez. 2019. p. 5 e 6.

³⁹⁹ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Custo da energia que chega aos consumidores**. 24 fev. 2022. [on-line]. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/tarifas/entenda-a-tarifa/custo-da-energia-que-chega-aos-consumidores>. Acesso: ago. 2025.

⁴⁰⁰ Sobre a tarifa são aplicados tributos dos governos federal, estadual e municipal, cobrados na fatura de energia elétrica com as respectivas denominações: PIS/COFINS, ICMS e contribuição para iluminação pública (CIP).

⁴⁰¹ “Os encargos setoriais são todos criados por leis aprovadas pelo Congresso Nacional para viabilizar a implantação de políticas públicas no setor elétrico brasileiro. Seus valores constam de resoluções ou despachos da Aneel e são recolhidos pelas distribuidoras por meio da conta de luz. Cada um dos encargos possui objetivos pré-definidos.” Alguns deles incidem somente sobre o custo da distribuição, enquanto outros estão embutidos nos custos de geração e de transmissão. Ver: BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Tributos cobrados na conta de energia**. [Ouvidoria/Perguntas frequentes]. Disponível em: <https://antigo.mme.gov.br/web/guest/servicos/ouvidoria/perguntas-frequentes/tributos-cobrados-na-conta-de-energia>. Acesso: set. 2025.

Período	Modelo tarifário	Características principais
1934 a 1971 (Código de Águas, Decreto nº 24.643/1934)	Custo do serviço (<i>service cost</i>)	– Tarifa baseada no reconhecimento dos custos históricos das concessionárias + remuneração “justa”. – Garantia de recuperação de custos de operação, manutenção e expansão.
1971 a 1974 (Lei nº 5.655/1971)	Remuneração garantida	– Estabelecida uma taxa fixa de retorno para concessionárias do setor elétrico. – Primeira fixação clara de taxa de retorno no modelo.
1974 a 1993 (Decreto-lei nº 1.383/1974; CF/1988, art. 175)	Equalização tarifária	– Criação do mecanismo de equalização: consumidores de diferentes regiões pagavam tarifas semelhantes dentro da mesma classe de consumo. – Custos mais altos (ex.: transporte, perdas) eram socializados nacionalmente por meio do mecanismo de equalização tarifária, que produzia efeitos equivalentes a subsídios cruzados entre concessionárias e consumidores de diferentes regiões. – Novas diretrizes de política tarifária das concessionárias e permissionárias de energia elétrica. – Persistência do regime de custo de serviço, mas com forte desequilíbrio. – Tarifas não cobriam nem a inflação, gerando impasses entre governo e concessionárias.
Lei nº 8.631/1993	Desequalização tarifária	– Reforma do sistema tarifário de energia elétrica no Brasil, extinguindo o regime de remuneração garantida e obrigando que a receita viesse da eficiência na prestação do serviço.
1993 a 1996 (Lei nº 9.074/95)	Mudança no modelo de custo de serviço / impasse tarifário	– Empresas sem recursos para expansão e até para manter consumidores existentes. – Lei que estabelece normas para concessões e permissões de serviços públicos.
1996 à atualidade (Lei nº 9.427/1996; Lei nº 10.848/2004; Consulta Pública Aneel nº 26/2019)	Regulação por incentivos	– Criação da Aneel, que se encarregou da criação de normas tarifárias para o consumo final de energia elétrica e da adoção de incentivos à modicidade tarifária, viabilizando a operação de uma estrutura física que garantisse um serviço de qualidade. – Distribuidoras → <i>price cap</i> (preço-teto). – Transmissoras e geradoras cotistas → <i>revenue cap</i> (receita-teto). – Tarifas passam a refletir custos de compra de energia, transmissão, encargos setoriais e tributos, com limites regulatórios e incentivos à modicidade.

Fonte: elaboração da autora.

Ainda sobre os custos da distribuidora, são eles compostos, no geral, por duas parcelas: “parcela A”, relativa à compra de energia, transmissão, encargos setoriais e receitas irre recuperáveis; e “parcela B”, relativa à distribuição de energia. Ver no Gráfico 2, a seguir, a composição da tarifa de energia elétrica da empresa Light, reajustada em 2025:

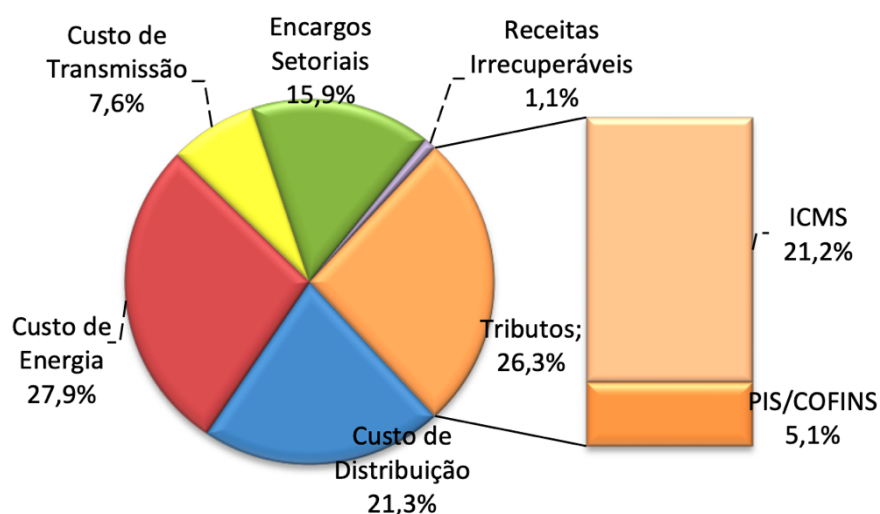


Gráfico 2 – Receita anual da tarifa da concessionária de distribuição Light, em 2025, conformada pela “parcela A” (nas cores vermelho, amarelo, verde e lilás) e pela “parcela B” (na cor azul). A fatia na cor laranja representa os tributos.

Fonte: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Nota Técnica nº 54/2025* - STR/Aneel, de 05/03/2025.

Ainda que a tarifa de energia receba críticas sobre expressivos valores⁴⁰², o Gráfico 2, acima, mostra que apenas 21,3% do valor global da tarifa são destinados à concessionária de distribuição – correspondentes à Parcela B. Esse valor é usado pela distribuidora para pagar a operação do sistema, manutenção da rede, expansão da infraestrutura e remuneração dos investimentos feitos pela empresa. São os chamados “custos gerenciáveis”. O restante do valor pago pelos consumidores é repassado para geradoras de energia, empresas de transmissão e para o Governo Federal e Estadual, incluindo impostos e encargos do setor elétrico.

É sobre esses 21,3% que se aplica a “regulação por incentivo”, assim como, entre outros, o gerenciamento de redução de perdas não técnicas (PNTs). Por esse motivo, na aplicação da Análise Posicional, no Capítulo 6, somente a Parcela B será considerada.

Conhecidos os conceitos de PNTs, assim como as diretrizes históricas e atuais de conformação da tarifa de eletricidade, nas próximas seções elucidam-se os mecanismos usados no combate a perdas no setor elétrico – PNTs regulatórias, índice complexidade socioeconômico (ICS), metas regulatórias, ponto de partida, trajetória de PNTs –, os quais

⁴⁰² Segundo pesquisa constatação da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (Abrace Energia), o Brasil tem o maior custo de energia residencial em relação à renda per capita entre 34 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ver: CASARIN, Ricardo. Brasil lidera ranking de conta de luz mais cara para a população. **Portal Solar**, 26/10/2023. [Seção Mercado]. Disponível em: <https://www.portalsolar.com.br/noticias/mercado/consumidor/brasil-lidera-ranking-de-conta-de-luz-mais-cara-para-a-populacao>. Acesso em: set. 2025.

supõem incentivos e compensações às empresas envolvidas. Dependendo dos resultados desses mecanismos, tanto os ganhos das concessionárias de distribuição quanto a conta de luz que chega aos consumidores podem conter surpresas desagradáveis, o que, aliás, ocorre com muita frequência no Brasil.

4.5. Metodologia de cálculo de perdas não técnicas (PNTs) regulatórias

As PNTs regulatórias são os níveis de perdas máximas admitidos pela Aneel como passíveis de compensação indireta e parcial em benefício das distribuidoras de distribuição e, claro, ao fim, dos consumidores. A metodologia para definir PNTs regulatórias é um conjunto de regras e cálculos econométricos elaborados pela Aneel, já atualizado com algumas contribuições de empresas e instituições do setor elétrico enviadas à Consulta Pública Aneel nº 029/2020. Esse conjunto de regras considera⁴⁰³ os princípios da eficiência e da modicidade tarifária dispostos no § 1º, art. 6º da Lei 8.987/1995, conforme se verá nas próximas subseções. Assim, quando as concessionárias possuem PNTs reais menores que as regulatórias, elas podem se apropriar do “delta” (a diferença) como forma de “prêmio de eficiência” (ficando só o consumidor com o prejuízo, por meio da cobertura tarifária), mas, se as PNTs reais ultrapassarem a PNT regulatória, convertem-se em prejuízos, que será absorvido tanto pelas empresas quanto por consumidores, nos termos dos regulamentos da Aneel.

A Aneel também considera no cálculo das PNTs regulatórias as distorções causadas por características socioeconômicas e comportamentais – habitação, renda, infraestrutura, violência – verificadas nas áreas de concessão de cada distribuidora. Por sua vez, foram consideradas pelo ente regulador “áreas de severas restrições operacionais (ASROs)” aquelas regiões em que se verificam altos índices de violência, como aquelas dominadas por grupos criminosos armados, onde “as equipes de campo [das concessionárias de distribuição] têm dificuldades [no mais das vezes insuperáveis] de acesso para realizar procedimentos de cobrança, suspensão, inspeção, regularização etc.”⁴⁰⁴ Essas regiões também

⁴⁰³ Ver esclarecimentos sobre a revisão tarifária periódica das concessionárias de distribuição (no relativo a perdas de energia e receitas irre recuperáveis) em: BRASIL - Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Resolução nº 1.091, de 14/05/2024, aprova a versão 1.1 do Submódulo 2.6A do PRORET.** [Anexo XIX / Módulo 2: Revisão Tarifária Periódica das Concessionárias de Distribuição Submódulo / 2.6 Perdas de energia e receitas irre recuperáveis]. 2024. Disponível em: https://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren20241091_Proret_Submod_2.6_V_2.2.pdf. Acesso em: 06.06.2025.

⁴⁰⁴ Ibidem, p. 8.

são consideradas no cálculo das metas de PNTs regulatórias. A Figura 25, a seguir, mostra como a empresa Light identifica o que chama de “área de risco”, mas que no regulamento da Aneel seria uma ASRO.

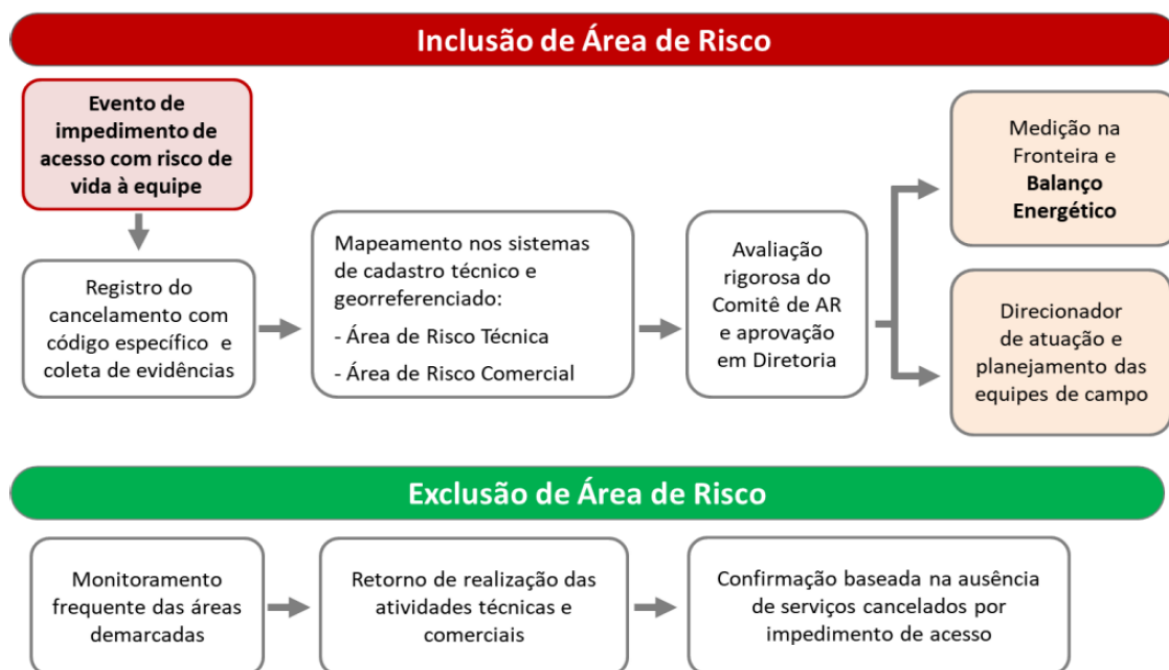


Figura 25 – Procedimento para classificação de AR (área de risco, relativa à ASRO), elaborado e exposto pela Light em nota técnica dirigida à Aneel em 2020, com o qual ilustrou críticas a certas etapas de cálculo das PNTs regulatórias da Aneel.

Fonte: LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 12.

A Aneel considera que as PNTs regulatórias – por sinalizarem o desempenho das concessionárias de distribuição – têm um impacto transformador positivo para o gerenciamento dessas empresas. Quanto mais eficiente for a concessionária de distribuição em combater, por exemplo, furtos de energia, menor será, via de regra, o seu percentual de PNTs reais e menor será o seu prejuízo. Contudo, tal mecanismo é veementemente criticado, por exemplo, pela Light e pela Enel RJ, as concessionárias de distribuição assignadas para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Mais detalhes nesse relativo estão em seções específicas, adiante.

Investiguemos agora o método empregado para calcular as PNTs regulatórias, que se desdobra em três etapas: (a) cálculo de perdas não técnicas (PNTs) reais; (b) atribuição do índice complexidade socioeconômico (ICS); (c) definição das metas regulatórias, ponto de partida e trajetória de PNTs.

4.5.1. Etapa 1 – Cálculo de perdas não técnicas (PNTs) reais

A primeira etapa do cálculo das PNTs regulatórias consiste na descoberta das PNTs reais, cujo valor (percentual) é, como já referido, a diferença entre a perda total medida de energia e as perdas técnicas (PTs). Para isso, utiliza-se a seguinte equação:

$$Pnt(\%) = \frac{Ptotal - Einj \times Ptec(\%)}{Mbt}$$

em que:

$Pnt(\%)$ = Percentual de perdas não técnicas sobre o mercado de baixa tensão;

$Ptotal$ = Total de perdas na distribuição;

$Einj$ = Total de energia injetada⁴⁰⁵ na rede de distribuição;

$Ptec(\%)$ = Percentual de perdas técnicas sobre energia injetada;

Mbt = Mercado de baixa tensão.

Detalhe: os dados das PTs provêm de informações físico-elétricas da rede de distribuição enviadas pela concessionária de distribuição à Aneel. Uma vez apurado o percentual de PNTs reais de cada distribuidora, a metodologia avança para a segunda etapa.

4.5.2. Etapa 2 – Atribuição do índice complexidade socioeconômico (ICS)

A segunda etapa de cálculo de PNTs regulatórias considera o *ranking* de complexidade socioeconômico da área de concessão, o qual é gerado pela média de 138 modelos analíticos, com 17 variáveis relacionadas a números de habitação, renda, infraestrutura, violência etc.⁴⁰⁶ Para cada uma das concessionárias de distribuição de energia

⁴⁰⁵ “Energia Injetada - EI: somatório de toda energia injetada na rede de distribuição da concessionária via pontos de fronteira (menos a energia exportada para a rede básica) ou geração local (própria ou de terceiros). [...] Perdas na Distribuição - PD: diferença entre a energia injetada na rede da distribuidora e o total de energia vendida e entregue, expressa em megawatt-hora MWh, e composta pelas perdas técnicas e não técnicas.” Ver: BRASIL - Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Resolução nº 1.091, de 14/05/2024, aprova a versão 1.1 do Submódulo 2.6A do PRORET.** [Anexo XIX / Módulo 2: Revisão Tarifária Periódica das Concessionárias de Distribuição Submódulo / 2.6 Perdas de energia e receitas irre recuperáveis]. 2024. Disponível em: https://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren20241091_Proret_Submod_2.6_V_2.2.pdf. Acesso em: 06.06.2025. p. 2.

⁴⁰⁶ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Nota Técnica nº 99/2021** - SGT/Aneel, de 06/10/2021, p. 62.

elétrica atuantes no Brasil é atribuído um índice, conforme a listagem das Tabelas 1 e 2, adiante. Um índice alto significa maior complexidade socioeconômica, ou seja, pior situação do ponto de vista dos desafios enfrentados pela distribuidora.

E aqui lembre-se: considerando que a totalidade das distribuidoras supõe localizações com especificidades diversas nas tantas áreas de concessão existentes, o modelo enfrenta o desafio de equalizar resultados de comparações de desempenho. Este é outro ponto bastante criticado pela Enel RJ e pela Light, como se verá adiante. A Aneel, por sua vez, para evitar penalizações injustas a distribuidoras em condições de difícil operação, adota na formulação do índice complexidade socioeconômico (ICS) uma abordagem de medição chamada de “*yard stick competition*” (concorrência pelo critério comparativo), em que a eficiência de uma empresa regulada é medida usando o desempenho de empresas comparáveis. Abordagem, neste caso, tem por objetivo auxiliar entes reguladores a destinar incentivos às concessionárias de forma mais eficiente.

Ver, adiante, nas Tabelas 1 e 2, os *rankings* de complexidade socioeconômica de dois grupos de concessionárias de distribuição.

Tabela 1 – *Ranking* de complexidade socioeconômico de concessionárias de distribuição de grande porte (Grupo 1).

Posição	Concessionária	Complexidade socioeconômico
1 ^a	CEA	0,522
2 ^a	Equatorial PA	0,488
3 ^a	Amazonas Energia	0,430
4 ^a	Light	0,324
5 ^a	Celpe	0,289
6 ^a	Energisa AC	0,280
7 ^a	Coelba	0,277
8 ^a	EDP ES	0,267
9 ^a	Enel RJ	0,260
10 ^a	Equatorial MA	0,246
11 ^a	Enel SP	0,229
12 ^a	Energisa RO	0,222
13 ^a	Enel CE	0,218
14 ^a	Energisa PB	0,206
15 ^a	Energisa SE	0,181
16 ^a	CPFL Piratininga	0,178
17 ^a	Equatorial AL	0,176
18 ^a	Equatorial PI	0,174
19 ^a	CEEE	0,160
20 ^a	CEB	0,160
21 ^a	EDP SP	0,150

Posição	Concessionária	Complexidade socioeconômico
22 ^a	Cosern	0,132
23 ^a	Roraima Energia	0,128
24 ^a	Energisa MT	0,120
25 ^a	Cemig	0,114
26 ^a	Energisa TO	0,114
27 ^a	Elektro	0,099
28 ^a	Copel	0,099
29 ^a	Enel GO	0,090
30 ^a	Energisa MG	0,084
31 ^a	RGE Sul	0,078
32 ^a	Energisa SE	0,071
33 ^a	CPFL Paulista	0,061
34 ^a	Celesc	0,061
35 ^a	CPFL Santa Cruz	0,040
36 ^a	Energisa SS	0,037

Fonte: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Perdas de energia elétrica na distribuição 2025/2024**. [Relatório em PDF]. p. 14.

Tabela 2 – *Ranking* de complexidade socioeconômico de concessionárias de distribuição de pequeno porte (Grupo 2).

Posição	Concessionária	Índice
1 ^a	Energisa BO	0,195
2 ^a	Santa Maria	0,170
3 ^a	Sulgipe	0,151
4 ^a	Cocel	0,124
5 ^a	DCELT	0,109
6 ^a	Forcel	0,096
7 ^a	Energisa NF	0,088
8 ^a	Chesp	0,081
9 ^a	Nova Palma	0,079
10 ^a	Eletrocar	0,052
11 ^a	João Cesa	0,052
12 ^a	Hidropan	0,043
13 ^a	EFLUL	0,037
14 ^a	Mux Energia	0,035
15 ^a	Cooperaliança	0,034
16 ^a	DEMEI	0,026
17 ^a	DME-PC	0,008

Fonte: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Perdas de energia elétrica na distribuição 2025/2024**. [Relatório em PDF]. p. 10.

No *ranking* de complexidade socioeconômico de concessionárias de distribuição de grande porte (Grupo 1), a Light ficou na 4^a posição; enquanto a Enel RJ, na 9^a. Ambas

estão no estado do Rio de Janeiro, uma unidade federativa brasileira de extrema desigualdade social, especialmente em sua capital, de exorbitantes contrastes entre zonas urbanas de alto e baixo poder aquisitivo, alta criminalidade, baixa escolaridade etc. Essas concessionárias possuem expressiva extensão de ASROs, como se pode observar, a seguir, nas Figuras 26 a 31, extraídas da Nota técnica nº 99/2021 – SRM/SGT/Aneel, de 06/10/2021, em que as áreas em verde ■ e azul ■ referem-se a CEPs com restrições nos Correios (entrega domiciliar diferenciada ou entrega interna), enquanto as áreas em vermelho ■ sinalizam áreas de risco:

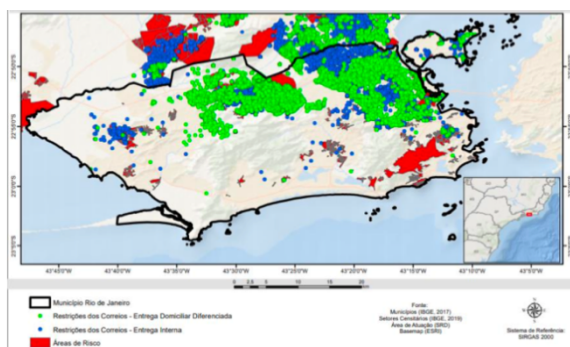


Figura 26 – Áreas de risco x CEPs com restrições. (Município do Rio de Janeiro - RJ).

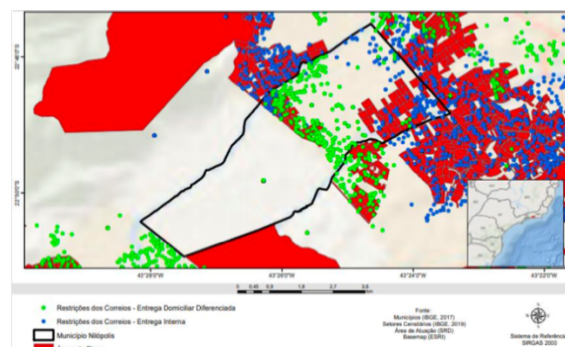


Figura 27 – Áreas de risco x CEPs com restrições. (Município de Nilópolis - RJ).

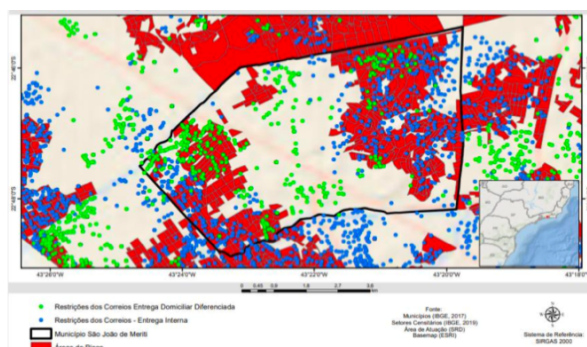


Figura 28 – Áreas de risco x CEPs com restrições. (Município de São João de Meriti - RJ).

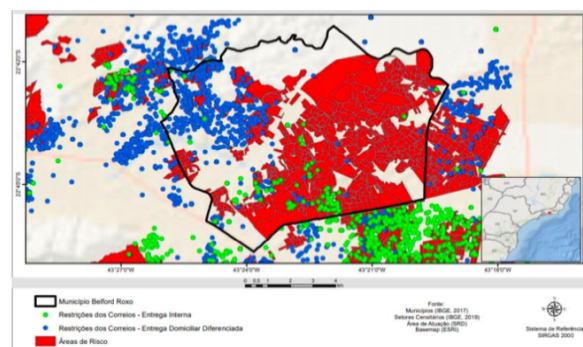


Figura 29 – Áreas de risco x CEPs com restrições. (Município de Belford Roxo - RJ).

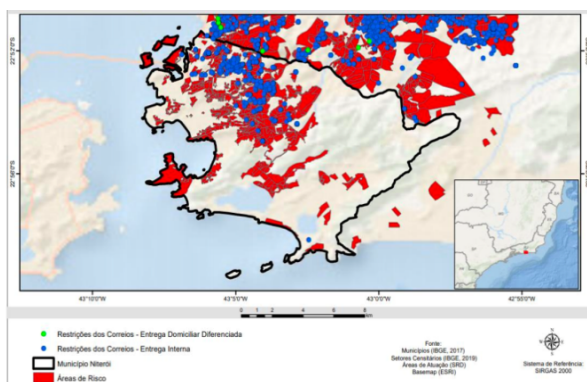


Figura 30 – Áreas de risco x CEPs com restrições. (Município de Niterói - RJ).

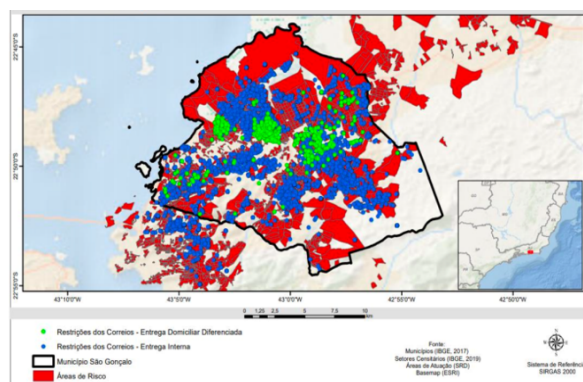


Figura 31 – Áreas de risco x CEPs com restrições. (Município de São Gonçalo - RJ).

4.5.3. Etapa 3 – Definição das metas regulatórias, ponto de partida e trajetória de PNTs

A terceira etapa da metodologia de cálculo de PNTs regulatórias considera, inicialmente, que: “para cada distribuidora em processo de revisão tarifária, é identificada uma empresa de referência (*benchmark*), geralmente situada em área de maior complexidade socioeconômica, mas que apresenta desempenho mais eficiente no controle de perdas”⁴⁰⁷. Nesse sentido, os dados de PNTs reais e o índice de complexidade econômica da empresa *benchmark* serão usados na composição da “meta de eficiência” (ou “meta de PNTs regulatórias”). O incentivo para uma concessionária de distribuição de energia perseguir as PNTs do seu *benchmark* está na possibilidade de “reduzir prejuízos, quando as perdas reais estiverem acima da [meta] regulatória, ou auferir ganhos, quando acontecer o oposto”⁴⁰⁸. Eis aqui outro ponto de crítica pela Light e pela Enel RJ, a ser elucidado em seções posteriores.

A meta poderá ser atingida por uma trajetória linear gradual e decrescente de PNTs regulatórias a cada reajuste tarifário, ou tratada como uma meta fixa até a próxima revisão. A trajetória de redução será o resultado da comparação entre o ponto de partida e a meta, obedecidos os limites de redução, conforme ilustra a Figura 32, a seguir. O ponto de partida de PNTs é um valor referencial para o ano tarifário imediatamente anterior ao da revisão tarifária.

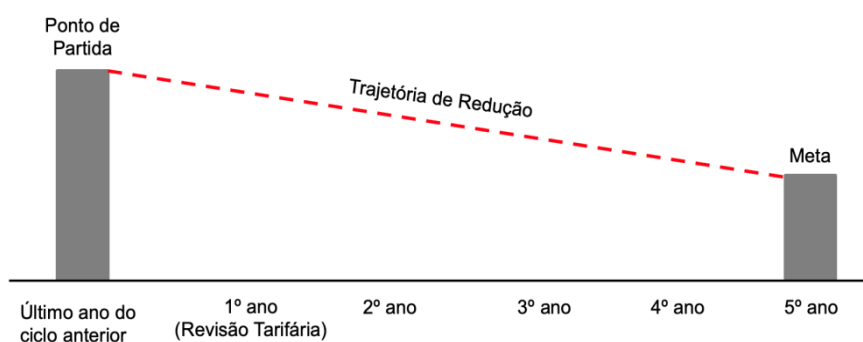


Figura 32 – Meta regulatória.

Fonte: Elaborado pela autora.

⁴⁰⁷ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Perdas de Energia Elétrica na Distribuição - 2025/2024**. [Relatório em PDF]. p. 6.

⁴⁰⁸ Ibidem, p. 6.

A regulação por incentivos, segundo a Aneel (assunto já citado), não admite que falhas de gestão ou ineficiências operacionais sejam repassadas total e automaticamente às tarifas. Por isso, a Agência estabelece limites regulatórios que considera eficientes e que, em boa parte das concessões, são inferiores aos índices reais praticados pelas concessionárias de distribuição, criando condições para a redução contínua das perdas não técnicas, em prol da modicidade tarifária⁴⁰⁹. Assim, a meta de PNTs é calculada a partir da matriz de probabilidade de comparação aplicada às perdas registradas pelas concessionárias de distribuição, conforme fórmula a seguir:

$$Meta(i) = Prob(i) * P_{bench} + [1 - Prob(i)] * P(i)$$

em que:

$Meta(i)$ = meta de perdas da empresa “i” [%];

$Prob(i)$ = probabilidade de o *benchmark* estar em área de concessão mais complexa;

P_{bench} = percentual de PNTs sobre o mercado de baixa tensão praticado pela empresa *benchmark* potencial nos últimos três anos civis;

$P(i)$ = média do percentual de PNTs sobre o mercado de baixa tensão praticado pela empresa *i* nos últimos três anos civis.

Com base nessa equação, calculam-se as PNTs de referência (metas de perdas) para os *benchmarks* potenciais da concessionária de distribuição, sendo adotado o menor valor obtido. Para as distribuidoras com PNTs regulatórias inferiores a 6% sobre o mercado de baixa tensão medido (Grupo 1), não serão definidas trajetórias de redução, será constante. Já para as distribuidoras posicionadas acima do percentil 90, no *ranking* de complexidade socioeconômico de concessionárias de distribuição de grande porte (Grupo 1), o nível regulatório de PNTs poderá ser determinado com base em análises complementares.

A definição do ponto de partida⁴¹⁰ de PNTs usa um percentual de PNTs relativo ao mercado medido, conforme equação a seguir:

⁴⁰⁹ Ibidem, p. 7, 12-13.

⁴¹⁰ “No processo de definição das metas de perdas não técnicas é utilizado o mercado medido, porém, para a construção do balanço energético nos processos tarifários os percentuais utilizados são calculados com base no mercado faturado”. Ver: BRASIL - Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Resolução nº 1.091, de 14/05/2024, aprova a versão 1.1 do Submódulo 2.6A do Proret**. [Anexo XIX / Módulo 2: Revisão Tarifária Periódica das Concessionárias de Distribuição Submódulo / 2.6 Perdas de energia e receitas irrecuperáveis].

$$P.P.(i) = 87,5\% * P_{CicloAnterior}(i) + 12,5\% P(i)$$

em que:

$P.P.(i)$ = ponto de partida de PNTs da empresa “i” [%];

$P_{CicloAnterior}(i)$ = meta de PNTs sobre o mercado de baixa tensão, definida na revisão tarifária anterior da empresa “i”;

$P(i)$ = média do percentual de PNTs sobre o mercado de baixa tensão praticado pela empresa “i” nos últimos três anos civis.

Caso a meta definida seja superior ao ponto de partida, este será ajustado para coincidir com a meta. Nesse cenário, não será estabelecida uma trajetória de redução. As trajetórias anuais de redução calculadas a partir da diferença entre a meta e o ponto de partida serão avaliadas conforme os limites de redução.

Para os casos de empresas distribuidoras situadas em ASROs, vale lembrar que, além de referir que elas contêm “altos índices de violência”, a Aneel ainda considera – apesar de críticas e discordâncias por parte de distribuidoras – que elas “possuem correlação com logradouros em que a entrega de mercadorias [pelos Correios] não ocorre de forma regular devido à elevada quantidade de delitos”.⁴¹¹ Em detalhes, a agência reitera:

42. Concessionárias [de distribuição] que possuírem, nos 3 anos civis anteriores ao ano da revisão tarifária, elevado percentual de Código de Endereçamento Postal (CEP) com restrição de entrega de mercadoria, poderá ter a meta e o ponto de partida conforme Tabela 4 [que corresponde ao Quadro 3, adiante, nesta tese].

43. O referido percentual deve ser em média superior a 10% do total, sendo que a restrição deve ser do tipo Entrega Interna, quando o CEP de destino está temporariamente sem entrega.

44. Na ausência de informação nos 3 anos anteriores ao ano da revisão tarifária, será utilizado o percentual médio de restrição de Entrega Interna dos anos disponíveis a partir de 2020.

45. A concessionária também deve apresentar estudos no processo de revisão tarifária que corroborem a existência das ASRO e a relação com as perdas não técnicas. (grifos nossos)

Adicionalmente, as concessionárias de distribuição devem tomar a iniciativa de produzir, no processo de revisão tarifária, estudos que comprovem a existência das ASROs e uma relação entre atos de violência e as alegadas PNTs.

2024. Disponível em: https://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren20241091_Proret_Submod_2.6_V_2.2.pdf. Acesso em: 06.06.2025. p. 7.

⁴¹¹ Ibidem, p. 7.

Ver, no Quadro 3, a seguir, o cálculo de ponto de partida e meta de PNTs para concessionárias com ASROs:

Quadro 3 – Cálculo de ponto de partida e meta de PNTs em ASROs.

Tipo	Regra aplicada
Ponto de partida	$(\text{Entre } 50,0\% \text{ e } 87,5\%)*\text{Meta anterior} + (100\% - \text{peso atribuído à Meta anterior})*\text{Média dos últimos 3 anos.}$
Meta	Definida a partir dos <i>benchmarks</i> cujas metas resultantes situam-se entre 70 e 80% do reconhecimento das perdas da distribuidora em análise.

Fonte: elaboração própria.

Em conclusão, tem-se definida a trajetória regulatória de PNTs para a Light com uma redução linear ao longo do ciclo tarifário, com limites anuais máximos de redução definidos pela Aneel e considerando o cálculo do Quadro 3, supra, por ter em sua concessão áreas de severas restrições operacionais.

Em síntese, como se pôde verificar até aqui, a metodologia de cálculo das PNTs regulatórias da Aneel articula três etapas: (i) a medição física das perdas; (ii) a caracterização socioeconômica das áreas de concessão por meio de um *ranking* e (iii) a definição de metas regulatórias baseadas em *benchmarks* de eficiência setoriais. Em casos de concessionárias que atuam em ASROs, a Aneel aplica regras específicas para o cálculo do ponto de partida e da meta, considerando a relação comprovada entre violência e perdas, com o objetivo de equilibrar a modicidade tarifária e a viabilidade operacional das distribuidoras, numa espécie de custo-benefício.

Nesse relativo há um “porém”: a efetividade desse modelo depende da sua aderência à realidade urbana local e à capacidade fática de as distribuidoras implementarem ações de combate às perdas. Isso porque, sobre todas as melhores expectativas matemáticas e gerenciais, recai o duro contexto das ASROs. Esses detalhes serão bastante aludidos pela Light e pela Enel RJ em seções subsequentes, pelos motivos já citados.

4.6. A dura realidade das PNTs no setor elétrico brasileiro

Apesar de um aparato regulatório complexo, com anos de adaptações e testagens, ainda assim, não se vê nos números atuais do setor elétrico brasileiro uma tendência de redução de PNTs. Pelo contrário, conforme o Gráfico 3, abaixo, a média nacional de PNTs reais cada vez mais se distancia das PNTs regulatórias.

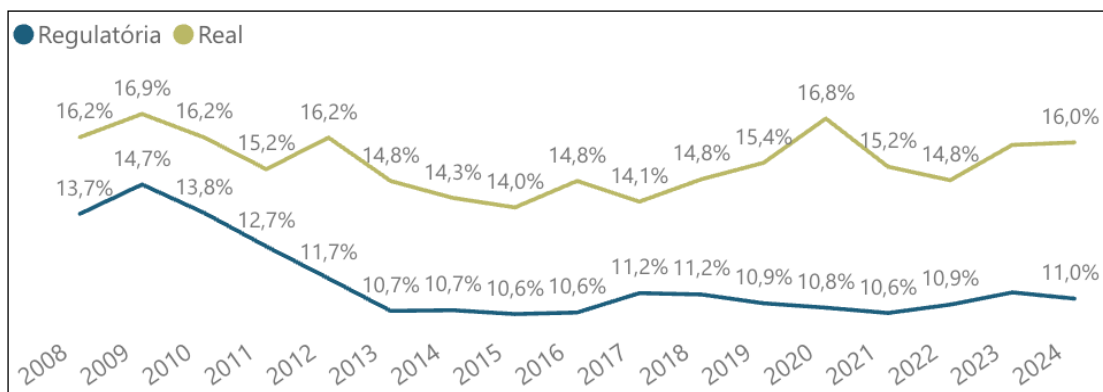


Gráfico 3 – Perdas Não Técnicas sobre BT, média Brasil.

Fonte: Aneel.

Na Região Metropolitana Rio de Janeiro, foco desta pesquisa, as concessionárias de distribuição Light e Enel RJ apresentam índices crônicos e elevados de furto de energia. No Gráfico 4, adiante, que reproduz dados do “*Relatório Aneel 2025/2024*”, vê-se que as PNTs reais da Light em 2024 atingiram 71,8% sobre o mercado de baixa tensão (BT)⁴¹², enquanto as da Enel RJ alcançaram no mesmo ano 37,93%.

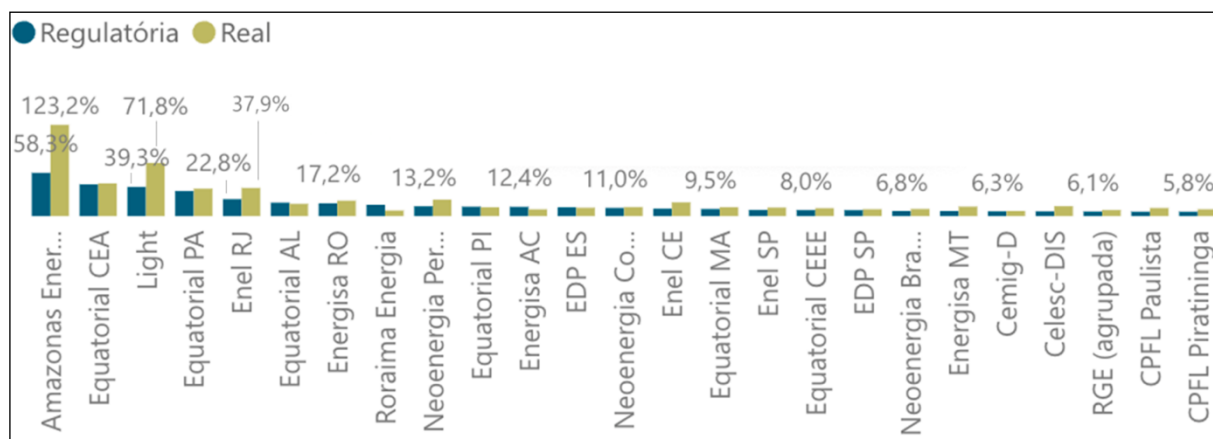


Gráfico 4 – Perdas Não Técnicas sobre BT, por concessionária.

Fonte: Aneel.

O Gráfico 5, a seguir, apresenta a participação da componente de PNTs nas tarifas residenciais em 2024, conforme as Resoluções Homologatórias de 2023 e 2024.

⁴¹² Baixa tensão: como a maior parte das PNTs ocorrem no mercado de baixa tensão (e não no de alta tensão), a Aneel as homologa tendo como referência esse mercado.

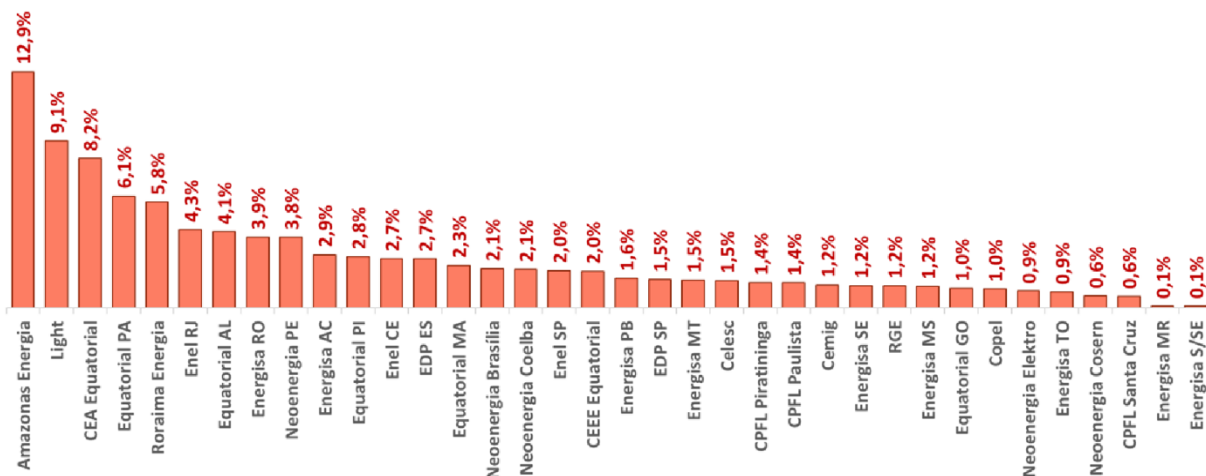


Gráfico 5 – Participação das Perdas Não Técnicas nas tarifas residenciais, sem tributos (2024).

Fonte: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Perdas de energia elétrica na distribuição 2025/2024**. [Relatório em PDF]. p. 11.

Também é importante ilustrar minimamente o quanto os valores de PNTs glosados subtraem do lucro líquido que as concessionárias de distribuição alvo deste capítulo (Light e Enel RJ) poderiam ter, não fossem essas perdas. Começemos conhecendo, no Gráfico 6, a seguir, os valores de perdas de distribuidoras de grande porte em 2024.

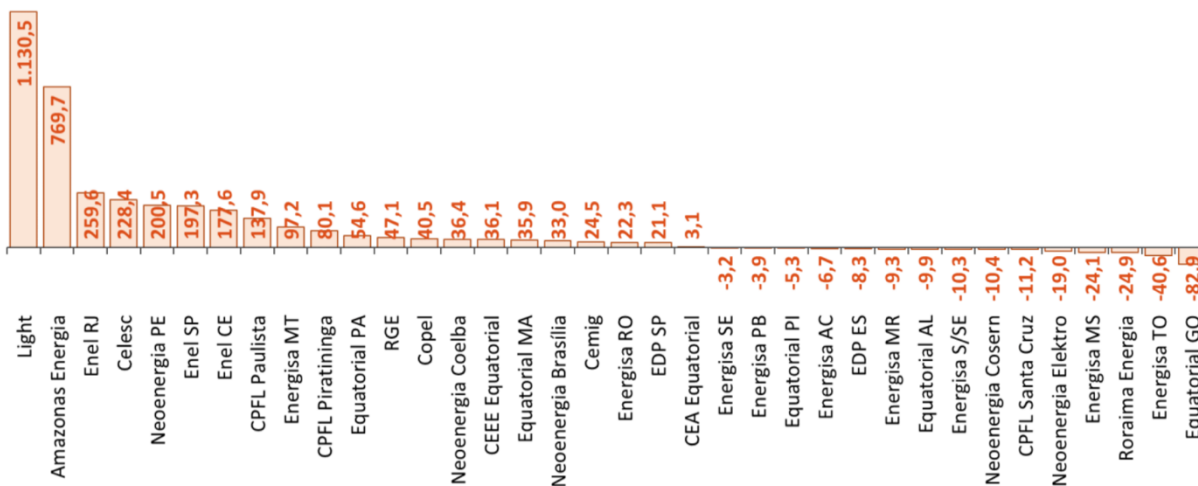


Gráfico 6 – Valores das perdas não técnicas glosadas, por distribuidora, em milhões de reais (2024).

Fonte: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Perdas de energia elétrica na distribuição 2025/2024**. [Relatório em PDF]. p. 10.

Em 2025 a Parcela B da Light – que corresponde aos custos gerenciáveis da concessionária –, foi de R\$ 3,9 bilhões⁴¹³. Nesse caso, o valor glosado total de PNTs, conforme o Gráfico 6, supra, R\$ 1,13 bilhão, corresponde a 28% da Parcela B.

Para a diretora jurídica da Light em 2025, Renata Yamada,

[...] há um desequilíbrio econômico nos contratos de concessão de energia. Isso porque existe uma excessiva atribuição de riscos ao concessionário, que não pode deixar de fornecer eletricidade em áreas de risco, mas tem de arcar quase integralmente com os prejuízos⁴¹⁴.

Entretanto, conforme se verá adiante (no item “6.4. *Etapas 4 – Mensuração da fruição dos direitos em um contexto empírico delimitado*”), os consumidores da Light arcam um pouco mais que a concessionária, via cobertura tarifária. Indo adiante, por sua vez, o Diretor Geral da Aneel, Sandoval Feitosa, afirmou que as distribuidoras de energia no Rio de Janeiro têm um ônus muito alto, pois “é muito difícil prestar o serviço em uma região conflagrada pelo crime organizado”⁴¹⁵. As perdas supracitadas são, portanto, significativas e servem para ilustrar o alto interesse dessas empresas em propor à Aneel melhorias no seu sistema regulatório, como se verá em detalhes adiante.

Já no tocante à tarifa de energia elétrica, esta sofre os incrementos quando aumentam as PNTs. A seguir, o Gráfico 7, mostra uma sequência de valores – no geral, crescentes –, glosados pela Aneel nas tarifas dos consumidores brasileiros:

⁴¹³ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Nota técnica nº 252/2025-STR/Aneel**. [Referência: 48500.900599/2019-95]. p.6.

⁴¹⁴ RODAS, Sérgio. Furto de energia em territórios dominados pelo crime gera perdas a empresas, dizem especialistas. **Portal Consultor Jurídico**, 3 de novembro de 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-nov-03/furto-de-energia-em-territorios-dominados-pelo-crime-geram-perdas-a-empresas-dizem-especialistas/>. Acesso: mar. 2026.

⁴¹⁵ Ibidem.

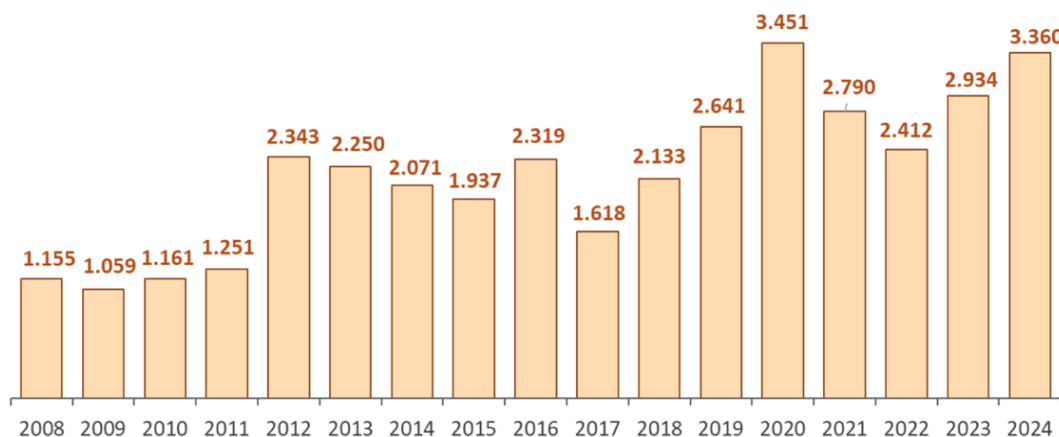


Gráfico 7 – Evolução da glosa da Aneel, considerando o preço médio da energia nos processos tarifários, em milhões de reais (preços de 2024).

Fonte: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Perdas de energia elétrica na distribuição 2025/2024**. [Relatório em PDF]. p. 10.

Vale a pena repetir a importância de se reduzirem as PNTs, porque isso beneficia tanto a concessionária quanto o consumidor. Segundo a Aneel, não se trata apenas de redução futura das perdas regulatórias, mas também da recuperação de montantes que vão ser “incorporados ao mercado, [...] o que diminui a tarifa de energia. Além disso, a redução das perdas não técnicas evita o desperdício de energia e ainda pode ter impactos na melhoria da qualidade do fornecimento”⁴¹⁶.

A análise dos gráficos recém-apresentados, especialmente a do Gráfico 3, por conter as médias de PNTs, que vêm, aumentando por quase duas décadas no Brasil, dão margem para críticas contundentes ao modelo regulatório do setor elétrico. A dura realidade das perdas no setor elétrico brasileiro, ao menos no que se pode aferir em uma primeira análise, leva a crer que dito modelo não é suficiente para afrontar o fenômeno das PNTs⁴¹⁷. Para as concessionárias Light, Enel RJ e outras, essas perdas têm significado cada vez mais ameaças à sua saúde financeira. Quanto aos consumidores, estes também têm pago mais pela energia elétrica, embora dentro de certos patamares definidos pela Aneel.

Contudo, é necessário ponderar que num segundo momento analítico, essa percepção pode ganhar nuances diferentes. Essa e outras questões são elucidadas daqui em diante, a partir de novas análises do desempenho regulatório do setor elétrico, mais exatamente desde o ponto de vista das duas concessionárias de distribuição no Estado do Rio

⁴¹⁶ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Perdas de energia elétrica na distribuição 2025/2024**. [Relatório em PDF]. p. 15.

⁴¹⁷ Futuras investigações poderiam investigar as responsabilidades das concessionárias de distribuição no fenômeno das PNTs, em que pesem as evidências de estarem absorvendo perdas há décadas no setor elétrico.

de Janeiro. Primeiro, são revisadas as contribuições (leia-se “críticas”) da Light; depois, as da Enel RJ e, por fim, as reações da Aneel a essas contribuições.

4.7. Contribuições da Light à Consulta Pública nº 029/2020, aplicáveis ao modelo regulatório do setor elétrico brasileiro consolidado no 4º CRTP/2018 e noutros aprimoramentos

A fim de detalhar ainda mais o histórico de reformas das regras da Aneel, importa mencionar o Primeiro Ciclo de Revisões Tarifárias Periódicas (1º CRTP), entre 2003 e 2006, quando se adotou como regra geral tão só a média histórica de cada distribuidora junto de uma análise de especificidades das áreas de concessão. Depois ocorreu o 2º CRTP (2007-2010), em que foi desenvolvido o primeiro *ranking* de complexidade socioeconômico, assim como os métodos de ponto de partida e de chegada, empresa referência (*benchmark*) etc. Já o 3º CRTP (2011-2014), apesar de não trazer inovações, conferiu aperfeiçoamentos às metodologias existentes. Por sua vez, o 4º CRTP (2015-2018) utilizou a abordagem dos ciclos anteriores, com ajustes e atualização de variáveis do modelo econométrico, assim como mais aperfeiçoamentos de metodologias e a introdução de mecanismos específicos para concessionárias de baixos níveis de PNTs⁴¹⁸.

Foi, então, com a sua regulamentação consolidada pelo 4º CRTP e alterada pontualmente por aprimoramentos subsequentes que a Aneel abriu a Consulta Pública nº 29 em 2020, a fim de ir coletando contribuições da sociedade brasileira para mais melhorias no setor elétrico⁴¹⁹. Aproveitaram a oportunidade as concessionárias Light e Enel RJ para contrargumentar sobre pontos que julgaram cruciais à exequibilidade das metas de incentivo presentes no modelo regulatório da agência.

As contribuições/críticas da Light aparecem no relatório “*Contribuição... à Consulta Pública Nº 29/2020*”⁴²⁰. Logo no início do documento, a empresa relata a sua jornada de demandas junto à ANEEL e, na sequência, explica a seguinte ambivalência presente em suas zonas de atuação: AR (áreas de risco) *versus* AP (áreas possíveis):

⁴¹⁸ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Perdas de energia elétrica na distribuição 2025/2024**. [Relatório em PDF]. p. 12.

⁴¹⁹ Em teoria, está em aberto o 5º CRTP, da Aneel, embora ainda não citado como ciclo, nem ter previsão de uma data final de acolhimento de sugestões.

⁴²⁰ LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel - Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 3.

Ao longo dos anos e por diversas ocasiões a LIGHT apresentou à Aneel vasto material comprobatório da existência de regiões em sua área de concessão com características muito atípicas, que tornam o combate ao furto de energia inviável sem o risco à integridade física de seus colaboradores. São áreas dominadas por facções criminosas que se constituem como um verdadeiro poder paralelo e impedem a atuação da concessionária. A essas áreas denominamos Áreas de Risco (AR), em distinção às demais regiões da concessão, nas quais as ações de combate ao furto de energia são viáveis, que denominamos Áreas Possíveis (AP)⁴²¹.

A empresa também demonstrou haver “alta correlação espacial” entre os lugares por ela assignados como “de risco”, que coincidem com as mesmas conclusões de instituições como os Correios, o Disque Denúncia, o Instituto Fogo Cruzado, entre outras. Os tipos de violências praticados nessas áreas estão representados na Tabela 3:

Tabela 3 – Indicadores de violência em áreas de risco (ARs) na concessão da Light.

Indicadores	Total na concessão da Light	Total dentro de ASRO	%	Total ASRO+500m	%
Tiroteio	4.622	1.783	38,6%	3.508	75,9%
Escolas sem aula por conta da violência	476	252	52,9%	431	90,6%
Homicídios por ação policial	502	249	49,6%	428	85,3%
Lesão corporal seguida de morte	22	5	22,7%	13	59,1%
Homicídio doloso sem arma de fogo	778	164	21,1%	483	62,1%
Homicídio doloso com arma de fogo	1.854	368	19,9%	1.047	56,5%
Homicídio doloso	2.632	532	20,2%	1.530	58,1%
Disque-denúncia	5.770	769	13,3%	3.131	54,3%
Latrocínio	144	16	11,1%	88	61,1%
Roubo de carga	499	108	21,6%	343	68,7%
Total de ocorrências	14.667	3.714	25,3%	9.472	64,8%

Fonte: LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/ANEEL Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 5.

⁴²¹ Ibidem, p. 3.

No mesmo documento, a empresa informa já ter expressado antes preocupações sobre a possibilidade de as PNTs regulatórias serem realmente alcançáveis por empresas “que possuem AR em proporção relevante”. Para ilustrar essa relevância, alegou terem sido “registradas quase 1 milhão de ocorrências por seus colaboradores nessas áreas nos últimos 5 anos. Somente na Rocinha e Morro do Alemão, duas áreas de risco conhecidas, foram registradas 110 mil ocorrências no período”. Também, citando dados do Governo do Estado do Rio de Janeiro, revelou que “883 mil consumidores, ou 21% do total da área de concessão, estariam em áreas dominadas pela milícia ou pelo tráfico de drogas”⁴²². A concessionária, ainda ilustrando a realidade da sua área de atuação, fez um cruzamento de dados de carga de fio, faturamento, consumidores atendidos e perdas totais de energia das áreas que considera “de risco” e “possíveis”, conforme mostra a Figura 33, a seguir.

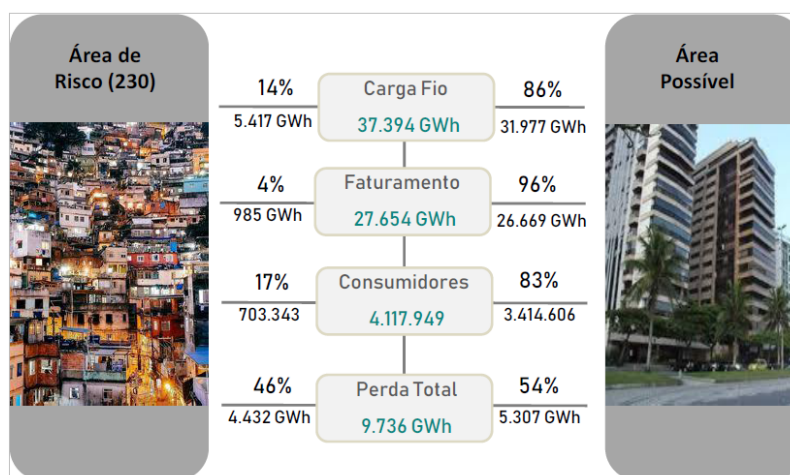


Figura 33 – Distribuição “área de risco” x “área possível”, referência 2019⁴²³.

Fonte: LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/ANEEL Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 5.

⁴²² Ibidem, p. 3-4.

⁴²³ Apesar de os estereótipos não constituírem o foco central das análises desta tese, não pode passar despercebido o fato de a Light S.A. utilizar a imagem de uma favela para representar a “área de risco” e, em contraste, a imagem de condomínios de alto padrão para ilustrar as “áreas possíveis”. Tal escolha não se justifica pela relevância dessas áreas em termos de volume energético – que, conforme indicam os próprios dados do gráfico, é significativamente menor –, mas sim pela concentração de perdas. Ainda assim, conforme já demonstrado nesta tese, as perdas de energia decorrem de furtos distribuídos de forma relativamente homogênea entre consumidores de alto, médio e baixo nível socioeconômico. Em síntese, a associação imagética da favela à totalidade das “áreas de risco” pode induzir à interpretação de que tais localidades constituem o principal ponto de desequilíbrio do sistema elétrico, reforçando estigmas sociais e obscurecendo a complexidade e a abrangência das práticas de furto e fraude no setor, as quais nos propomos a desvendar aqui. A opção da Light por tal imagem provavelmente derivou do resultado do levantamento da Subsecretaria de Inteligência (SSINTE), “que mapeou 1.413 favelas no Estado com atuação do crime organizado, sendo 81% dominadas pelo narcotráfico e 19% pelas milícias” (Ibidem, p. 3). Ainda assim, como demonstraram outros mapas aqui reproduzidos, não são as favelas as únicas regiões cariocas a padecerem de dito problema.

Após essas sensibilizações, a Light afirma, sobre o índice de complexidade socioeconômico (ICS) da Aneel, que ele “não reflete adequadamente” o que se propõe, seja por não ter “uma variável que sirva de *proxy* direta para o problema, seja pela ausência do problema nas demais áreas de concessão do país”⁴²⁴. Segundo a Light, a Aneel até absorveu as críticas e criou regras novas, específicas para distribuidoras de distribuição nessa situação⁴²⁵, as quais ainda seriam insuficientes, porque a reguladora: (a) segue considerando as perdas em áreas de risco algo gerenciável; (b) afirmou que as perdas em áreas de risco podem ser reduzidas em 50%, sem mostrar evidências de tal fenômeno; (c) não estabeleceu uma regulação clara para o restante da concessão, ou seja, para as “áreas possíveis” de se operar, o que tornaria as projeções de perdas regulatórias incertas, afinal essas áreas também supõem desafios para as concessionárias⁴²⁶.

A Light, por isso, alegou que a Aneel imputa “desequilíbrio econômico às concessionárias em função de uma especificidade de suas áreas de concessão”, ignorando o fato de, na realidade, não haver gestão capaz de superar o crime organizado armado que caracteriza as ASROs do Rio de Janeiro. Chegou a apontar “impossibilidade de gestão de perdas nessas áreas”. E seguiu argumentando que:

a condição de AR [área de risco] ou AP [área possível] é dinâmica e depende de fatores políticos, sociais e associados à segurança pública, não gerenciáveis pela concessionária. Assim, uma área hoje reconhecida como de possível atuação pode, em determinado momento, se tornar uma área de risco, e vice-versa, requerendo constante acompanhamento pela concessionária⁴²⁷.

Diz, ainda, a empresa, que a “especificidade” supracitada não atende às premissas de uma boa regulação e que ela [a especificidade] não encontra amparo no contrato de concessão estabelecido com a Light⁴²⁸. No entendimento da empresa, então, para alcançar a

⁴²⁴ Ibidem, p. 3-4.

⁴²⁵ Ver os novos níveis regulatórios, específicos para empresas do setor elétrico em áreas de risco, em: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Nota Técnica nº 46/2020 - SRM/SGT/ANEEL, de 06/04/2020.

⁴²⁶ LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel - Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 3.

⁴²⁷ Ibidem, p. 15. No mesmo relatório, a empresa refere que “os dados históricos demonstram que, sempre quando foi possível o combate, os níveis de perdas foram reduzidos substancialmente, alcançando níveis compatíveis com a realidade socioeconômica dessas áreas. As medidas atualmente disponíveis, como campanhas educativas, possuem pouca efetividade” (Ibidem, p. 25).

⁴²⁸ Ibidem, p. 4-5.

“sustentabilidade de concessões de distribuição”, a regulação econômica tem que, inicialmente, garantir duas premissas simultaneamente:

(a) “Viabilidade dos valores regulatórios definidos”, preservando o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. A Light justifica essa ideia aludindo ser esta uma obrigação legal do órgão regulador, pois

se os custos regulatórios definidos para uma determinada área de concessão não são possíveis de serem alcançados pela concessionária, seja qual for o acionista, a taxa de retorno dos investimentos é inferior ao custo de oportunidade do capital, e os investimentos necessários para prestar uma boa qualidade do serviço não serão realizados⁴²⁹.

(b) “Equilíbrio ao menor custo possível”, promovendo (sem cessar depois) incentivos para que as concessionárias se esforcem e busquem ganhos de eficiência contínuos. A justificativa, nesse caso, é “o custo menor” que vai permitir “que os consumidores paguem uma tarifa menor”⁴³⁰.

A concessionária sugere uma reforma na fórmula de metas regulatórias, que tem base em valores “supostamente” praticados por empresas comparáveis. Em outras palavras, sugere que não se deve mais usar empresas com índice de complexidade socioeconômico (ICS) maior como referência para as demais. É que uma empresa (cujos *benchmarks* não estão bem definidos pelo *ranking* de complexidade socioeconômico) pode ser identificada equivocadamente como comparável⁴³¹. Partindo de outro ponto de vista para chegar ao mesmo problema, a concessionária afirma que, como “não existe um critério objetivo e unívoco plenamente incorporado pelos concessionários, algumas empresas podem aproveitar-se da assimetria de informações para listar áreas com ampla capacidade de gestão como se fossem áreas de risco”⁴³².

Citando dados de P&D-Gesel, a Light vai ao ponto:

as AR [áreas de risco], que respondem por aproximadamente 20% dos consumidores atendidos pela LIGHT, foram responsáveis por 25,3% das ocorrências criminais 2016/2017. Por sua vez, uma parte grande das ocorrências foram em regiões

⁴²⁹ Ibidem, p. 10-11.

⁴³⁰ A Light refere que “os estímulos aos ganhos de eficiência estão, portanto, associados à modicidade tarifária, que também é uma obrigação legal e contratual” (Ibidem, p. 11).

⁴³¹ Ibidem, p. 10.

⁴³² Ibidem, p. 12. No mesmo documento, lê-se que, “em particular, há o risco de empresas classificarem como AR [área de risco] localidades com perdas muito elevadas, mas onde é possível o combate ao furto de energia. Mesmo em concessões com ICS [índice de complexidade socioeconômico] menor podem existir regiões onde o combate ao furto de energia é mais difícil e/ou apresenta custos mais elevados, e por isso possuem perdas mais elevadas. No entanto, no entendimento da Light, isso não é suficiente para caracterizar essas regiões como Áreas de Risco” (Ibidem, p. 20).

vizinhas às áreas de risco, ou seja, nas AP [áreas possíveis]. Tal fato demonstra que os dados oficiais de violência não demonstram grande diferença entre as duas áreas. Em suma, dados de violência, renda e subnormalidade não são boas proxys para área de risco, mas possuem um grande peso no ICS [da Aneel]⁴³³.

Essa realidade configura o que a Light chama de “singularidade” (zonas que possuem quantidade significativa de consumidores em ASROs), situação à qual a sua área de concessão está submetida, até porque “foram identificadas poucas evidências de que o mesmo problema ocorra em áreas de concessão de outros estados, pelo menos na magnitude observada no Rio de Janeiro”⁴³⁴. Este seria, na opinião da Light, o ponto fulcral no qual a regulação falha, por não garantir “o equilíbrio econômico e financeiro dessas concessões”. Logo, condições extremas como a da Light, requereriam uma regulação alternativa⁴³⁵.

Indo adiante, para provar que as perdas de energia em ASROs não se devem à gestão das concessionárias, a Light acabou, também, provando que a presença efetiva do estado, foi a grande responsável por “puxar” as PNTs para perto dos níveis médios nacionais.

A empresa chegou a essas conclusões com base em uma experiência com foco em segurança pública, quando da vigência do programa das UPPs em 36 bairros/favelas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, entre 2008 e 2017, com declínio a partir de 2015.

As bases de tais alegações estão representadas a seguir, na Tabela 4 e nas Figuras 36 e 37.

Tabela 4 – Perdas/carga fio antes das UPPs e durante as UPPs em diferentes áreas de risco no Rio de Janeiro.

Área de Risco	%Perdas/Carga Fio		Variação
	Antes da UPP	Com a UPP em operação	
Santa Marta	95%	8%	-91%
Cidade de Deus	52%	14%	-72%
Chapéu Mangueira e Babilônia	63%	15%	-76%
Cabritos e Tabajaras	62%	12%	-80%
Formiga	73%	9%	-87%
Batan	62%	11%	-83%

Fonte: P&D-Gesel. “Aspectos regulatórios relacionados a perdas não técnicas em Áreas com Severas Restrições Operativas”. Dados consideram perdas verificadas no período entre 2009 e 2012, a depender do momento de implantação da UPP em cada região. Ver: LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 17.

⁴³³ Ibidem, p. 16.

⁴³⁴ Ibidem, p. 16.

⁴³⁵ Ibidem, p. 19.

As taxas de variação são para a Light provas do efeito (ou o impacto) causado pela impossibilidade de gestão. Em outras palavras, mostra o quanto as perdas de eletricidade eram elevadas justamente porque a concessionária não tinha como operar nessas áreas⁴³⁶. Outro dado a favor desse argumento tem a ver com as reduções de PNTs: foram tão contundentes que o Gráfico 8, adiante, formou um “V” com os dados. Contudo, se houve uma curva pronunciada para a queda, houve também outra para o aumento.

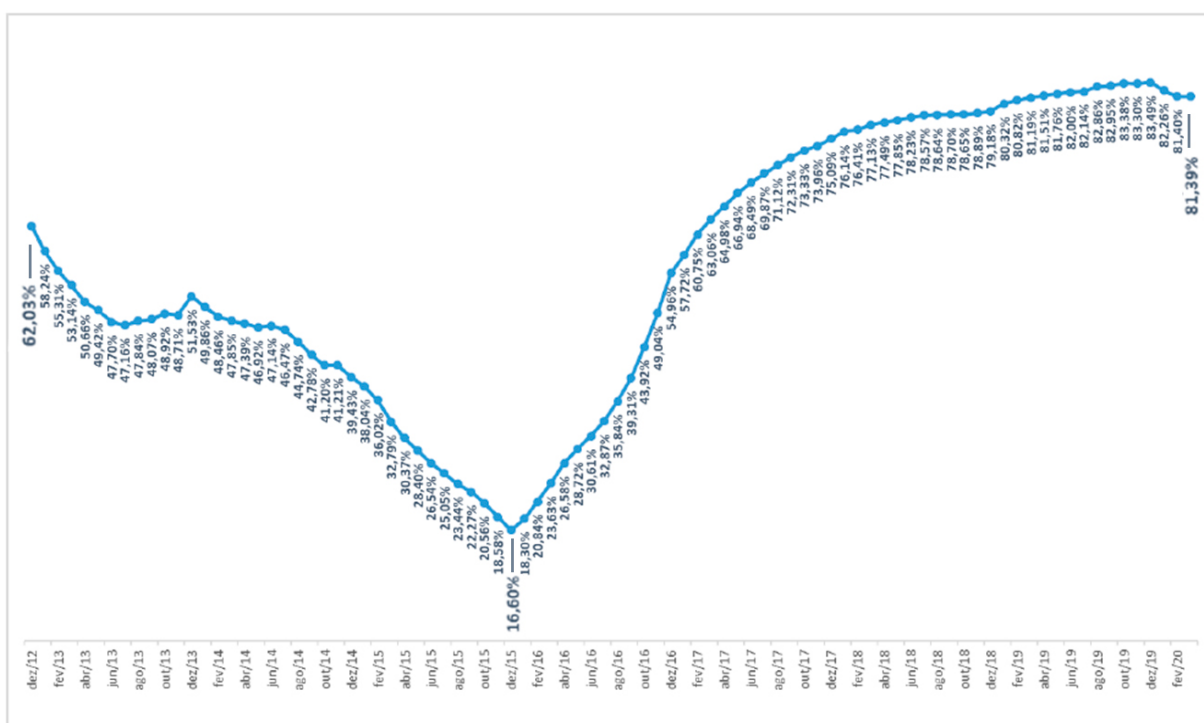


Gráfico 8 – Histórico de PNTs no Morro do Alemão.

Fonte: LIGHT. Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Anel Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 18.

A depressão na plotagem de dados acima coincidiu com o início do declínio da UPP no Morro do Alemão. As PNTs baixaram de 62,03% até um ponto ótimo, de 16,6%, o qual teve curta duração. Poucos anos depois, as PNTs subiram para 81,39% no Morro do Alemão (maior do que antes das UPPs). Já o Gráfico 9, adiante, mostra um caso oposto a esse, no sentido da duração do momento ótimo. As PNTs baixaram de 89,27% e se

⁴³⁶ Ibidem, p. 17.

mantiveram na casa dos 10% a 20% na comunidade de Rio das Pedras, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, conhecida até 2015 como área de risco⁴³⁷.

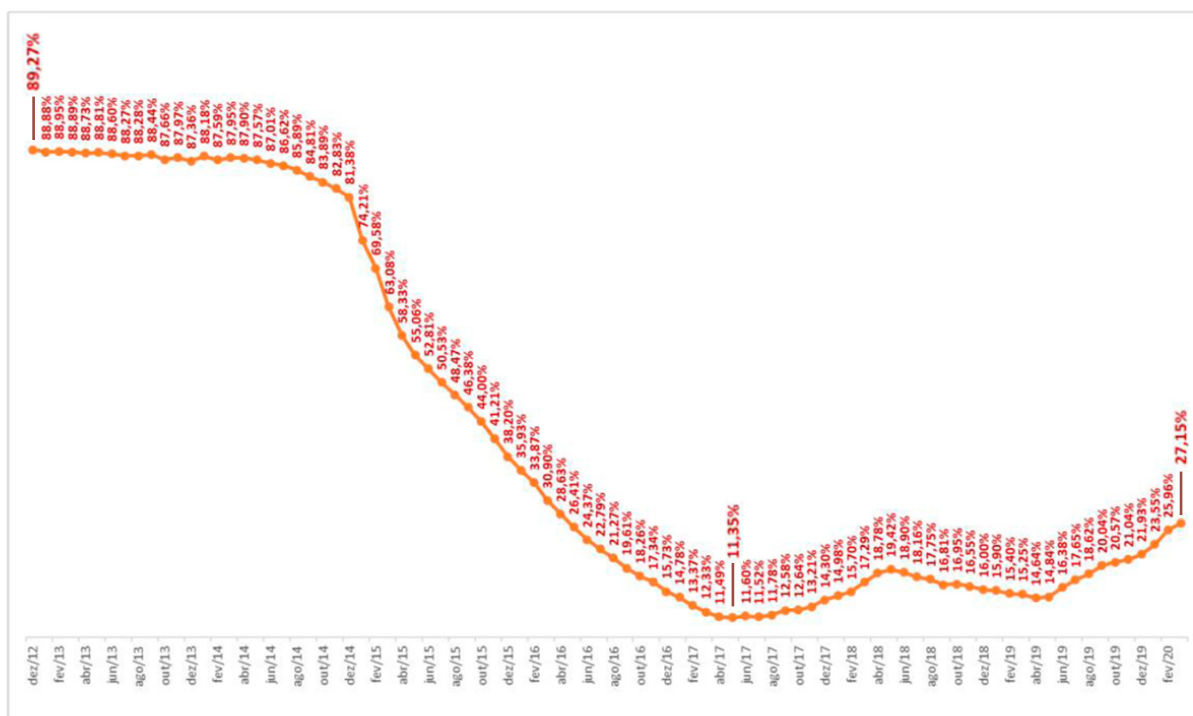


Gráfico 9 – Histórico de PNTs na comunidade de Rio das Pedras.

Fonte: LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública N° 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Anel Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 18.

Ambos os casos foram positivos para a Light, mas não sem causar efeitos colaterais, até em comunidades distantes do Morro do Alemão. Isso se deveu ao fato de as UPPs – que representam a força e a presença do Estado – terem se caracterizado por certas imposições, não se desprezando o fato de, no processo, terem contribuído para a redução drástica de diversas mazelas sociais em nível local, a regularização dos serviços de correios, o fornecimento de água etc.⁴³⁸ Inicialmente, todavia, foi constatado pelo Governo do Rio de Janeiro, citado no relatório da Light, que

⁴³⁷ Ibidem, p. 18.

⁴³⁸ As reduções dos índices de violência estão em: MALVÃO, Ana Carolina. **ISP divulga dados de UPPs**. Governo do Rio de Janeiro; Instituto de Segurança Pública, 11 maio 2015. Disponível em: . Acesso: mar. 2026. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/isp/node/292>. Acesso: mar. 2026. Por sua vez, Priscila Lorette informa sobre as demais regularizações, além de explicar que a imposição que ocorreu no embalo das UPPs “implicou, ainda, o acesso do Estado (e do mercado) àquele ambiente para além do policiamento, de modo que vários produtos e serviços passaram a ser formalizados ali – e sua utilização informal (até aquele momento rotineira naquelas localidades) passa a ser claramente ilegal”, incluindo-se aí o “gato” de eletricidade. Ver: LORETTI, Priscila. **Críticas ao “gato” e o “gato” como crítica**: um estudo etnográfico das insinuações realizado a partir da

[...] o fenômeno UPP fez com que os líderes locais buscassem novos redutos de atuação, sem perder o contato com a sua área de origem, fazendo com que, em poucos anos, o tráfico de drogas, como uma verdadeira ‘metástase’, se espalhasse por todas as regiões do Estado⁴³⁹.

Num segundo momento, no embalo dos benefícios de segurança pública proporcionados pelas UPPs – assim denunciaram moradores da favela Santa Marta –, houve aumentos expressivos na conta de luz, atribuídos à Light, contra a qual passaram a nutrir sentimentos negativos e a usar o “gato” como crítica à empresa⁴⁴⁰. É que, em certo momento, a Light anunciou o Projeto Comunidade Eficiente (PCE), impondo “um aumento progressivo nas contas de energia elétrica. À medida que os meses passaram, o preço cobrado pelos serviços públicos tornou-se inviável para uma parcela expressiva dos moradores”. É o que se constata no depoimento de um morador, de 2011:

Depois que a Light trocou os medidores e colocou esse chip na favela, agora recebo contas de R\$ 400, R\$500. E se não pagar, eles cortam a luz. Aqui em casa economizamos ao máximo, e ainda assim a conta de energia não reduz. Queremos saber por que a Light está cobrando esses valores em uma comunidade de baixa de renda⁴⁴¹.

Muitos até pensaram se tratar de uma estratégia de enxotamento, similar às que ocorrem no passado no Rio de Janeiro. Esses detalhes e outros – como promessas não cumpridas pelo Poder Público – registrados por Pricila Loretti em pesquisa etnográfica foram os responsáveis por sérias fricções entre moradores e a concessionária de distribuição, a ponto de ensejar acusações nestes termos: “de um lado, os moradores acusam a Light de ‘arrancar o dinheiro suado do trabalhador’, para não dizer explicitamente que se trata de um roubo; de outro, a Light também insinua o roubo de energia por parte dos moradores”⁴⁴².

eletricidade na Favela Santa Marta, no Rio de Janeiro. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 16, n. 3, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v16.n.3.59737>. p. 1 et seq.

⁴³⁹ LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel - Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 9-10.

⁴⁴⁰ LORETTI, Pricila. **Críticas ao “gato” e o “gato” como crítica**: um estudo etnográfico das insinuações realizado a partir da eletricidade na Favela Santa Marta, no Rio de Janeiro. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 16, n. 3, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v16.n.3.59737>. p. 1 et seq.

⁴⁴¹ Ibidem, p. 13.

⁴⁴² Ibidem, p. 1, 17, 23, passim.

Voltando à construção argumentativa da Light, dirigida a Aneel, diz a empresa que essas variações de PNTs em ASROs, por terem sido tão abruptas – conforme verificado nos Gráficos 8 e 9, supracitados –, não podem ser explicadas por dados socioeconômicos, de acordo com as teorias da Aneel, pois eles “não mudam com muita intensidade no curto prazo”. Não são, portanto, esses dados socioeconômicos uma variável eficiente para “representar a realidade em áreas de risco”⁴⁴³.

E sobre a afirmação da Aneel, de que perdas em áreas de risco podem ser reduzidas em 50%, a Light não recebeu da agência evidências comprobatórias dessa alegação, apenas o argumento de não ser “razoável que consumidores adimplentes com suas obrigações compartilhem risco de áreas sujeitas a severas restrições operacionais em proporção maior do que 50%, competindo aos acionistas arcar com a proporção restante”⁴⁴⁴.

A própria Light provê esta explicação para ambas as questões: o que, sim, “impactou sobremaneira” a redução das PNTs em ASROs entre 2012 e 2020 foi a possibilidade de essa empresa “atuar no combate ao furto de energia, devido a mudanças na condição de segurança pública”, ou seja, à presença das UPPs (do Estado), mudanças essas que não tinham como ser gerenciáveis pela concessionária⁴⁴⁵.

No tocante à “regulação clara” em relação às PNTs, a Light cita a necessidade de “transparência na relação entre o regulador e a concessionária regulada”, por meio de “níveis regulatórios baseados em evidências e viabilidade”, por “monitoramento e fiscalização por parte da Aneel”, entre outros métodos⁴⁴⁶.

Por fim, a Light sugere um modelo de “compartilhamento de resultados”, com um “percentual intermediário de repasse dos ganhos para o consumidor”⁴⁴⁷. Para mais detalhes, ver Consulta Pública Nº 29/2020. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel.

4.8. Contribuições da ENEL RJ à Consulta Pública nº 029/2020, relativa ao modelo regulatório do setor elétrico brasileiro consolidado no 4º CRTP e noutros aprimoramentos

⁴⁴³ LIGHT. Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel - Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 19.

⁴⁴⁴ Ibidem, p. 20.

⁴⁴⁵ Ibidem, p. 19. No mesmo documento, a empresa também argumenta que “a relação benefício/custo do combate às perdas é muito maior que nas áreas possíveis. Logo, não seria racional, do ponto de vista econômico, permitir níveis de perdas tão elevados em áreas de risco” (Ibidem, p. 21). Inclusive, a Light acusa a Aneel de impô-la uma “remuneração do capital inferior ao custo de capital regulatório [...], sem uma razão aparente”, porque a reguladora sabe da realidade das ASROs (Ibidem, p. 21).

⁴⁴⁶ Ibidem p. 22-23, 29.

⁴⁴⁷ Ibidem, p. 25.

A Enel RJ, por sua vez (tal qual a Light), revelou documentos diversificados e importantes ao entendimento das ASROs, alguns deles expostos adiante, enriquecendo esta pesquisa. O seu relatório, emitido em 10 de agosto de 2020, igualmente elaborado para contra-argumentar a regulamentação da Aneel consolidada pelo 4º CRTP e alterada pontualmente por aprimoramentos subsequentes.

A Enel RJ tece suas críticas inicialmente sinalizando os “pontos cegos” do método de PNTs regulatórias, que são, entre outros, os efeitos da crise econômica (à época causada pela pandemia do Covid-19) e também a incapacidade de se dimensionar “a parte não gerenciável das perdas não técnicas e os fatores que dificultam o seu combate, sobretudo em áreas de riscos, onde predomina o poder paralelo do tráfico de drogas e de milícias fortemente armadas” e onde há, ainda, “riscos à integridade física dos colaboradores no combate às perdas”⁴⁴⁸.

O fato verificável no Gráfico 10 (abaixo) de que em todos os anos do período de 2013 a 2018 mais de 75% das concessionárias de grande porte não conseguem cumprir PNTs regulatórias, é, para a Enel RJ, uma prova de que o sistema da agência reguladora “está desajustado”.

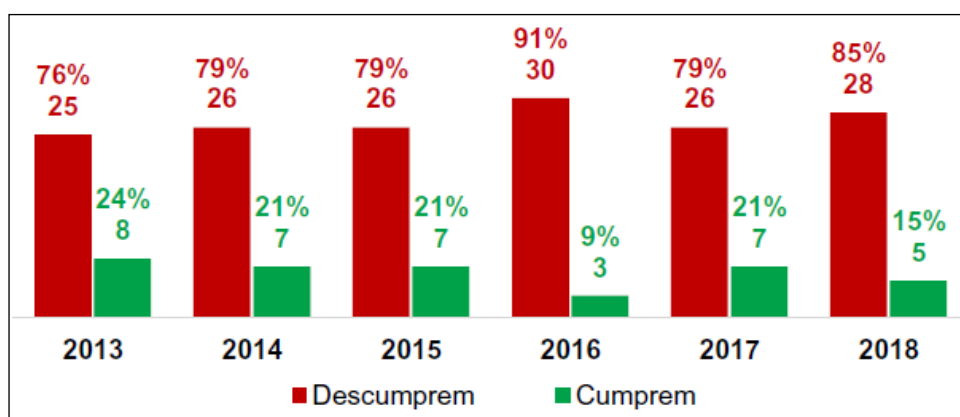


Gráfico 10 – Número de distribuidoras de grande porte que cumprem e descumprem a meta regulatória de perdas não técnicas.

ENEL RJ. **Contribuição da ENEL à Consulta Pública nº 029/2020:** Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros dos Submódulos 2.2/2.2 A (Receitas Irrecuperáveis) e 2.6 (Perdas de Energia) dos Procedimentos de Revisão Tarifária. Enel Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 36.

Também servem esses dados para ilustrar a sugestão da Enel RJ de “usar a 2ª ou a 3ª empresa como *benchmark* para definição da meta da concessionária em processo de revisão

⁴⁴⁸ Ibidem, p. 4.

tarifária, em termos das perdas praticadas e da probabilidade de comparação entre as empresas, conforme a matriz gerada pelos modelos econométricos”. Com essa sugestão, segundo a Enel RJ, tornam-se factíveis as metas regulatórias, sem perder o caráter desafiador para a redução das PNTs⁴⁴⁹.

A Enel RJ, no seu relatório de contribuições, também elencou os aspectos das PNTs em ASROs definidos pela Aneel na Consulta Pública nº 029/2020 que, no seu julgamento, mereciam aprimoramentos. São eles:

(i) critérios de elegibilidades das empresas; (ii) comprovações de impossibilidade de entrada nestas áreas, caracterizando-as como “de risco” propriamente ditas; (iii) estabelecer critérios objetivos para concepção dos balanços de energia para comprovações dos níveis de PNT nessas localidades; (iv) elevação do limite de reconhecimento máximo das PNT nas AR [áreas de risco], sob pena [de a] metodologia ser inócua caso contrário; (v) tratamento específico para ponto de partida, determinação das metas e velocidade de redução, temas que devem ser discutidos para cada localidade, AR e AN [áreas normais]; (vi) entre outros⁴⁵⁰.

Abaixo, a Figura 34, reproduzida no mesmo relatório da Enel RJ, contém a localização das “barreiras impostas pelo tráfico de drogas nas cidades de São Gonçalo, Niterói e Itaboraí”, evidenciando o uso de tecnologias modernas para a afirmação de territorialidade por grupos criminosos armados, neste caso, traficantes.

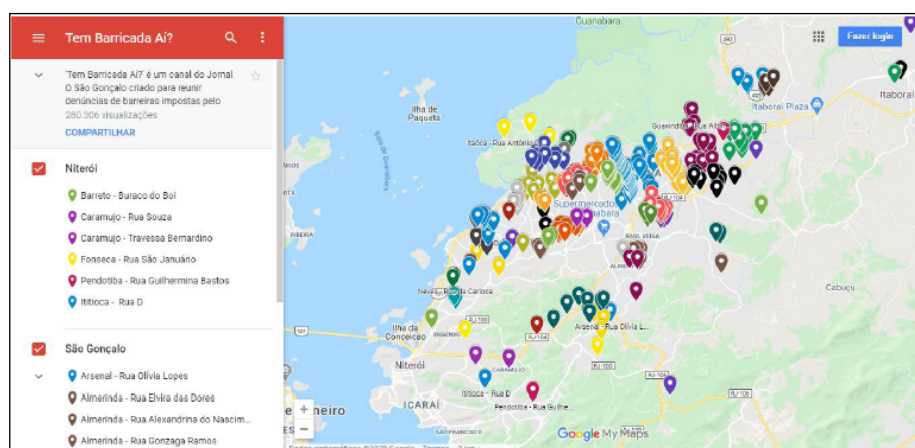


Figura 34 – Site “Tem barricada aí?”, divulgado no jornal O São Gonçalo.

ENEL RJ. **Contribuição da ENEL à Consulta Pública nº 029/2020:** Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros dos Submódulos 2.2/2.2 A (Receitas Irrecuperáveis) e 2.6 (Perdas de Energia) dos Procedimentos de Revisão Tarifária. Enel Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 53.

⁴⁴⁹ Ibidem, p. 35-36.

⁴⁵⁰ Ibidem, p. 4.

A Figura 35, abaixo, mostra as barreiras instaladas por grupos criminosos – à revelia da lei⁴⁵¹ em vias de acesso na região metropolitana do Rio de Janeiro, impedindo a livre circulação de moradores e também dos colaboradores das concessionárias de distribuição de energia elétrica.



Figura 35 – Barreiras impedindo o acesso a ASROs na região metropolitana do Rio de Janeiro.

ENEL RJ. **Contribuição da ENEL à Consulta Pública nº 029/2020:** Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros dos Submódulos 2.2/2.2 A (Receitas Irrecuperáveis) e 2.6 (Perdas de Energia) dos Procedimentos de Revisão Tarifária. Enel Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 69.

Por sua vez, a Figura 36, adiante, mostra a tentativa da Enel RJ junto à Delegacia de Defesa dos Serviços Delegados (DDSD) para encontrar e punir os responsáveis por perdas comerciais de mais de 50% de diferença entre a quantia consumida e a faturada em uma dessas ASROs. A conduta da Enel RJ foi uma reação legítima a um prejuízo objetivo à sua atividade econômica, respaldada no já citado artigo 170 da Constituição Federal de 1988, que assegura a livre iniciativa e garante às empresas o direito à produção econômica. Vale lembrar, também, que a conduta noticiada (furto de energia elétrica) configura, em tese, o crime previsto no *caput* do artigo 155, do Código Penal, qual seja: “Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel”, que foi complementado pelo § 3º: “Equipara-se à coisa móvel a energia elétrica ou qualquer outra que tenha valor econômico”. Trata-se, portanto, de ação penal pública incondicionada, o que impõe, de fato, ao Estado o dever de apurar e reprimir tais ilícitos.

⁴⁵¹ inciso XV, do art. 5º da CF/1988: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;”

 EXMO. SR. DR. DELEGADO DA DELEGACIA DE DEFESA DOS SERVIÇOS DELEGADOS – DDSD AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S.A., empresa concessionária de serviços públicos, com sede na Praça Leoni Ramos, nº 1, São Domingos, Niterói, RJ, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.050.071/0001-58, por seu advogado infra-assinado, vem apresentar NOTÍCIA CRIME Em face de pessoas cuja identificação é desconhecida da Noticiante, mas que estão localizadas em Barro Branco - Nova Campinas, no bairro Imbariê no município de Magé, requerendo seja a mesma registrada pelas seguintes razões de fato e de direito que passa a aduzir. No período compreendido entre 01/07/2016 à 31/07/2016 na localidade conhecida como Barro Branco - Nova Campinas a Noticiante forneceu 8.006 MWh de energia elétrica. No mesmo período acima mencionado, a Noticiante registrou em seu faturamento apenas 3.932 MWh de energia elétrica fornecida a seus clientes da referida localidade, os quais estão regularmente cadastrados, conforme planilha em anexo. A diferença verificada entre o que foi fornecido e o que foi registrado no faturamento corresponde a perdas comerciais (furto de energia elétrica), equivalente a mais de 50% (cinquenta por cento) de perdas comerciais na localidade do Barro Branco - Nova Campinas. Endereço: Praça Leoni Ramos, nº 01 - São Domingos - Niterói - RJ CEP 24210-205 - TEL. 2613-7828	 Em termos de valores, essa energia que foi furtada no mês de julho de 2016 correspondeu a R\$596.770,96 (quinhentos e noventa e seis mil, setecentos e setenta reais e noventa e seis centavos), tudo conforme demonstrado pelas planilhas em anexo. Essas perdas, oriundas do furto de energia elétrica, acarretam não somente o desequilíbrio econômico-financeiro da Noticiante, mas principalmente danos no sistema elétrico, comprometendo a qualidade do fornecimento aos usuários que regularmente pagam suas faturas de energia elétrica, causando ainda grande perigo para população local, pois acidentes elétricos de grandes proporções são derivados dos chamados "gatos", inclusive podendo levar a óbito ou causar graves e sérios danos físicos para população local. Desta forma, como se trata de crime de ação penal pública incondicionada, requeremos dessa Exma. Autoridade Policial que sejam realizadas diligência e perícia técnica na localidade do Barro Branco - Nova Campinas, visando identificar e punir os autores dos crimes perpetrados. Posta assim a questão, requer a instauração do inquérito policial, adotando-se as providências de estilo, realizando perícia técnica nos locais onde ocorrem furtos de energia elétrica, na forma do artigo 158 do Código de Processo Penal, prendendo e qualificando os autores da conduta típica ilícita e culpável, a qual encontra-se tipificada no artigo 155, §3º do Código Penal, para posteriormente o Inquérito Policial ser encaminhado ao <i>Parquet</i> para formar sua <i>opinio delicto</i>. Termos em que, Pede deferimento. Niterói, 22 de Julho de 2016. João Luiz F. S. Filho OAB/RJ 81.789 Endereço: Praça Leoni Ramos, nº 01 - São Domingos - Niterói - RJ CEP 24210-205 - TEL. 2613-7828
---	---

Figura 36 – Notícia crime encaminhada pela Enel RJ à Delegacia de Defesa dos Serviços Delegados – DDSD, de Niterói - RJ.

ENEL RJ. **Contribuição da ENEL à Consulta Pública nº 029/2020:** Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros dos Submódulos 2.2/2.2 A (Receitas Irrecuperáveis) e 2.6 (Perdas de Energia) dos Procedimentos de Revisão Tarifária. Enel Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 86.

Entretanto, apesar dos esforços da Enel RJ em reaver valores relativos à energia furtada, a resposta da autoridade competente não foi das mais animadoras para a companhia de distribuição:

[...] os locais são conflagrados e com atividade de tráfico ilícito de entorpecente dentre outros delitos, cuja ação não poderia ocorrer desapegado de um plano de ação que abarcasse vários setores da polícia e de outros órgãos públicos, visando a evitar e conter possíveis distúrbios da população, já que uma grande parte da localidade ficaria sem energia elétrica. Assim sendo, uma ação de tão grande monta em diversas comunidades teria que ser precedida de medidas que pusessem a população local resguardada de consequências graves, como confrontos e balas perdidas, dentre outros fatos, além do que questões sociais poderiam se descambar para reações descontroladas de **moradores da comunidade que ficariam sem utilização de um**

bem tão necessário a vida, já que em alguns dos locais, em tese, cerca de 74% (setenta e quatro por cento) da população estaria na prática delitiva, segundo se poderia depreender das informações da concessionária contidas nas petições⁴⁵².

Abaixo, na Figura 37, está a imagem desse ofício:

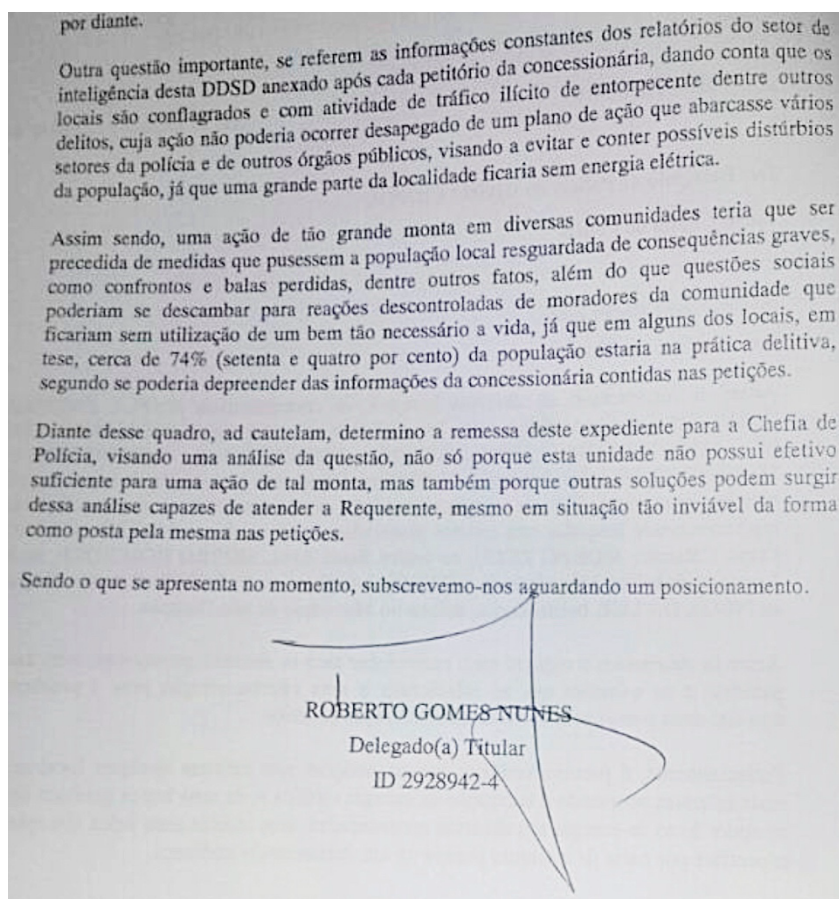


Figura 37 – Fragmento da resposta à notícia crime encaminhada pela Enel à Delegacia de Defesa dos Serviços Delegados – DDSD, de Niterói - RJ. Destaque para a menção da eletricidade como “um bem tão necessário a vida”.

ENEL RJ. **Contribuição da ENEL à Consulta Pública nº 029/2020:** Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros dos Submódulos 2.2/2.2 A (Receitas Irrecuperáveis) e 2.6 (Perdas de Energia) dos Procedimentos de Revisão Tarifária. Enel Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 87.

Já na Figura 38, adiante, em outra resposta da DDSD, a instituição reconhece os mentores do poder paralelo, citam o Comando Vermelho e a dificuldade de atuar na região:

⁴⁵² Ibidem, p. 87.

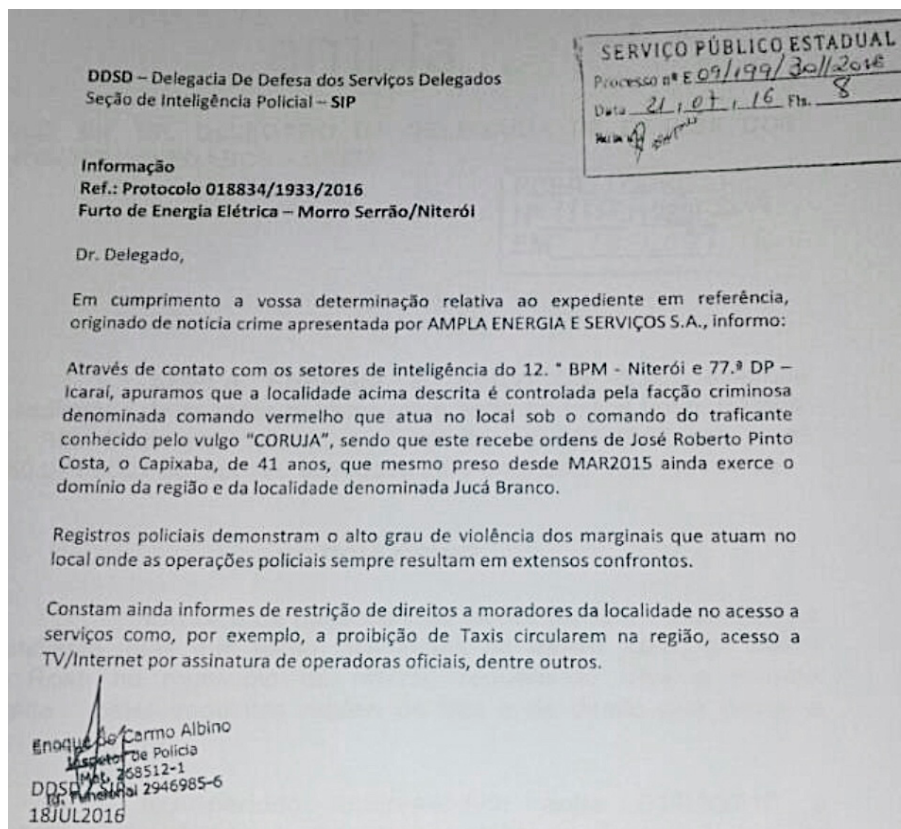


Figura 38 – Fragmento da resposta à notícia crime encaminhada pela Enel RJ à Delegacia de Defesa dos Serviços Delegados – DDSD, de Niterói - RJ. Destaque para a menção do grupo criminoso “Comando Vermelho”.

ENEL RJ. **Contribuição da ENEL à Consulta Pública nº 029/2020:** Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros dos Submódulos 2.2/2.2 A (Receitas Irrecuperáveis) e 2.6 (Perdas de Energia) dos Procedimentos de Revisão Tarifária. Enel Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 87.

A seguir, destaca-se outro trecho das contribuições da Enel RJ à Consulta Pública nº 029/2020. O assunto é relevante para esta pesquisa, por citar em nível técnico os problemas identificados na metodologia do índice de complexidade socioeconômico (ICS) da Aneel:

- (i) Apesar do aumento do poder explicativo (R^2 ajustado) dos modelos X, Y e Z⁴⁵³ há que se lembrar que houve redução da janela de dados utilizada, o que por si só, já aumenta a imprecisão dos modelos,
- (ii) As especificações dos modelos X, Y e Z são muito similares entre si e não abordam diversas dimensões anteriormente consideradas, como infraestrutura e desigualdade social, fruto de um critério de escolha que torna o método estatístico mais importante do que a discussão sobre quais variáveis deveriam representar o fenômeno, deixando de observar causas importantes relativas às perdas não técnicas,
- (iii) Os modelos X, Y e Z foram estimados a partir de modelos de dados em painel com efeitos aleatórios, embora os testes apontem para efeitos fixos⁴⁵⁴.

⁴⁵³ Os modelos X, Y ou Z são especificações econométricas alternativas que a Aneel apresentou na Consulta Pública nº 029/2020 para o cálculo do Índice de Complexidade Socioeconômico (ICS). Cada modelo representa uma combinação diferente de variáveis independentes (*proxies*) utilizadas para explicar as perdas não técnicas (PNTs) e, a partir daí, definir as metas regulatórias para as distribuidoras.

⁴⁵⁴ Ibidem, p. 4-5.

Já do ponto de vista da apuração de dados das distribuidoras, a Enel RJ formulou as seguintes críticas:

- (i) A principal variável do modelo, a Subnormal, é uma fotografia do último Censo Demográfico, que ocorreu ainda em 2010 (uma década atrás) e pode trazer subestimações significativas para algumas Distribuidoras dependendo da dinâmica social em sua área de concessão no período, definindo de maneira equivocada seu *benchmark*, já que nessa década houve evoluções não necessariamente uniformes entre os estados e, por conseguinte, nas condições socioeconômicas das concessões.
- (ii) A perda técnica das distribuidoras *benchmarks* podem ter sido estimadas pela SRD utilizando critérios de eficiência em perdas distintos ou pode ter havido evoluções no Fluxo de Carga de sua rede, de forma que a Perda não Técnica do *Benchmark* resultante pode estar subestimada⁴⁵⁵.

Nessa síntese expositiva das críticas da Enel RJ, chamam a atenção as críticas que coincidem com as da Light. Ambas as empresas chegam a algumas conclusões semelhantes, mas desde pontos de vista diferentes. Estas foram as críticas recorrentes nos relatórios dessas duas empresas: (a) inadequação do índice de complexidade socioeconômico (ICS); (b) não reconhecimento da violência como fator determinante e não gerenciável; (c) metodologia de metas regulatórias baseada em comparáveis inadequados; (d) falta de tratamento regulatório específico para áreas de risco; (e) falta de transparência nos critérios da Aneel.

O Quadro 4, adiante, mostra mais detalhes das críticas emitidas pela Enel RJ.

Quadro 4 – Síntese das contribuições da Enel RJ à Consulta Pública nº 029/2020.

Tema	Considerações da ENEL RJ
Modelo econométrico e índice de complexidade	Dado a redução das dimensões socioeconômicas analisadas pela Aneel nas especificações dos modelos de perdas não técnicas, a similaridade entre os modelos X, Y e Z e a inadequação do LASSO para seleção de variáveis para modelos de dados em painel, a ENEL sugere para o modelo econométrico de PNT: (i) A consideração dos modelos C e G atualizados até 2017, dado a representatividade de dimensões que as suas especificações conseguem capturar; (ii) A substituição do modelo K vigente pelo modelo alternativo proposto pela ENEL ou pelo modelo Y com base de dados atualizadas até 2017, dado que são específicas não disruptivas e que capturam a dimensão da violência. Já para o cálculo do índice de complexidade social, propõe-se: (i) A compatibilização das datas-bases das variáveis explicativas dos modelos econométricos para o cálculo do ICS, utilizando-se dados do último ano (2017); e Sugere ainda o tratamento das áreas de risco independente do modelo a ser utilizado.

⁴⁵⁵ Ibidem, p. 5.

Tema	Considerações da ENEL RJ
Base de dados	Sobre a base de dados disponibilizada pela ANEEL no âmbito da CP nº 29/2020 entende-se necessário: (i) A atualização, para todas as distribuidoras, da variável lixo. u em 2016 e 2017 e da variável vio em 2017; (ii) A utilização do período temporal de 2004 a 2017 para os modelos C, G e Alternativo; (iii) A correção do PIB.PC das distribuidoras que operam em municípios que são atendidos por mais de uma empresa, se for o caso de utilizar tal variável.
Ponto de partida	Buscando a simplificação da definição do ponto de partida, independentemente do porte da distribuidora, propõe-se que: (i) Sempre que a meta calculada com as perdas mais recentes (meta do ciclo) for superar à meta do ciclo anterior, define-se a primeira como ponto de partida (meta deste ciclo), que é calculada por um modelo mais recente, viável e aperfeiçoado sob a perspectiva estatística. (ii) Caso a meta deste ciclo seja inferior à do ciclo anterior, pleiteia-se que o ponto de partida seja a meta definida no ciclo anterior. Entende-se que a retirada da possibilidade de se avaliar a média de perdas históricas para fins do ponto de partida faz pleno sentido, pois se a empresa consegue desempenhar abaixo da meta regulatória, não deve ser penalizada. E, ainda, não se pode repassar integralmente toda a eficiência histórica adquirida pela distribuidora no combate às PNT em uma única oportunidade, dado que na regulação por incentivos é primordial a garantia de condições que proporcionem às empresas a busca às melhores práticas regulatórias. Com relação à meta do ciclo anterior, há que se lembrar que ela foi definida antes da crise com a COVID-19 e, portanto, tem como referência um mercado de BT superior ao pós pandemia e, por conseguinte, deve ser ajustado a fim de ser realizada tal comparação. Também entende-se necessária a criação de um Fator Crise para incorporar impactos negativos de uma crise econômica ou de calamidade pública.
Meta de perdas	Concorda-se com a proposta da ANEEL sobre utilizar uma janela temporal de 3 anos para o cálculo da perda de referência. Contudo, para mitigar o risco de inadequação das metas e dado a redução no potencial médio de redução das perdas verificado nos últimos anos, entende-se que uma alternativa para a definição dos níveis regulatórios seria flexibilizar a condição de adotar como referência a meta mínima de perdas não técnicas. Nesse sentido, recomenda-se a utilização da 2ª ou 3ª empresa benchmark para definir a meta da concessionária em processo de revisão tarifária, em termos das perdas praticadas e da probabilidade de comparação entre as empresas, conforme a matriz gerada pelos modelos econométricos. Com essa sugestão, suaviza-se as metas regulatórias, conservando ainda um caráter desafiador para a redução das perdas não técnicas das empresas.
Limites e velocidade de redução	Tendo em vista o atual cenário do combate às PNT das distribuidoras do Brasil e os desafios resultantes da crise da pandemia da Covid-19, a ENEL entende necessário rever o cálculo da equação do limite de redução no intuito de adequar as exigências regulatórias a níveis mais realistas, de menor exigência. Conforme exercício demonstrado, sugere-se que até o patamar de 10%, o limite de redução seja nulo. A partir deste valor, propõe-se uma reta,

Tema	Considerações da ENEL RJ
Diferenças entre medido e faturado	Indica-se, no cálculo do percentual regulatório de PNT faturado a não incidência de consumos faturados oriundos de regularizações de ligações irregulares ou clandestinas no cômputo da DMF para fins de cálculo das metas de PNT. Deste modo, não se penalizaria as distribuidoras que estão empenhadas no combate às perdas comerciais e na arrecadação pretérita de seus prejuízos econômicos provenientes de ligações fraudulentas.
Áreas de risco	Em relação aos critérios de elegibilidade, sugere-se a possibilidade de abertura das perdas entre AR e ANR para todas as empresas que consigam comprovar a existência dessas localidades em sua área de atuação, aportando à Agência as informações requisitadas e que sejam tangíveis de obtenção por parte das concessionárias de distribuição. No que tange às informações requisitadas pela ANEEL, entende-se que não é possível fornecer à ANEEL os níveis de perdas dos transformadores localizados em todas as áreas sujeitas a severas restrições operacionais. Entre os motivos, destacam-se a impossibilidade de acesso para inserir medições nestes ativos. No que concerne ao cálculo desagregado do IC, a ENEL propôs uma metodologia concebida em parceria com a Siglasul Consultoria LTDA, à qual se baseia em dados georreferenciados do Censo e das áreas com restrições operacionais (polígonos das AR), utilizando-se domicílios ou população como critérios de ponderação, a depender da variável em análise. Por fim, para determinação das metas desagregadas entre AR e ANR, a ENEL propôs abordagens específicas, sem muitos graus para subjetividades, quais sejam: Para as AR (áreas de risco): enfatizou-se que a suspensão das operações comerciais em uma área considerada como de risco obedece a um procedimento interno bem estabelecido e documentado. Desta forma, reiterou o reconhecimento de 100% das perdas nestas áreas. Para as ANR (áreas normais): a ENEL sugeriu: (i) a desagregação do ponto de partida segundo a relação entre o IC calculado para a ANR em relação ao IC Global; (ii) o uso da PNT sobre o mercado BT medido das ANR como perda de referência para o cálculo da meta benchmark; (iii) o recálculo da matriz de probabilidade com o IC calculado para as ANR; (iv) a mediana de três anos das diferenças entre o medido e faturado da empresa como um todo; e (v) cálculo da meta via PRORET, com velocidade de redução estabelecida pela ANEEL na regra geral.

Fonte: ENEL RJ. **Contribuição da ENEL à Consulta Pública nº 029/2020:** Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros dos Submódulos 2.2/2.2 A (Receitas Irrecuperáveis) e 2.6 (Perdas de Energia) dos Procedimentos de Revisão Tarifária. Enel Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 80-83.

Como se pôde ver até aqui, quanto às concessionárias que integraram essa pesquisa, cada uma, à sua maneira, empregou análises e documentos probatórios de suas demandas junto à Aneel. Houve recorrência de algumas críticas em termos de PNTs em ASROs. É um sinal de que a temática em questão era de suma importância. Coube à Aneel, portanto, considerar os conteúdos desses documentos, contrastá-los com suas prerrogativas institucionais e eventualmente institucionalizá-las. O resultado desse processo é analisado na próxima seção.

4.9. A resposta da ANEEL às críticas da Light e da Enel RJ emitidas em 2020 e a atualidade das transformações regulamentares

A análise das contribuições apresentadas pela Light e pela Enel RJ – respectivamente, nos subitens “4.7” e “4.8” – no âmbito da Consulta Pública nº 029/2020 evidencia um esforço argumentativo coincidente em alguns aspectos, a exemplo de quando apontam o desequilíbrio econômico-financeiro, a inadequação do Índice de Complexidade Socioeconômico (ICS), a ausência de tratamento regulatório específico para áreas de risco, a necessidade a essa consulta de transparência nas aplicações da agência etc. A Aneel, ao longo dos anos seguintes, promoveu alterações pontuais em seus procedimentos normativos, e é justamente a comparação disso tudo que se fará a seguir entre as demandas setoriais das empresas citadas e as regras consolidadas nos Anexos I e II⁴⁵⁶ do relatório “*Perdas de energia elétrica na distribuição 2025/2024*”⁴⁵⁷, da Aneel, que permitirá identificar em que medida essas críticas foram incorporadas, rejeitadas ou contornadas pela agência em relação à regulamentação que se conhece na atualidade. Um detalhe importante: muitos dos aprimoramentos consolidados nas regras atuais da Aneel – cujos elementos centrais, aliás, já foram expostos nas subseções “4.4” e “4.5” deste capítulo – derivaram justamente das contribuições ao sistema elétrico brasileiro enviadas pela Light e pela Enel RJ em 2020, entre outras empresas e instituições, conforme recém analisado na sequência dos subitens “4.7” e “4.8”.

Entretanto, cumpre destacar que as respostas da Aneel, no seu relatório de perdas recém-citado, não foram diretas, nem específicas, e isso exigiu interpretações nossas para a formulação das explicações a seguir.

4.9.1. O reconhecimento parcial das áreas de risco no cálculo de PNTs

Uma das críticas centrais apresentadas pela Light – e reproduzidas na seção “4.7” supra – foi a de que a regulação vigente não reconhecia a impossibilidade de gestão em áreas dominadas por facções criminosas armadas, tratando as perdas como fenômeno integralmente gerenciável pela concessionária. A empresa demonstrou, com dados de ocorrências criminais

⁴⁵⁶ Detalhe: os dados dos Anexos I e II foram reproduzidos nas Tabelas 1 e 2, respectivamente, da seção “4.4.2. Etapa 2 – Atribuição do índice complexidade socioeconômica (ICS)”, acima, neste capítulo.

⁴⁵⁷ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Perdas de energia elétrica na distribuição 2025/2024**. [Relatório em PDF]. p. 10.

e correlações espaciais, que a violência e o poder paralelo constituem barreiras objetivas à atuação técnica e comercial.

A Enel RJ, por sua vez, reforçou essa crítica – conforme relatado na seção “4.8” supra – ao apontar que a violência não era adequadamente capturada pelas variáveis do modelo econométrico, sugerindo a inclusão de dimensões como “infraestrutura e desigualdade social” e a atualização da base de dados para além do Censo de 2010.

A resposta possível da Aneel a essa crítica multifacetada pode ter sido plasmada na redação do item “iv” de sua lista de aprimoramentos: “a consideração de metodologia complementar para empresas situadas em Áreas de Severa Restrições Operativas (ASRO), definidas pela restrição de entrega pelos correios”⁴⁵⁸. Nesse caso, considerando que a agência reguladora, de fato, adotou tal metodologia complementar, pode-se dizer que ela passou a admitir um pouco mais que fatores como violência urbana e precariedade socioeconômica influenciam a capacidade de gestão das perdas. A veiculação de um *ranking* de complexidade (Anexo II) é prova disso. Trata-se, portanto, de um arranjo metodológico em busca de mais sensibilidade com as especificidades locais, ainda que sem renunciar à lógica comparativa com a variável dos correios.

4.9.2. A inadequação do Índice de Complexidade Socioeconômico (ICS) e a crítica aos comparáveis

Tanto a Light quanto a Enel RJ dedicaram parte substancial de suas contribuições à crítica do ICS. Conforme reportado na seção “4.7”, supra, a Light argumentou que o índice não refletia adequadamente a singularidade de sua área de concessão, dada a grande concentração de ASROs no Rio de Janeiro, e que a comparação com empresas de outros estados gerava distorções. A Enel RJ, de forma mais técnica, conforme reproduzido na seção “4.8”, supra, questionou a especificação dos modelos econométricos (modelos X, Y e Z), apontando a redução da janela temporal, a inadequação do uso de efeitos aleatórios quando os testes sugeriam efeitos fixos, e a seleção de variáveis por critérios estatísticos em detrimento de fundamentos teóricos.

A resposta da Aneel a essa crítica está no item “i” de sua lista de aprimoramentos: “a utilização de 138 modelos econométricos para a construção do *ranking* de complexidade e

⁴⁵⁸ Ibidem, p. 13.

da matriz de comparação entre as empresas”⁴⁵⁹, os quais já foram citados no subtítulo “4.4.2”, seguidos de detalhamentos.

Já a sugestão da Enel RJ de utilizar a “2ª ou 3ª empresa *benchmark*” para definição das metas, suavizando as trajetórias de redução, encontra paralelo no item “ii” da lista de aprimoramentos da Aneel: “a flexibilização do método de cálculo do ponto de partida (média ponderada das perdas reais e da meta regulatória) e do ponto de chegada, quando maior do que o ponto de partida”⁴⁶⁰. No entanto, o documento não explicita mais do que isso. Não se sabe, por exemplo, se houve a adoção de um critério fixo de deslocamento do *benchmark*. A agência, nesse ponto, manteve a discricionariedade técnica para talvez definir os parâmetros de comparação caso a caso.

4.9.3. O compartilhamento de resultados e o tratamento regulatório desagregado

A Light propôs um modelo detalhado de compartilhamento de resultados, com a desagregação das metas regulatórias entre áreas de risco (AR) e áreas possíveis (AP), utilizando fórmulas que vinculavam o percentual de perdas regulatórias à energia injetada e ao mercado de baixa tensão, com mecanismos de repasse imediato de ganhos aos consumidores. A proposta previa duas alternativas, uma com compartilhamento de 50% e outra de 75%, dependendo da complexidade.

Uma resposta possível da Aneel a essa crítica encontra-se nos seguintes aprimoramentos:

[...] os percentuais de perdas não técnicas regulatórias são estabelecidos nos processos de revisão tarifária pela divisão dos montantes de perdas não técnicas regulatórias sobre o mercado de baixa tensão faturado ao invés da divisão pela energia injetada⁴⁶¹. O detalhamento da aplicação da regra atualizada encontra-se no Submódulo 2.6 e 2.6A dos Procedimentos de Regulação Tarifária – Proret (Disponível em: http://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren2015660_Proret_Submod_2_6_V3.pdf).

Ressalta-se também que, a partir de 2025, o cálculo da energia requerida, e consequentemente das perdas não técnicas, passou a ser efetuado com base no mercado medido ao invés do faturado, de modo que as conversões dos percentuais regulatórios homologados constam no Despacho nº 1.220/2025-STR/Aneel. Como

⁴⁵⁹ Ibidem, p. 13.

⁴⁶⁰ Ibidem, p. 13.

⁴⁶¹ No dia 11 de março de 2025, a Aneel aprovou uma mudança na metodologia de cálculo para as PNTs, que passou a ser feito a partir do mercado medido, não mais pelo mercado faturado. Ver mais detalhes em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2025/aneel-aperfeicoa-o-calculo-da-energia-requerida-para-adaptar-efeitos-da-mmgd-ao-calculo-da-compra-de-energia-das-distribuidoras>.

resultado dessa alteração os montantes de custo de disponibilidade, observados apenas no mercado faturado, deixaram de ser descontados das perdas. Maiores detalhes sobre esse assunto podem ser obtidos na Consulta Pública nº 09/2024 (Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/consultas-publicas>)⁴⁶².

Não houve mais explicações a esse respeito, embora a mudança supracitada possa sinalizar uma abertura para repensar outras bases de cálculo, o que pode indicar a incorporação de outras críticas de que o mercado faturado não refletia adequadamente a realidade operacional, especialmente em contextos de alta inadimplência e perdas estruturais.

Já em relação à proposta da Enel RJ de um “reconhecimento de 100% das perdas” em áreas de risco, ela não foi acolhida em sua literalidade. O Anexo I deixa claro que: (a) “os valores regulatórios de perdas não técnicas não são necessariamente menores do que os valores praticados pelas empresas”; (b) não há sanções para as concessionárias no caso de não atingimento das PNTs regulatórias; (c) percentuais acima dos patamares regulatórios não são repassados para a tarifa⁴⁶³. Essas diretivas significam que o risco de perdas não gerenciáveis é, em última instância, alocado aos acionistas, e não aos consumidores. Trata-se de um princípio estruturante da regulação por incentivos do qual a Aneel não abriu mão, mesmo diante das evidências de perdas elevadas apresentadas pelas concessionárias.

4.9.4. Limitações da Aneel

A existência de dezenas de consultas públicas⁴⁶⁴ numeradas anualmente evidencia a intensidade do uso desse instrumento pelo regulador, mas ele não é o único. A agência se vale também de audiências públicas⁴⁶⁵ e tomadas de subsídios⁴⁶⁶. A Tabela 5, adiante, mostra os processos participativos instaurados pela Aneel no período de 2013 até 2024, com a

⁴⁶² Ibidem, p. 13.

⁴⁶³ Ibidem, p. 13.

⁴⁶⁴ “Representam um estágio mais avançado de discussão, no qual a Diretoria da Agência submete minuta de norma, de contrato de concessão ou de Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) à apreciação da sociedade”. Ver: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Consultas públicas**. 13 jan. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas>. Acesso: 18 abr. 2026.

⁴⁶⁵ “Eventos por meio dos quais a Diretoria forma juízo ou toma decisão sobre matéria relevante, representando um estágio mais avançado de discussão.” Ver: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Audiências públicas**. 13 jan. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/audiencias-publicas>. Acesso: 18 abr. 2026.

⁴⁶⁶ “Momento inicial de estudo e prospecção por parte das Superintendências da Aneel, ou de aprofundamento de estudo já realizado, no qual se dará a coleta de dados e informações sobre tema de interesse da Agência. Além do envio de documentos por parte dos interessados (intercâmbio de documentos), pode contar, ainda, com a realização de reuniões técnicas (presenciais ou via internet)”. Ver: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Tomada de subsídios**. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/tomada-de-subsidios>. Acesso 18 Abr. 2026.

indicação dos quantitativos de contribuintes, contribuições recebidas, contribuições aceitas e exposições orais realizadas.

Tabela 5 – Audiências, tomadas de subsídio e consultas públicas pela Aneel.

Ano	Consultas públicas (CP)	Contribuições aceitas (CP)	Tomadas de Subsídio (TS)	Contribuições aceitas (TS)	Audiências Públicas (AP)	Expositores (AP)	Contribuintes (AP)	Contribuições (AP)	Contribuições aceitas (AP)
2013	17	344	0	0	132	280	1.122	5.924	2.981
2014	19	368	0	0	74	269	782	4.932	2.300
2015	12	107	0	0	84	240	1.455	11.550	5.343
2016	15	58	0	0	96	113	1.054	4.884	1.846
2017	16	88	0	0	83	195	1.072	4.833	1.989
2018	21	142	0	0	63	158	962	3.605	1.307
2019	47	1.496	6	0	41	385	760	3.099	1.489
2020	78	2.083	12	572	12	73	—	—	—
2021	84	2.995	23	267	32	108	—	—	—
2022	64	1.433	29	272	20	55	—	—	—
2023	45	2.460	18	155	21	155	—	—	—
2024	38	979	27	32	4	34	—	—	—

Fonte: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel. **Audiências e consultas públicas**. [Criado em: 30 nov. 2021. Atualizado em: 1º jan. 2026.]. Disponível em: <https://dadosabertos.aneel.gov.br/dataset/audiencias-e-consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026.

Atualmente, aliás, recém encerrou em 6 de março de 2026 a Tomada de Subsídio nº 025/2025, que visou a “obter subsídios para formação da base de dados e revisão da metodologia de perdas não técnicas e receitas irrecuperáveis - Submódulo 2.6 e 2.6A dos Proret”, cujas perguntas feitas pela agência reguladora para a sociedade revelam a recorrência de demandas antigas o setor elétrico brasileiro e focalizam a problemática sobre manter, mudar ou adicionar variáveis que devem compor o índice de complexidade socioeconômico (ICS). A TS nº 025/2025 apresenta as variáveis em uma tabela e faz as seguintes perguntas:

- (1) As variáveis apresentadas na Tabela 1 são suficientes ou são necessárias outras variáveis para o estudo de PNT e RI? Senão, quais outras? Qual a justificativa técnica para incluí-las?
- (2) Das variáveis apresentadas na Tabela 1, existe algum aprimoramento no processo de construção?
- (3) Deve-se adotar um ranking de complexidade específico de RI?
- (4) Em caso de haver um ranking de complexidade específico de RI: (a) Quais variáveis deveriam ser consideradas e por que diferem das variáveis a serem utilizadas no *ranking* de complexidade de perdas não técnicas?

(b) Como deve ser a regra de aplicação, análoga à PNT com definição de percentuais para cada empresa por meio de *benchmark* ou manutenção da lógica de definição de percentuais de referência por grupo de empresas conforme ordenamento no ranking? (c) Caso se mantenha a metodologia atual, o tamanho do grupamento deveria ser alterado ou mantido (atualmente são 10 empresas acima e 10 abaixo daquela sob análise no ranking de complexidade)? (d) Como deve ser calculada a regressão, agrupando todas as classes de consumo em único percentual, desagregado por classe ou conjunto de classes?⁴⁶⁷

Nesse segundo bloco de perguntas, a Aneel tem o propósito de atender ao comando legal disposto no Decreto nº 12.068/2024, que prevê cláusula sobre incentivos compatíveis com a gestão das concessões com ASROs:

Art. 4º – A Aneel definirá a minuta do termo aditivo ao contrato de concessão que contemplará as condições previstas neste Decreto, que deverá conter cláusulas que assegurem, no mínimo: [...]

XV – aplicação de incentivos compatíveis com a capacidade de gestão em concessões com relevante presença de áreas com severas restrições ao combate às perdas de energia e à inadimplência; [...]

Inclusive, já consta da minuta do contrato de concessão tal previsão, qual seja:

Subcláusula Oitava – A forma de cálculo dos níveis regulatórios ou os níveis regulatórios das perdas de energia elétrica do sistema de distribuição e das receitas irrecuperáveis serão estabelecidos nas revisões tarifárias ordinárias a partir de análise de eficiência, que deverá levar em consideração, quando cabível:

I - o desempenho das concessionárias de distribuição de energia elétrica comparáveis;

II - as características da área de concessão da DISTRIBUIDORA; e

III – a relevante presença de áreas com severas restrições operativas, considerando que:

a) A distribuidora deverá manter plano para atuação no combate às perdas de energia, sujeito à aprovação e fiscalização da Aneel, e cujo desempenho da concessionária na sua implantação deverá ser refletido nos níveis regulatórios de perdas e receitas irrecuperáveis;

b) A regulação observará a aplicação de incentivos compatíveis com a capacidade de gestão da distribuidora no combate às perdas de energia e à inadimplência; [...] (grifos nossos)

A Light foi uma das empresas que falou claramente do compartilhamento de resultados e da necessidade de variáveis exógenas que reflitam a violência e a inadimplência estrutural como fatores não gerenciáveis. Em suma, pode-se dizer que essa institucionalização gradual de críticas por parte da Aneel tem sido característica da sua regulação por incentivos e

⁴⁶⁷ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Nota técnica nº 252/2025-STR/Aneel**. [Referência: 48500.900599/2019-95].

aplicação da abordagem “*yard stick competition*” para o cálculo de PNTs: a rejeição de pleitos pontuais em processos individuais combinada com a abertura de discussões amplas para eventual revisão metodológica de caráter geral um tempo depois.

Contudo, por certo, apenas a implementação de políticas públicas que considerem as variáveis relacionadas às ASROs não vai resolver os problemas de PNTs, isso porque, não se deve negar, a Aneel tem suas limitações, afinal ela “não faz” políticas públicas. Não se pode, por exemplo, exigir da agência uma solução completa e definitiva para as PNTs derivadas de ASROs no Rio de Janeiro. Essa é uma tarefa que supõe articulações diversas, promovidas por instâncias várias do Poder Público. Tal constatação está implícita também na opinião de especialistas, empresas e instituições do setor.

A própria Light no relatório “*Contribuição... à Consulta Pública Nº 29/2020*” revelou que foi a presença das UPPs (ou seja do Estado) que possibilitou à empresa “atuar no combate ao furto de energia”. Isso significa que o que “impactou sobremaneira” a redução de PNTs foram as “mudanças na condição de segurança pública”⁴⁶⁸.

A Enel RJ, por sua vez, suscitando que o problema das ASROs transcende as capacidades das instituições tradicionais do setor elétrico, expressou críticas à mesma questão em diferentes pontos do seu relatório “*Contribuição da ENEL à Consulta Pública nº 029/2020*”, quais sejam: “As AR [áreas de risco] se caracterizam pela alta complexidade social e difícil acesso, inclusive para a polícia que, regularmente, não consegue atuar.” / “O reconhecimento das perdas não técnicas nestas regiões não pode ser inferior a 100%, visto que são locais em que se predominam grupos armados, que impedem quaisquer ações de coibição do furto de energia por parte da equipe técnica da distribuidora.”⁴⁶⁹.

A necessidade de apoio do Estado é explícita e já está em prática, é o que se depreende do acordo de cooperação técnica entre a distribuidora de energia Enel RJ e os órgãos de segurança pública do Rio de Janeiro, que promoveram em 2020 mais uma operação

⁴⁶⁸ LIGHT. *Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020*. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel - Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 19. No mesmo documento, a empresa também argumenta que “a relação benefício/custo do combate às perdas é muito maior que nas áreas possíveis. Logo, não seria racional, do ponto de vista econômico, permitir níveis de perdas tão elevados em áreas de risco” (Ibidem, p. 21). Inclusive, a Light acusa a Aneel de impô-la uma “remuneração do capital inferior ao custo de capital regulatório [...], sem uma razão aparente”, porque a reguladora sabe da realidade das ASROs (Ibidem, p. 21).

⁴⁶⁹ ENEL. *Contribuição da ENEL à Consulta Pública nº 029/2020*: Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros dos Submódulos 2.2/2.2 A (Receitas Irrecuperáveis) e 2.6 (Perdas de Energia) dos Procedimentos de Revisão Tarifária. Enel Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 48, 68.

“integrada dos profissionais da secretaria e técnicos da companhia [Enel RJ] para medidas de inteligência contra atos ilícitos que ameaçam a rede elétrica nos 66 municípios atendidos” pela empresa⁴⁷⁰.

E aqui surge uma consideração elementar: no que depender da boa vontade dos governantes, a tarefa de articulação política e policial, seguida de investimentos diversos nas ASROs, pode ser mais desafiadora do que supõe o senso comum, lembrando que a segurança pública é de responsabilidade do governo estadual⁴⁷¹. É que justamente na contemporaneidade estão se provando cada vez mais estreitas as ligações do crime organizado com comunidades, com empresas e com os poderes constituídos da República brasileira. É ilustrativo, nesse sentido, o que recentemente expôs o ministro Luiz Edson Fachin, na ocasião de uma disputa violenta entre organizações criminosas armadas que trocaram tiros a céu aberto no Rio de Janeiro:

Ele [o crime organizado] corrói as instituições, captura mercados ilícitos, financia a violência, instrumentaliza o sistema financeiro para a lavagem de seus produtos e, no limite, disputa com o Estado o monopólio do uso da força em territórios que, abandonados pelo Poder Público, tornaram-se vulneráveis. Essa realidade reinante gera imensa preocupação e incerteza. Como sabemos e defendemos, é um direito fundamental do cidadão e da cidadã viver sem medo e sem opressão, onde possa exercer o direito de locomoção e de manifestação do pensamento. Não há Estado de Direito em localidades dominadas por facções⁴⁷².

Sobre o discurso do ministro, em que valha a suposição, se fosse ele incorporado nas consultas públicas da Aneel, serviria de forte argumento para não mais se tratar PNTs em ASROs como meras ineficiências gerenciais das distribuidoras.

Feitas essas considerações sobre o sistema elétrico brasileiro – desde a análise de seu funcionamento em rede nacional e sua atualidade regulatória, passando pelas contribuições da Light e da Enel RJ para a conformação dessas normas até, por fim, chegar-se ao papel da Aneel –, cumpre-nos informar, primeiro, que as respostas para o setor não são simples. Isso porque empresas do ramo, neste caso a Light e a Enel RJ, cujas concessões estão

⁴⁷⁰ RIO DE JANEIRO. **Secretaria de Segurança Pública assina acordo de cooperação técnica com a Enel**. Governo do Estado do Rio de Janeiro, [2020?]. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/seguranca/node/348>. Acesso: mar. 2026.

⁴⁷¹ Ver CF/1988, “Art. 144, § 5º: Define que as polícias militares e corpos de bombeiros militares são forças auxiliares e reserva do Exército, subordinadas aos governadores”.

⁴⁷² JORNAL NACIONAL. Número de processos contra integrantes de facções criminosas mais que dobrou nos últimos 5 anos, diz CNJ. **Portal G1 [Globo.com]**, Rio de Janeiro, 23 mar. 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2026/03/23/numero-de-processos-contra-integrantes-de-faccoes-criminosas-mais-que-dobrou-nos-ultimos-5-anos-diz-cnj.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2026.

localizadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, não operam em áreas normais, mas em espaços com singularidades que supõem desafios, por vezes, intransponíveis para concessionárias e também para reguladores. A dinâmica urbana e demográfica impõe o ritmo: a cidade enfrentou surtos de crescimento que propiciaram o surgimento de favelas e outras áreas onde o papel do Estado – este dito “ausente” – foi, em muitos casos, assumido e distorcido por grupos criminosos armados. A prática de ligações clandestinas e irregularidades contra o sistema elétrico não era algo novo e grassou em terreno fértil. Nesse contexto de instabilidade, torna-se difícil as concessionárias evitarem os chamados “fatores não gerenciáveis”, apesar das críticas em meio a um modelo de regulação por incentivos. Por sua vez, a missão do regulador, há que se reconhecer, tampouco é algo trivial: de um lado, precisa zelar pela modicidade tarifária, em defesa do consumidor; de outro, deve propiciar a remuneração justa a empresas e investidores, para que haja uma prestação de serviço adequada às garantidas constitucionais básicas.

Um primeiro passo analítico deste estudo foi prestar atenção no comportamento da própria Aneel, que tomou por costume institucionalizar gradualmente as críticas recebidas e assim foi dando segmento a sucessivos ciclos de consulta pública, como se pôde comprovar na Tabela 5, supra. A agência, portanto, de certa forma, reconheceu que certos aspectos do sistema têm se tornado ineficientes e precisam ser revistos e aperfeiçoados à medida que o próprio país se transforma social, urbanística e economicamente. Disso se depreende que, sim, há problemas no modelo regulatório, e eles não cessaram, corroborando a tese central desta pesquisa. Ademais, pelo que se viu ao longo dos Capítulos 3 e 4, se esses problemas não são solucionados ou, ao menos, mitigados, tendem a se agravar rapidamente. Essas constatações assumirão relevância metodológica no Capítulo 6, elaborado sob os preceitos da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), especialmente na Etapa 1 destinada à identificação de políticas públicas e econômicas sujeitas a controvérsias, uma vez que várias das disfunções aqui observadas reaparecem em diplomas legais e regulatórios que estruturam o setor elétrico.

Em um segundo momento, desta vez com base apenas no que se apurou em documentos das concessionárias de distribuição implicadas na dinâmica das ASROs – a Light e a Enel RJ –, o quadro atual da regulamentação do setor elétrico também poderia ser definido como precário, dado que, do ponto de vista técnico, a Aneel não tem conseguido mensurar adequadamente as PNTS regulatórias nem estimular melhoras em contextos adversos. O problema, aliás, não foi constatado apenas nas ASROs, até porque essas regiões contêm

problemas que, como já se averiguou, transcendem as competências da Aneel. Está-se apontando também às AN “áreas normais”⁴⁷³. As duas concessionárias supracitadas foram taxativas quanto às insuficientes tentativas de se capturar diferenças sutis por meio de índices socioeconômicos em áreas com altos índices de PNTs. Várias também foram as “emendas” ao atual modelo de regulação por incentivos, e as reformas não cessam. Em suma, em que valha a ênfase, foram identificados problemas, e não foram poucos, no modelo regulatório da Aneel. Tais limitações repercutem diretamente sobre interesses juridicamente protegidos de concessionárias e consumidores, aspecto que será mensurado adiante, no Capítulo 6, por meio da Análise Posicional, uma ferramenta da AJPE.

Num terceiro momento, quando analisados os efeitos econômicos de PNTs no setor elétrico brasileiro (cujos números foram plotados nos Gráficos 3 a 7, na seção “4.6”), que afetaram tanto concessionárias quanto consumidores (evidenciando impactos concretos sobre posições jurídicas que posteriormente serão associadas aos direitos de produção e de consumo), a limitação estrutural do modelo se destaca, especialmente, conforme já dito, pelo fato de os índices reais médios de PNTs continuarem sendo, por quase duas décadas, superiores aos índices regulatórios e, o que é pior, também por apresentarem tendência de aumento.

Porém, quando nos atemos à condicionante do crime organizado armado e às imposições que este projeta para empresas do setor elétrico e consumidores, uma dúvida importante emerge por entre as críticas e pode surtir reflexões a partir de perguntas como esta:

Em que medida poder-se-iam aproximar os níveis de PNTs reais dos níveis das PNTs regulatórias se não houvesse ASROs?

O questionamento válido, afinal a Light usou o mesmo argumento no seu relatório “Contribuição... à Consulta Pública Nº 29/2020”⁴⁷⁴ e provou de forma empírica que, ao menos durante a vigência das UPPs (ou seja, durante a presença inequívoca de forças de segurança do Estado) em várias favelas do Rio de Janeiro, antes consideradas ASROs, os níveis de PNTs baixaram em até 90%.

⁴⁷³ A expressão “áreas normais” foi citada em: LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel - Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 3.

⁴⁷⁴ LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel - Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 3.

Por fim, sejam quais forem as medidas estatais que se tomem no futuro, espera-se que tenham consistência e integração (em vez de serem abruptas e sem planejamento de longo prazo), porque assim é mais factível que problemas de múltiplas dimensões (como são as ASROs) possam ser resolvidos sem se criar novos exabruptos, ou seja, sem se reproduzirem dinâmicas que fragilizem e prejudiquem as coletividades que, em teoria, estão sob o manto de um Estado de direito.

O que se coloca aqui não é nada além do que reza a Constituição. A prestação dos serviços de energia elétrica, por sua vez, deve atender a princípios constitucionais de política econômica. Trata-se de um “direito de propriedade” da concessionária de distribuição, garantido pelo artigo 170, inciso II, da CF/1988. Já a “defesa do consumidor” é um direito do usuário, garantido pelo inciso V do mesmo artigo. Em consonância com a percepção de Marcus Faro de Castro – para quem “o direito praticado em países como o Brasil tem se mostrado crescentemente disfuncional diante de situações que tendem a se tornar cada vez mais complexas” –, nesta altura da pesquisa, com o auxílio de dados deste capítulo, foi possível evidenciar com clareza como a regulação do setor elétrico enfrenta situações (dilemas) semelhantes. Levando essas problemáticas ao campo do direito, o próximo capítulo, inicialmente, faz uma revisão histórica de uma sucessão de tendências jurídicas, revelando diferentes apegos a preceitos econômicos. Depois, apresenta um referencial jurídico-econômico alternativo – a Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) –, cujo objetivo é reinterpretar os modelos regulatórios existentes e propor novas categorias analíticas a partir da aplicação de uma de suas ferramentas: a Análise Posicional, com foco nas tarifas de energia elétrica no Brasil, em especial nas da concessionária Light.

5. A PERSPECTIVA DA ANÁLISE JURÍDICA DA POLÍTICA ECONÔMICA

A formulação de políticas regulatórias no setor elétrico brasileiro, que ocorreu depois das reformas pró-mercado dos anos 1990, como já mencionado, tem sido influenciada por abordagens que priorizam aspectos econômicos em detrimento da dimensão jurídica autônoma. A regulação de perdas não técnicas (PNTs) insere-se nesse contexto e, consequentemente, evidencia um modelo normatizador que busca a eficiência alocativa sem considerar de maneira adequada os interesses envolvidos na relação entre concessionárias e consumidores, tampouco o processo histórico de surgimento das áreas de severas restrições operacionais (ASROs). É nesse ponto que a Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) contribui com uma nova abordagem, propondo uma inversão da citada lógica: moderar a ênfase na economia e devolver ao direito (enquanto perspectiva intelectual) a centralidade na estruturação dos mecanismos regulatórios.

Este capítulo pretende, inicialmente, elucidar o surgimento do método da AJPE por meio de uma retrospectiva histórica das principais abordagens – maiormente situadas na segunda metade do século XX – que relacionam direito e economia. Essas abordagens, as quais sofreram influências de diferentes contextos econômicos, foram as seguintes:

- Direito e Economia (D&E) – concebida desde a década de 1940, com intensidade de aplicação na de 1960 nos Estados Unidos, que incorporou a visão econômica produzida pela chamada teoria neoclássica de pensamento econômico,⁴⁷⁵ propiciando a sistematização dos fundamentos da chamada “análise econômica do direito”, com o surgimento de dois principais conceitos: “custos de transação” e “custo-benefício”;
- Direito e Economia Comportamental (D&EC) – que, contrastando em parte com a teoria neoclássica, demonstra, por exemplo, que indivíduos tomam decisões consideradas “irracionais” diante de riscos;
- Direito e Finanças (D&F) – que, procura explicar o desenvolvimento econômico dos países com base na “origem” do seu sistema jurídico, entendido em termos de “famílias” de direito: *common law* ou *civil law*;
- Direito e Desenvolvimento (D&D) – com ideais de aproximar o direito das aspirações de desenvolvimento da sociedade em geral. Porém, devido ao seu fracasso, foi relançada como Novo Direito e Desenvolvimento (ND&D), desta vez sem discutir questões

⁴⁷⁵ Para uma exposição resumida da teoria econômica neoclássica, ver: BARBER, William. **Uma história do pensamento econômico**. Trad. Sergio Goes de Paula. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, p. 157-211.

de justiça, apenas fazendo adequações necessárias à evolução da teoria econômica para consecução de seus objetivos;

- Direito e Macroeconomia (D&ME) – que propõe o direito como instrumento auxiliar da política macroeconômica, especialmente no manejo da demanda agregada por meio de ajustes feitos nas políticas fiscal e monetária.

Uma vez examinadas as bases relacionais entre direito e economia, o capítulo apresenta, como passo seguinte, os fundamentos da AJPE, com ênfase em sua ferramenta analítica central – a Análise Posicional –, concluindo com a indicação das limitações da Análise Econômica do Direito (AED) diante dos desafios regulatórios contemporâneos.

5.1. Direito e processos econômicos em perspectiva

Especialmente após a Segunda Guerra Mundial, diferentes países passaram a adotar práticas de governança baseadas em políticas macroeconômicas. Essas práticas consistem, em termos gerais, no uso coordenado de instrumentos estatais – notadamente as políticas fiscal e monetária – com vistas a influenciar variáveis agregadas, tais como crescimento econômico, emprego, inflação e distribuição de renda. A política fiscal, por meio da gestão do gasto público e da tributação, permite ao Estado estimular ou conter a atividade econômica, além de viabilizar programas sociais e investimentos estruturais. Já a política monetária, conduzida por autoridades centrais, atua sobre a oferta de moeda e as taxas de juros, afetando o crédito, o consumo e os investimentos. Trata-se, portanto, de uma forma de governança que desloca o foco da regulação jurídica estritamente normativa para uma atuação estratégica do Estado sobre a dinâmica econômica em escala nacional.

Conforme citado no Capítulo 2, tais práticas assumiram, no chamado “Terceiro Mundo” (hoje conhecido como “Sul Global”)⁴⁷⁶, uma orientação desenvolvimentista. Por

⁴⁷⁶ Embora não sejam sinônimos perfeitos, o “Sul Global” herda e atualiza discussões sobre assimetrias internacionais que o termo “Terceiro Mundo” buscava definir ainda durante a Guerra Fria, quando foi criado para designar países não alinhados com os blocos capitalista (Primeiro Mundo) ou socialista (Segundo Mundo). Muitas dessas nações eram ex-colônias em desenvolvimento. Já “Sul Global”, agora em um contexto pós-Guerra Fria de maturação da globalização, inclui dimensões de colonialidade e dependência estrutural. Esses termos são invenções de nações hegemônicas, em sua maioria do norte hemisférico, para designar outros povos do mundo. Ver: SILVA, Fabricio Pereira. Understanding and questioning the idea of South from the South: a presentation of the book. In: SILVA, Fabricio Pereira. **The Idea of South: Perspectives from the Global South about its meaning**. Santiago de Chile: Ariadna, 2024. p. 7-9. Ainda sobre o conceito de Sul Global, embora não muito preciso para definir a China e a Índia, ele inclui ambos os países. Ver: CORONADO, Jaime A. Preciado; FLORES, Daniel Flores. En los nortes hay sures y en los sures nortes. El Sur Global como metáfora de la resistencia, de la paz y de una alternativa justa y equitativa mundial. In: SILVA, Fabricio Pereira. **The Idea of South: Perspectives from the Global South about its meaning**. Santiago de Chile: Ariadna, 2024. p. 91-93.

influência de ideias do economista britânico John Maynard Keynes, consolidou-se a compreensão de que o Estado deveria desempenhar um papel ativo na promoção do crescimento econômico e na mitigação de desigualdades sociais, recorrendo, para tanto, à gestão do orçamento público e à implementação de políticas voltadas à ampliação do bem-estar coletivo. A perspectiva macroeconômica, nesse contexto, emprega a análise de dados estatísticos relativos a fenômenos econômicos amplos, para orientar decisões que transcendem interesses individuais e alcançam a coletividade em nível nacional⁴⁷⁷.

Nesse contexto do segundo pós-guerra, o direito tradicional do século XIX mostrou-se limitado para lidar com os novos desafios impostos pela crescente complexidade das economias nacionais, já que muitas questões passaram a depender de ajustes finos da política macroeconômica, afetando diretamente a efetividade tanto de direitos individuais como de direitos sociais.⁴⁷⁸ A centralidade adquirida por instrumentos econômicos de gestão estatal tensionou os limites das categorias jurídicas clássicas, exigindo novas formas de interpretação e intervenção normativa. Em tal ambiente de expansão de programas distributivos (promoção do desenvolvimento econômico e à redução de desigualdades), surgiram novas perspectivas teóricas entre juristas e economistas, no sentido de compreender e aperfeiçoar as interações entre essas duas áreas.

A partir da década de 1940, portanto, juristas e economistas começaram a propor novas abordagens para reposicionar o direito diante de processos econômicos cada vez mais complexos e determinantes. Isso porque o discurso jurídico, antes protagonista, começou a ficar a reboque da legislação e de atos administrativos que passaram a estabelecer os direcionamentos normativos para a política econômica. As abordagens que se destacaram foram cinco, recém-citadas sinteticamente, e que a partir daqui agora serão elucidadas em mais detalhes, conforme segue:

5.1.1. Direito e Economia (D&E)

As primeiras ideias do movimento D&E começaram em 1946, quando o economista Aaron Director iniciou atividades na Faculdade de Direito da Universidade de

⁴⁷⁷ CASTRO, Marcus Faro. A dimensão econômica da efetividade dos direitos fundamentais. **Revista Semestral de Direito Econômico**, v. 1, n. 2, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.51696/resede.e01201>. Acesso em jan. 2025, p. 2. Sobre o “Employment Act, de 1946”, ver: p. 11.

⁴⁷⁸ Ibidem, p. 2-3.

Chicago⁴⁷⁹. Com a sua participação, houve no ambiente acadêmico diálogos entre direito e economia, com ênfase na aplicação de conceitos microeconômicos ao estudo jurídico⁴⁸⁰. O movimento D&E, entretanto, consolidou-se a partir da década de 1960, nos EUA, com a publicação do artigo seminal de Ronald Coase, *The Problem of Social Cost* (1960)⁴⁸¹, que retoma ideias já presentes em seu trabalho anterior, em especial, *The nature of the firm* (1937)⁴⁸². Em seus trabalhos, o autor ofereceu uma alternativa à visão convencional, sobretudo a do economista inglês Arthur Pigou, que, com base em preocupações da chamada “Economia do Bem-Estar” (*Welfare Economics*), propunha-se a superar efeitos adversos decorrentes de ações econômicas. Por exemplo, diante de um caso de poluição, tendia a considerar tal situação como malefício a ser combatido por meio de impostos.

Para Coase, esses custos decorriam sobretudo da indefinição ou da forma de atribuição dos direitos de propriedade e a barganha privada (negociações sem empecilhos legais/jurídicos) entre os agentes poderia solucionar conflitos a respeito das externalidades em casos concretos, desde que os custos de transação fossem baixos e os direitos de propriedade bem definidos. Nessa abordagem, argumentava-se que a intervenção estatal imporia altos custos de transação⁴⁸³, e por isso deveria ser reduzida ao mínimo.

Na década seguinte, Guido Calabresi, em sua obra *The Costs of Accidents* (1970), trouxe contribuições importantes ao movimento D&E, especialmente por recorrer ao cálculo de custo-benefício aplicado ao direito da responsabilidade civil⁴⁸⁴. O objetivo das regras de

⁴⁷⁹ CASTRO; Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. p. 17.

⁴⁸⁰ Mackaay & Rousseau citam diálogos entre juristas e economistas proeminentes na Universidade de Chicago e relatam que Coase “foi convidado para uma reunião, à noite, na casa de Director, para defender suas ideias perante economistas do porte de George Stigler e Milton Friedman”. Ver: MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 202-203, § 677.

⁴⁸¹ COASE, Ronald H. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, 1960.

⁴⁸² COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. **Economica, New Series**, v. 4, n. 16, nov. 1937. p. 387-405. Disponível em: <https://rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Coase%201937.pdf>. Acesso em: out. 2025.

⁴⁸³ COASE, Ronald H. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, 1960. p. 2 et seq. Em seu artigo, Coase ilustra diferentes situações em que a negociação privada seria possível para resolver os efeitos prejudiciais (*harmful effects*): reciprocidade indenizatória via negociação, obrigação de indenização, medidas de proteção, incorporação de custos etc. Ver também: MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 203-210.

⁴⁸⁴ Na obra de Calabresi, o cálculo de custo-benefício é aplicado à responsabilidade civil a partir da ideia de que o direito dos acidentes busca minimizar o custo social total (a soma entre os danos decorrentes dos acidentes e os custos necessários para evitá-los). Isso significa que a atribuição de responsabilidade não deve visar simplesmente a punir ou a compensar, mas a induzir comportamentos eficientes, levando os agentes a prevenir acidentes sempre que o custo da prevenção for inferior ao dano esperado. Nesse contexto, a responsabilidade civil funciona como um mecanismo de incentivos para que os custos sejam internalizados por quem pode evitá-los ao menor custo, o chamado *cheapest cost avoider*. O Capítulo 3 da obra de Calabresi estabelece o critério fundamental de minimização dos custos sociais, enquanto os capítulos posteriores, especialmente o 5 e o 7, desenvolvem e aplicam esse raciocínio. Ver: CALABRESI, Guido. **The Costs of Accidents: A Legal and Economic Analysis**. New Haven: Yale University Press, 1970.

responsabilidade seria minimizar custos de acidentes, os quais poderiam ser divididos em: “custos primários”, determinados pelo número e gravidade dos acidentes; “custos secundários”, devido à ausência de uma distribuição ideal de riscos; e “custos terciários”, incorridos pelo sistema jurídico para estabelecer e aplicar a responsabilidade. Até o presente, a estrutura pensada por Calabresi para acomodar preocupações de eficiência e justiça tem ajudado a organizar discussões sobre os pontos fortes e fracos das diferentes regras de responsabilidade civil, desde acidentes de trânsito até negligência médica e danos ambientais⁴⁸⁵.

Paralelamente, Richard Posner, ao publicar a obra *Economic Analysis of Law* (1973), sistematizou os fundamentos da análise econômica do direito e se tornou uma das principais referências teóricas do movimento D&E⁴⁸⁶. Posner defendeu que a eficiência deveria ser o critério central para avaliar normas jurídicas, aproximando o direito de parâmetros microeconômicos⁴⁸⁷ e consolidando a influência da Escola de Chicago. A tríade formada por Director, Coase e Posner tornou-se conhecida como a base intelectual do movimento D&E, cuja expansão posterior alcançou a Europa e a América Latina⁴⁸⁸. Em suma, entre os principais conceitos incorporados pela abordagem D&E estão os “custos de transação” e a análise de “custo-benefício”, aplicáveis a situações microeconômicas. Essas ferramentas, como se viu aqui, permitem avaliar se a aplicação de determinada regra jurídica ou regulatória promove eficiência econômica.

Não obstante sua relevância, o movimento D&E é alvo de críticas. Duncan Kennedy, por exemplo, discorda da centralidade que esse movimento atribui ao critério de

⁴⁸⁵ VAN DEN BERGH, Roger. Introduction: The Impact of Guido Calabresi on Law and Economics Scholarship. *Erasmus Law Review*, Vol. 1, No. 4, 2008. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1498355>. Acesso em: 2 out. 2025. p. 1-2. Por sua vez, Mackaay & Rousseau referem que uma das regras simplificadoras de Calabresi, para a melhor relação entre custos de prevenção e custos administrativos é a seguinte: “Se estivermos incertos quanto à escolha entre muitas categorias de pessoas que possam influir sobre a incidência de acidentes, escolhamos aquela mais bem colocada para negociar com as outras (*best briber*)”. Ver: MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. *Análise econômica do direito*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 215-216.

⁴⁸⁶ CASTRO; Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo L. Pena (orgs.). *Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global*. Curitiba: CRV, 2018. p. 18.

⁴⁸⁷ POSNER, Richard. *Economic Analysis of Law*. Boston: Little, Brown and Company, 1973. p. 12. Posner justifica a eficiência como importante critério de escolha social, embora não o único. Ele explica a Eficiência em Pareto, a qual considera eficiente uma transação somente quando pelo menos uma pessoa fica melhor e ninguém fica pior, e, quanto a isso, o autor aponta um problema: a sua pouca aplicabilidade prática, já que quase todas as transações reais afetam terceiros (nem que seja indiretamente, pelos preços). Alternativamente, Posner explica o conceito de eficiência Kaldor-Hicks, adotado em seu livro, segundo o qual uma transação é eficiente se os ganhos totais superam as perdas totais, ainda que algumas pessoas saiam prejudicadas. É, portanto, mais flexível se comparada com a de Pareto porque basta que os ganhos sejam maiores que as perdas (e, assim, em tese, segundo o autor, seria possível compensar os prejudicados).

⁴⁸⁸ Sobre o surgimento da abordagem Direito e Economia (D&E), seus fundadores e desdobramentos posteriores, ver: CALABRESI, Guido. *The Future of Law and Economics: Essays in Reform and Recollection*. New Haven: Yale University Press. 2016. 244 p.

eficiência de Kaldor-Hicks, que considera eficientes quaisquer situações em que ganhos superem as perdas, mesmo restando pessoas prejudicadas no processo⁴⁸⁹). Para Kennedy, tal critério é praticamente inviável, pois ignora aspectos distributivos e valores sociais e reduz o direito a um instrumento funcional, manipulável, da economia, alheio ao que a ordem jurídica estabelece. Tal critério seria indeterminado para uma vasta gama de casos em que existem múltiplas regras eficientes com consequências distributivas opostas, tornando impossível a tribunais ignorar a distribuição em nome da eficiência. Tome-se como exemplo o fato de os tribunais, na prática, fundamentarem suas decisões em um conjunto heterogêneo de critérios de justiça – como precedentes, moralidade, direitos e o interesse público –, que são intrinsecamente políticos e não redutíveis a uma análise técnica de eficiência. Além disso, a aplicação de métodos econômicos ao direito pode desconsiderar dimensões normativas próprias da esfera jurídica, como a justiça, a equidade e os direitos fundamentais⁴⁹⁰.

Enfim, foram essas críticas que abriram caminho para correntes alternativas, como o Direito e Economia Comportamental (D&EC) e a própria Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), que buscam incorporar elementos institucionais e sociais (e, em certos aspectos, psicológicos da ação humana) à análise das normas jurídicas.

A seção 5.2.3 apresentará de forma breve algumas limitações da Análise Econômica do Direito.

5.1.2. Direito e Economia Comportamental (D&EC)

O movimento D&EC começou a se estruturar a partir do final da década de 1970, com os trabalhos experimentais de Daniel Kahneman e Amos Tversky em torno da Teoria da Perspectiva (*Prospect Theory*), cujo objetivo era demonstrar como indivíduos tendem a tomar decisões sistematicamente enviesadas diante do risco, em contraste com os pressupostos da racionalidade plena da economia neoclássica⁴⁹¹.

⁴⁸⁹ Ver mais detalhes da eficiência de Kaldor-Hicks, inclusive em comparação com a de Pareto, em rodapé anterior.

⁴⁹⁰ KENNEDY, Duncan. Law-and-economics from the perspective of critical legal studies. In: NEWMAN, P. (ed.). **The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law**. Vol. 2. New York: Stockton Press, 1998. p. 465, 470, 471.

⁴⁹¹ KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. **Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk**. *Econometrica*, v. 47, n. 2, p. 263-291, 1979. Os autores descrevem nesse artigo “diversas classes de problemas de escolha, nas quais as preferências violam sistematicamente os axiomas da teoria da utilidade esperada. [...] a teoria da utilidade, como é comumente interpretada e aplicada, não é um modelo descritivo adequado” (p. 263). As principais justificativas para esse tipo de comportamento são: (i) o *efeito certeza*, em que as pessoas supervalorizam resultados certos em relação a resultados meramente prováveis (p. 265-267); (ii) o

Na década de 1990, essa abordagem econômica passou a ser incorporada de maneira mais consistente ao direito, sobretudo nos Estados Unidos, nas áreas do direito do consumidor, dos contratos e da regulação. O seu marco de difusão mais amplo ocorreu com a publicação da obra *Nudge*, de Richard Thaler e Cass Sunstein (2008), que consolidou a aplicação prática de compreensões/achados (ditos *insights*) comportamentais em políticas públicas e no desenho institucional, expandindo o alcance da análise econômica para além da perspectiva tradicional da Escola de Chicago. Em sua obra, os autores conceituam a “arquitetura da escolha”, ou seja, o *design* do contexto de alternativas no qual as pessoas tomam decisões e defendem o “paternalismo libertário”. Esta seria uma abordagem que busca influenciar comportamentos de forma previsível, sem restringir ostensivamente opções ou alterar incentivos econômicos de forma significativa. É um exemplo o da diretora de refeitório escolar que, ao reorganizar a disposição dos alimentos, consegue influenciar significativamente as escolhas alimentares das crianças via “*nudge*”, ou seja, um “empurrãozinho”, no sentido de incentivo sutil, que orienta as pessoas em direções “benéficas”, mantendo sua liberdade de escolha. Os autores argumentam ser legítimo e desejável que instituições públicas e privadas adotem esse método para ajudar as pessoas a viverem vidas mais longas, saudáveis e satisfatórias, segundo seus próprios interesses⁴⁹².

A perspectiva D&EC, como se pode ver, embora reconheça limitações cognitivas e vieses psicológicos dos agentes econômicos, mantém o foco em cenários delimitados ao propor a correção de comportamentos que não estejam indo por direções “benéficas”. As alegadas intervenções sutis (*nudges* / empurrõeszinhos) reafirmam a racionalidade neoclássica. Além disso, ambas não consideram fatos e instituições macroeconômicas. Dessa forma, os estudos vinculados à perspectiva D&EC, assim como aqueles alinhados às concepções desenvolvidas pelas correntes D&E e D&F (esta última explicada em detalhes adiante), não reconhecem que diversos comportamentos sociais – ainda que legítimos em si mesmos – somente podem ser compreendidos à luz de motivações distintas da racionalidade econômica estrita, como demonstra a sociologia econômica⁴⁹³.

efeito reflexão, em que atitudes em relação ao risco se invertem quando se passa de ganhos para perdas – aversão ao risco em ganhos e busca de risco em perdas (p. 268-269); (iii) a *aversão a seguros probabilísticos*, em que as pessoas rejeitam seguros probabilísticos mesmo quando eles, do ponto de vista da utilidade esperada, seriam vantajosos (p. 269-271); (iv) o *efeito isolamento*, em que as pessoas tendem a ignorar componentes comuns entre alternativas, levando a preferências inconsistentes dependendo da formulação do problema (p. 271-273).

⁴⁹² THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness**. New Haven; London: Yale University Press, 2008. p. 1, 3, 6.

⁴⁹³ CASTRO, Marcus Faro. A dimensão econômica da efetividade dos direitos fundamentais. **Revista Semestral de Direito Econômico**, v. 1, n. 2, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.51696/resede.e01201>.

Contudo, há uma crítica recorrente ao movimento D&EC, que alega o seguinte: ao privilegiar intervenções sutis sobre o comportamento individual, tende-se a despolitizar problemas estruturais mais amplos. Gerd Gigerenzer, por exemplo, aponta que os *nudges* (incentivos sutis ofertados pelo paternalismo estatal ou por “especialistas”) reduzem a autonomia do cidadão porque nesse ato está a presunção de que os vieses devem ser corrigidos externamente⁴⁹⁴. Consequentemente, seguindo a lógica desse autor, pode-se inferir que o D&EC, ao enfatizar escolhas individuais, corre o risco de invisibilizar desigualdades sociais, políticas e institucionais que moldam os próprios contextos de decisão. Nesse sentido, o D&EC pode ser visto como um avanço em relação à visão estritamente racional da Escola de Chicago, mas limitado se comparado a abordagens mais críticas e interdisciplinares, como a sociologia econômica ou a economia institucional.

5.1.3. Direito e Finanças (D&F) ou Teoria das Origens

O movimento D&F surgiu no final da década de 1990 e se consolidou na seguinte, tendo como principais precursores os economistas Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer e Robert Vishny⁴⁹⁵. O marco fundacional foi o artigo *Law and*

Acesso em jan. 2025. p. 12. Por sua vez, Granovetter critica as visões que chama de “subsociada” (economia neoclássica) e “hiperssocializada” (determinismo normativo) por negligenciarem como o comportamento econômico é embutido (*embedded*) em redes de relações sociais concretas – redes estas que geram confiança, coíbem malfetorias e explicam padrões de ação que vão além do cálculo racional estreito de maximização de utilidade. Granovetter defende que a sociologia econômica, ao focar esse *embeddedness*, oferece uma explicação superior para a ordem e a cooperação na vida econômica. Ver: GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, 1985. p. 482-487 et seq.

⁴⁹⁴ GIGERENZER, Gerd. **Risk savvy: how to make good decisions**. 324 p. New York: Viking, 2014. Embora esse autor não mencione explicitamente o D&EC, as suas críticas são contundentes à lógica desse movimento: “Os seres humanos são falíveis: preguiçosos, estúpidos, gananciosos e fracos”, anunciava um artigo na revista *The Economist*. [...] Embora vivamos no século XXI de alta tecnologia, alguma forma de paternalismo é a única estratégia viável: fechar as portas, reunir os especialistas e dizer ao público o que é melhor para ele. Essa mensagem fatalista não é o que você lerá neste livro. O problema não é simplesmente a estupidez individual, mas o fenômeno de uma sociedade analfabeta em relação ao risco. [...] Os especialistas são parte do problema e não da solução. Muitos especialistas têm dificuldade em compreender os riscos, não têm habilidade para comunicá-los e buscam interesses que não condizem com os seus. [...] A alfabetização em risco é o conhecimento básico necessário para lidar com uma sociedade tecnológica moderna. [...] Sem ela, você coloca em risco sua saúde e seu dinheiro, ou pode ser manipulado por medos e esperanças irrealistas. [...] As pessoas não são burras. O problema é que nosso sistema educacional tem um ponto cego impressionante em relação à alfabetização em risco” (Capítulo 1). Gigerenzer distingue “risco” (probabilidades conhecidas) de “incerteza” (algo desconhecido), e critica modelos que tratam incerteza como se fosse risco. E diz: “Em um mundo incerto, nem tudo é conhecido e não se pode calcular a melhor opção. Aqui, boas regras práticas e intuição também são necessárias” (Capítulo 2). Ele também critica a ilusão de que mais dados e modelos complexos sempre levam a melhores decisões.

⁴⁹⁵ Armour et al. referem que “a pesquisa sistemática sobre a relação entre as instituições jurídicas de um país e seus sistemas de governança corporativa e financeira teve início apenas no final da década de 1990, com o

Finance (1998), no qual esses autores argumentaram que a origem legal dos países – conforme a distinção entre *common law* e *civil law* – exerce impacto direto sobre a qualidade das instituições financeiras, a proteção dos investidores e, conseqüentemente, sobre o desenvolvimento econômico. De acordo com essa hipótese, países de tradição *common law* tenderiam a oferecer maior segurança jurídica para acionistas e credores, criando condições mais favoráveis à expansão dos mercados de capitais⁴⁹⁶.

A publicação de La Porta et al. (1998) representou uma inovação ao aproximar o direito das análises empíricas da economia, inaugurando um campo interdisciplinar que buscava explicar diferenças de desempenho econômico a partir de variáveis institucionais e jurídicas. Um efeito extra dessa abordagem foi a expansão do movimento Direito e Economia (D&E), devido à introdução de metodologias estatísticas comparativas para mensurar o efeito das estruturas legais sobre os sistemas financeiros. Com isso, o movimento D&F posicionou-se como um desdobramento dos paradigmas neoclássicos, mas com foco específico no papel desempenhado pelas instituições jurídicas na regulação dos mercados globais.

A influência de La Porta, López-de-Silanes, Shleifer e Vishny não se limitou ao campo acadêmico. Suas conclusões foram amplamente apropriadas por organismos multilaterais como o Banco Mundial, que passou a recomendar reformas institucionais inspiradas na recém-citada teoria de que países de tradição *common law* criam condições mais favoráveis à expansão dos mercados de capitais⁴⁹⁷. Já em relação ao Fundo Monetário Internacional, este não fez de uso normativo e prescritivo dessa; no máximo, a literatura do D&F aparece em estudos técnicos veiculados pelo FMI como ferramenta analítica e econométrica de terceiros⁴⁹⁸. Enfim, importa mencionar que, a partir dessa perspectiva, a

trabalho pioneiro e altamente influente de La Porta, López-de-Silanes, Shleifer e Vishny”. Em seguida, para comprovar a citada sistemática, são citadas oito obras desses autores, publicadas entre 1997 e 2008. Ver: ARMOUR, J.; DEAKIN, S. F.; LELE, P. P.; SIEMS, M., **How Do Legal Rules Evolve?** Evidence from a Cross-Country Comparison of Shareholder, Creditor and Worker Protection (July 7, 2009). European Corporate Governance Institute - Law Working Paper No. 129/2009, Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper No. 382. Available at: <https://ssrn.com/abstract=1431008>. p. 2.

⁴⁹⁶ LA PORTA, Rafael; LÓPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. *Law and Finance*. **Journal of Political Economy**, v. 106, n. 6, 1998. p. 1114-1116, 1152.

⁴⁹⁷ Segundo Armour et al., a pesquisa desses autores “tem uma importância prática significativa, pois o Banco Mundial a utiliza para avaliar e promover uma forma específica de desenvolvimento jurídico”. Ver: ARMOUR, J.; DEAKIN, S. F.; LELE, P. P.; SIEMS, M., **How Do Legal Rules Evolve?** Evidence from a Cross-Country Comparison of Shareholder, Creditor and Worker Protection (July 7, 2009). European Corporate Governance Institute - Law Working Paper No. 129/2009, Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper No. 382. Available at: <https://ssrn.com/abstract=1431008>. p. 2.

⁴⁹⁸ São exemplos de estudos técnicos veiculados pelo FMI, cujos autores várias vezes a Laporta os seguintes: SEVER, Can. *Cadasters, asset tangibility, and growth*. **IMF Working Papers**, Washington, D.C., v. 2026, n. 034, p. 4-32, 27 fev. 2026. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2026/034/article-A001-en.xml>. Acesso em: 10 abr. 2026. E também: CROWE, Christopher W. et al. Chapter 11: International

convergência institucional em direção a modelos de proteção mais robustos aos investidores seria capaz de atrair investimentos estrangeiros, fomentar a integração financeira internacional e, por consequência, estimular o desenvolvimento econômico⁴⁹⁹.

Apesar de sua importância, também o movimento D&F recebeu críticas consistentes. Uma das principais refere-se ao seu determinismo jurídico, uma vez que a sua teoria sugere ser essa abordagem a origem legal de um país, praticamente decisiva para explicar seu nível de desenvolvimento financeiro. Tal perspectiva tende a minimizar a complexidade histórica, política e cultural das instituições implicadas, atribuindo ao direito um peso causal questionável⁵⁰⁰.

Outro ponto de contestação relaciona-se ao caráter economicista e reducionista do modelo. Ao concentrar-se em indicadores estatísticos comparativos e na classificação entre *common law* e *civil law*, são desconsiderados fatores relevantes, como desigualdade social, estruturas políticas, práticas informais e dinâmicas históricas específicas de cada país. Diversos críticos ressaltam também que a proteção legal a investidores, embora relevante, não é condição suficiente para explicar a diversidade de arranjos institucionais e resultados econômicos observados em escala global⁵⁰¹.

Por fim, a apropriação normativa do movimento D&F por instituições multilaterais reforçou questionamentos sobre sua neutralidade científica. A teoria de La Porta et al. (1998), como se verá adiante, acabaria fornecendo justificativas intelectuais para as reformas pró-mercado impulsionadas pela globalização, legitimando uma agenda de homogeneização institucional nem sempre atenta às peculiaridades locais. Nesse sentido, em síntese, embora o movimento tenha fornecido importantes ferramentas para compreender a relação entre direito e finanças, sua aplicação acrítica foi acusada de reproduzir visões simplificadoras e pouco sensíveis a diversidades sociais, históricas e políticas dos países.

financial integration and economic growth. **Journal of International Money and Finance**, Vol. 21, n. 6 (2002), p. 749-776. Available at: <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781589069398/ch011.xml>. Acesso em: 10 abr. 2026.

⁴⁹⁹ TRUBEK, D. M.; SANTOS, A. (Orgs.). **The New Law and Economic Development: a critical appraisal**. Cambridge; New York: Cambridge University Press. 2006.

⁵⁰⁰ Um dos críticos ao determinismo jurídico da abordagem D&F é Douglas C. North, que sugere ser equivocado atribuir o sucesso econômico apenas a um tipo de sistema legal, ignorando a complexa interação entre política, cultura e economia ao longo do tempo. Ver: NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

⁵⁰¹ Outra crítica abrangente ao caráter “economicista e reducionista” da abordagem D&F foi desenvolvida em: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty**. New York: Crown Publishers, 2012. 576 p.

5.1.4. *Direito e Desenvolvimento (D&D) e Novo Direito e Desenvolvimento (ND&D)*

A abordagem D&D teve duas fases: a primeira entre 1960 e 1970, e a segunda a partir de meados dos anos 2000, quando foi denominado ND&D. Seu princípio esteve marcado pela ligação de ideias da “teoria da modernização” com as da “teoria econômica do desenvolvimento”. Nesta última teoria, a análise não partia de uma noção de “equilíbrio”, pois reconhecia a existência de conflitos formados e desenvolvidos no interior do sistema econômico, influenciados por políticas governamentais⁵⁰².

Segundo Hugo Luís Pena Ferreira, na primeira fase da abordagem D&D, a partir da década de 1960, algumas agências e fundações passaram a considerar o direito como instrumento de promoção de políticas estatais orientadas ao crescimento econômico, no contexto do chamado movimento *Direito e Estado Desenvolvimentista*. Ainda assim, o papel do direito permaneceu secundário no debate mais amplo sobre desenvolvimento, que foi majoritariamente conduzido por economistas, com participação posterior de juristas⁵⁰³.

O movimento D&D pretendia explorar a via aberta do *legal realism*, que podia aproximar o direito das aspirações de desenvolvimento da sociedade em geral. No entanto, nos EUA, o D&D não prosperou, pelo contrário: as ideias favoreceram os empresários. Isso, conseqüentemente, levou à reformulação da teoria econômica do desenvolvimento, que passou a receber o frequente rótulo de “neoliberal”, o qual nesta tese entendemos por “tendência pró-mercado”. No fim da década de 1970 e no início de 1980, o movimento D&D foi marcado pela derrota dos pressupostos da teoria econômica do desenvolvimento. Por essa razão, em meados dos anos 2000, o D&D foi relançado com a denominação Novo Direito e Desenvolvimento (ND&D) e se propôs a tão só verificar as adequações possíveis dos meios para com os respectivos objetivos⁵⁰⁴, não mais discutindo se as políticas eram justas ou injustas.

Com esse novo paradigma, o desenvolvimento deixa de atribuir ao Estado o papel central na condução das transformações econômicas, passando a assumir um novo papel de “fiador institucional”, garantidor da ‘estabilidade das regras do jogo’⁵⁰⁵. Para Schapiro &

⁵⁰² CASTRO; Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. p. 23 e p. 24.

⁵⁰³ FERREIRA, Hugo Luís Pena. **Direito, política econômica e globalização: formação de um debate**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. p. 400.

⁵⁰⁴ CASTRO; Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. p. 24, 25.

⁵⁰⁵ FERREIRA, Hugo Luís Pena. **Direito, política econômica e globalização: formação de um debate**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. p. 403.

Trubek, “a teoria do desenvolvimento deu ensejo às proposições do propalado Consenso de Washington. A identificação do Estado como setor de liderança econômica foi solapada pelas análises de falhas de governo e abriu espaço para o protagonismo do mercado”.⁵⁰⁶

Em outras palavras, na segunda fase, o direito passa a atuar como arcabouço institucional das relações de mercado, assegurando previsibilidade, estabilidade normativa e proteção aos direitos dos agentes econômicos, ao mesmo tempo que impõe limites à atuação do Estado, não mais sendo objeto de um meio de intervenção estatal direta. Diferentemente da fase anterior, marcada pelo predomínio do direito público, há uma valorização do direito privado como principal instrumento de governança⁵⁰⁷.

Sendo assim, como se pôde notar até aqui, as correntes D&E, D&EC, D&F e D&D, cada qual ao seu modo, buscaram estabelecer aproximações específicas relações entre o direito e a economia. O D&E focou na eficiência em contextos microeconômicos; o D&EC valeu-se de vieses comportamentais, sem desconsiderar decisões individuais; o D&F relacionou instituições jurídicas – sobretudo empresariais e financeiras – ao crescimento econômico, defendendo a superioridade do modelo legal anglo-americano sobre os dos demais países, influenciando reformas do Banco Mundial, enquanto, por sua vez, o D&D, num primeiro momento, tentou aproximar o direito de preceitos de desenvolvimento da sociedade em geral, via intervenção direta do Estado, mas, como isso não deu certo, reformou-se, em sua fase mais recente, como ND&D e passou a conceber o direito como elemento de estabilização institucional voltado ao funcionamento das economias de mercado, relegando ao Estado uma tarefa tão só reguladora. Em comum, tais abordagens operam com categorias delimitadas, frequentemente orientadas por diretrizes estanques, o que condiciona o modo como o direito é compreendido e mobilizado.

Com o tempo, diante da complexidade dos processos econômicos e sociais, tais limitações ficaram cada vez mais evidentes, de certa forma minando a centralidade atribuída à eficiência, aos incentivos individuais ou a arranjos institucionais padronizados, especialmente quando atravessados por dinâmicas históricas, políticas e distributivas mais amplas, como

⁵⁰⁶ SCHAPIRO, Mario Gomes; TRUBEK, David M. Redescobrimo o direito e desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. In: SCHAPIRO, Mario G.; TRUBEK, David M. (org.). **Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 34.

⁵⁰⁷ FERREIRA, Hugo Luís Pena. **Direito, política econômica e globalização: formação de um debate**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. p. 403-404.

bem se demonstrou acima, por meio das críticas reportadas. Naturalmente, abriu-se espaço para o surgimento de novas abordagens⁵⁰⁸, como as que se apresentam a seguir.

5.1.5. Direito e Macroeconomia (D&ME)

A proposta mais recente, em termos de abordagem do direito em relação à economia, é a D&ME, apresentada por Yair Listokin em seu livro intitulado *Law and Macroeconomics* (2019). O autor defende o uso do direito como instrumento auxiliar da política macroeconômica, especialmente no manejo da “demanda agregada” por meio das políticas fiscal e monetária.⁵⁰⁹ Contudo, adota como pressupostos teóricos o modelo IS/LM⁵¹⁰ e a tradição macroeconômica dominante do século XX, sem questionar suas bases normativas ou propor categorias jurídicas próprias. Assim, a análise permanece dependente dos instrumentos analíticos da macroeconomia convencional, de matriz neoclássica, desprezando preocupações de ordem distributiva que haviam sido centrais em Keynes e que ressurgem apenas em correntes pós-keynesianas e desenvolvimentistas.⁵¹¹

Ainda que a proposta de Listokin represente um avanço em relação às perspectivas anteriores, por destacar a interação entre direito e estabilização macroeconômica, sua limitação central está em manter uma visão instrumentalista do direito, reduzido à ferramenta de implementação de decisões previamente estruturadas pela macroeconomia ortodoxa⁵¹². Essa abordagem ignora, por exemplo, a dimensão normativa e política do direito, que poderia servir não apenas como mecanismo de eficiência econômica, mas também como estrutura de mediação de conflitos distributivos e de proteção de direitos sociais. Nesse

⁵⁰⁸ CASTRO, Marcus Faro. A dimensão econômica da efetividade dos direitos fundamentais. **Revista Semestral de Direito Econômico**, v. 1, n. 2, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.51696/resede.e01201>. Acesso em jan. 2025. p. 12-13.

⁵⁰⁹ LISTOKIN, Yair. **Law and Macroeconomics: Legal Remedies to Recessions**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2019. p. 30.

⁵¹⁰ O modelo IS/LM (Investment–Saving / Liquidity Preference–Money Supply) (Investimento–Poupança/Preferência de Liquidez–Oferta de Moeda), desenvolvido por John Hicks em 1937, com base nas ideias de Keynes, é uma representação simplificada da economia no curto prazo.

⁵¹¹ CASTRO, Marcus Faro. A dimensão econômica da efetividade dos direitos fundamentais. **Revista Semestral de Direito Econômico**, v. 1, n. 2, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.51696/resede.e01201>. Acesso em jan. 2025. p. 14.

⁵¹² Bruno Meyerhof Salama sugere que a abordagem Direito e Macroeconomia enfrenta um segundo desafio: reconciliar intervenções macroeconômicas com o Estado de Direito. Ao introduzir o “*elasticity paradigm*” (paradigma da elasticidade), argumenta que o significado do direito é constantemente reavaliado e não pode ser reduzido a simples aplicação instrumental de modelos econômicos, com base em leis ótimas e definitivas. Ver: SALAMA, Bruno Meyerhof. Macroeconomic Analysis of Law Versus Law and Macroeconomics, **Law and Contemporary Problems**, n. 83. 2020. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol83/iss1/11>. Acesso em: 03 out. 2025. p. 182 et seq.

sentido, autores da tradição institucionalista e do constitucionalismo econômico⁵¹³ têm enfatizado que a análise macroeconômica precisa considerar os efeitos do arcabouço jurídico na formação de expectativas, na alocação de riscos e na efetividade de políticas de inclusão social ou mesmo de sustentabilidade ambiental⁵¹⁴.

Em síntese, a proposta de Listokin, ao não dialogar de forma consistente com correntes críticas da macroeconomia e do direito, corre o risco de reproduzir a visão tecnocrática dominante, sem oferecer instrumentos teóricos suficientes para enfrentar os desafios contemporâneos de desigualdade, instabilidade financeira e crise ambiental, alguns dos quais expomos nesta pesquisa.

Por fim, embora as quatro primeiras perspectivas de aproximação entre direito e economia, citadas neste capítulo, tenham obtido alguma adesão e aplicação, revelaram, ao longo do tempo, conforme já sugerido, lacunas teóricas e metodológicas, especialmente quanto à ausência de categorias jurídicas que permitissem compreender e prover subsídios para a mitigação, em nível estrutural, dos impactos das políticas macroeconômicas sobre a efetividade de direitos fundamentais e humanos.

É nesse contexto de insuficiência teórico-instrumental que emerge uma nova proposta de aproximação entre o direito e a economia, voltada a enfrentar ditas limitações, como se verá adiante.

⁵¹³ No âmbito do constitucionalismo econômico (“constituição econômica”), compreende-se a Constituição como o conjunto de normas que estabelece o marco jurídico fundamental da ordem econômica, definindo seus princípios estruturantes e a organização das relações entre Estado e mercado. Por sua vez, a perspectiva institucionalista desloca o foco para a efetividade dessas normas e para o funcionamento concreto das instituições, examinando como elas moldam a implementação de políticas públicas e estruturam, ao mesmo tempo, limites à atuação do poder estatal e dos agentes econômicos. Ver: PINTO, Felipe Chiarello de Souza; VIVA, Rafael Quaresma. O constitucionalismo econômico: a Constituição econômica brasileira no documento de 05 de outubro de 1988. In: PINTO, Felipe Chiarello de Souza; SOARES, Sônia Barroso Brandão; CLARK, Giovanni (coords.). **Direito e economia**. Florianópolis: FUNJAB, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/livro.php>. Acesso: mar. 2026. p. 2 et seq. Ver definição e análise sobre “constituição econômica” no século XIX em: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. p. 474, passim. Entre os institucionalistas, entre outros, está Richard Posner, já citado, e Boaventura de Sousa Santos, cujos preceitos institucionalistas figuram em várias de suas obras, a exemplo desta: SANTOS, Boaventura de Sousa. *La reinvenición del Estado y el Estado plurinacional*. In: _____. *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

⁵¹⁴ PINTO, Felipe Chiarello de Souza; VIVA, Rafael Quaresma. O constitucionalismo econômico: a Constituição econômica brasileira no documento de 05 de outubro de 1988. In: PINTO, Felipe Chiarello de Souza; SOARES, Sônia Barroso Brandão; CLARK, Giovanni (coords.). **Direito e economia**. Florianópolis: FUNJAB, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/livro.php>. Acesso: mar. 2026. Nesse mesmo relativo, ver também: LEMOS, Walter Gustavo da Silva; BELLO, Enzo. Bem-Viver e Comum: alternativas do constitucionalismo econômico latino-americano ao modelo capitalista de produtivismo extrativista. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 158-184 maio/ago. 2019. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i2.24322.

5.2. Fundamentos da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE)

A análise jurídica da política econômica (AJPE), com antecedentes desde 2008⁵¹⁵, afirmou-se mais visivelmente em 2009, com base em debates e reflexões do Grupo Direito, Economia e Sociedade (GDES)⁵¹⁶, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, organizado em parte com base em críticas dirigidas ao formalismo jurídico adotado no Brasil e sua tendência de valorizar o argumento de autoridade em detrimento do argumento analítico. À época, ideias jurídicas sobre as relações entre direito e economia advindas de outros países – em especial a “Análise Econômica do Direito” e a “Teoria das Origens” –, ganhavam cada vez mais espaço entre autores, juristas e especialistas brasileiros. Isso levou o grupo a desenvolver estudos capazes de reconstruir conceitos jurídicos e abordar a realidade empírica de uma forma diferente, visando a aproximar os “direitos” subjetivos da sua efetividade concreta. Os estudos culminaram em uma primeira obra publicada em 2018, com o título de *Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global*⁵¹⁷.

A AJPE é um caminho alternativo entre o direito e a economia, que rejeita a “visão neoclássica” do mundo social; sua perspectiva aproxima-se parcialmente da abordagem ND&D, sendo crítica das abordagens D&E, D&EC e D&F. A AJPE, contudo, dedica-se menos à teoria econômica do direito e mais à reconstrução de categorias jurídicas, assim como à elaboração de novas, ou parcialmente novas categorias⁵¹⁸. A AJPE, por meio de ferramentas específicas, ainda é capaz de analisar a “fruição do direito” (também citada como “efetividade do direito”) em determinados contextos sociais, considerando diferentes relações sociais e institucionais⁵¹⁹.

A AJPE tem como pressuposto que o direito não pode ser reduzido a um instrumento funcional da economia de mercado, tal como hoje é configurado na maior parte dos países; deve, isto sim, ser compreendido como estrutura normativa autônoma capaz de compatibilizar o direito com as preferências dos cidadãos nas democracias. Assim, difere da análise econômica do direito, que privilegia a maximização da eficiência como critério central

⁵¹⁵ CASTRO, Marcus Faro de. Análise Jurídica da Política Econômica. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, 3, n. 1 (2009): 17-71.

⁵¹⁶ O Grupo Direito, Economia e Sociedade (GDES) é cadastrado no Conselho Nacional de Pesquisas e está vinculado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

⁵¹⁷ CASTRO; Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018.

⁵¹⁸ Ibidem, p. 26-27.

⁵¹⁹ Ibidem, p. 29.

para a formulação de normas jurídicas e do processo judicial. A AJPE, por sua vez, considera que todas as economias de mercado podem ser compreendidas como redes contratuais complexas, adicionadas de instituições político-econômicas, em cujo contexto geral as atividades de produção, de troca comercial e de consumo são organizadas. Dentro dessas redes, segmentos específicos são identificados para análise, constituindo o que se denomina “agregados contratuais” ou institucionais, os quais representam conjuntos estruturados de relações estratégicas entre agentes econômicos, possibilitando institucionalmente tanto o consumo quanto a produção e a troca⁵²⁰.

Na perspectiva da AJPE, a economia, entendida como sistema de práticas sociais, organiza-se fundamentalmente em torno da produção, da circulação (troca) e do consumo de bens e serviços. Nesse quadro, a política econômica configura-se como um arranjo normativo e institucional destinado à regulação dessas práticas de produção, troca e consumo. Ainda que determinados padrões de ação econômica decorram de contratos e negociações de natureza privada, a AJPE evidencia que tais padrões são permeados por normas e instituições compartilhadas, o que amplia sua eficácia social e vincula sua regulação ao interesse público. Assim, sob a perspectiva da AJPE, a formulação jurídica assume a possibilidade de incorporar prescrições legais aos contratos privados, por meio de mecanismos regulatórios institucionalizados.⁵²¹

Sob a ótica da AJPE, juristas devem dedicar-se a analisar os chamados “agregados contratuais”, que são, também, ferramentas analíticas dinâmicas, de relevância jurídica e econômica; não são elementos fixos e imutáveis. A regulação da economia, nesse sentido, pode ser beneficiada pelo estudo de uma “arquitetura contratual”, que envolve a inter-relação entre agentes econômicos e suas implicações em contextos empíricos aplicados. As interações contratuais, quando selecionadas para exame jurídico, tornam-se elementos centrais na análise regulatória.⁵²²

A AJPE estrutura suas análises em torno da fruição dos direitos subjetivos no âmbito das atividades econômicas, desdobrando-se em dois eixos: os “direitos de produção” e os “direitos de consumo”. Os direitos “de produção” referem-se aos direitos subjetivos dos agentes econômicos relacionados à produção (criação) de bens e troca comercial e, ainda, estão diretamente ligados às formas jurídicas de “propriedade comercial”. Já os “direitos de

⁵²⁰ Ibidem, p. 28-29.

⁵²¹ Ibidem, p. 28.

⁵²² Ibidem, p. 28-29.

consumo” dizem respeito às práticas sociais e culturais mediadas pela destruição⁵²³ pacífica (e culturalmente relevante) de produtos e serviços expressando-se como “direitos sociais” ou, ainda, “direitos econômicos, sociais e culturais” (DESCs), abrangendo direitos subjetivos tais como os direitos à saúde, à moradia ou à energia. Dessa forma, os dois eixos do direito são classificados como abrangendo direitos fundamentais e se encontram respaldados em constituições e leis nacionais e tratados internacionais.⁵²⁴

A título de síntese explicativa e alinhamento inicial com o foco desta pesquisa, dando o primeiro passo em direção à dinâmica analítica da AJPE, apresenta-se no Quadro 5, adiante, uma correlação entre esses direitos e a prestação de serviços de distribuição de energia elétrica no Brasil:

Quadro 5 – Direito de produção e direito de consumo no fornecimento de energia elétrica no Brasil.

Eixo	Definição	Exemplos/elementos	Relevância jurídica
Direitos de produção	Direitos subjetivos dos agentes econômicos vinculados à produção e à troca comercial.	- Produção de bens e trocas comerciais, que no caso desta pesquisa seria o fornecimento de energia elétrica em troca do pagamento da fatura. - Propriedade comercial instituída mediante outorga para empresas privadas explorarem os serviços de distribuição de energia elétrica.	- Fundamental, reconhecida por constituições nacionais e tratados internacionais. - Art. 21, XII, b, CF/1988: titularidade da União em explorar os serviços e as instalações de energia elétrica. - Art. 170, II, CF/1988: propriedade privada. - Art. 175, CF/1988: delegação a prestação dos serviços de distribuição de energia. - inciso IV, art. 23, da Lei nº 8.987/1995 e Subcláusula Sexta da Cláusula Sexta do Contrato de Concessão com a Light: equilíbrio econômico-financeiro

⁵²³ O termo “destruição” aqui não tem emprego vulgar, no sentido de poluir, quebrar ou descartar irresponsavelmente. Trata-se de um contraste com o sentido de “criação”, que ocorre quando se produz um bem de consumo. Já o ato de consumir é, do ponto de vista da utilidade do bem produzido, o que faz cessar sua existência como mercadoria (se não imediatamente, aos poucos, por desgaste ou uso cadenciado), ou mesmo acabar com o seu ineditismo, no caso de shows, filmes, séries, novelas etc., para fins de transformá-lo em satisfação de uma necessidade.

⁵²⁴ CASTRO; Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. p. 29-30.

Eixo	Definição	Exemplos/elementos	Relevância jurídica
Direitos de consumo	Práticas sociais e culturais mediadas pela destruição pacífica e culturalmente relevante de produtos e serviços.	Direitos econômicos, sociais e culturais (DESCs): consumo da energia elétrica distribuída para atender a inúmeras necessidades de subsistência. Isso se caracteriza como direito social fundamental no Brasil, por ser essencial à concretização de outros direitos, como os de vida digna, saúde, educação e desenvolvimento socioeconômico.	- Fundamental, reconhecida por constituições nacionais e tratados internacionais. - Art. 6º, CF/1988: direitos sociais. - inciso I, art. 7º da Lei nº 8.987/1995: serviço adequado e modicidade tarifária.

Fonte: elaboração da autora.

Antes de ingressarmos propriamente na dinâmica da AJPE, cumpre assinalar que seu método se estrutura a partir de duas ferramentas analíticas centrais: a Análise Posicional e a Análise de Portfólio. Esta última, ainda que não seja objeto de desenvolvimento neste trabalho, merece uma conceituação sintética: consiste em um instrumento de compreensão das condições de efetividade dos direitos subjetivos em economias de mercado, destacando a necessidade de articulação entre uma estrutura de utilidade e um correspondente lastro monetário. Tais elementos se expressam, institucionalmente, por meio de arranjos contratuais e programas administrativos, os quais desempenham papel fundamental na organização dos processos econômicos⁵²⁵.

Nesse sentido, a Análise de Portfólio permite examinar como esses arranjos influenciam a fruição concreta de direitos, podendo, em determinadas circunstâncias, contribuir para a estabilização de posições econômicas desvantajosas e para a marginalização de interesses de grupos específicos⁵²⁶. Não obstante a relevância dessa perspectiva, optou-se nesta pesquisa por concentrar-se na outra ferramenta do método, qual seja, a Análise Posicional, cuja exposição será realizada a seguir.

⁵²⁵ SANTOS, Sara Dayane Bezerra de Souza. **Usos da água no Brasil: estudo jurídico de aspectos econômicos contemporâneos**. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2025. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/52652/1/2025_SaraDayaneBezerraDeSouzaSantos_DISSERT.pdf. Acesso: mar. 2026. p. 101-102.

⁵²⁶ Ibidem, p. 101-102.

5.2.1. *Análise Posicional*

A Análise Posicional foca na observação empírica da fruição de direitos subjetivos dentro de um determinado contexto social. A “posição” que é evidenciada refere-se à interseção entre ações institucionais e sociais, na qual um direito subjetivo, ao tornar-se efetivo, institucionaliza interesses materiais, adquirindo assim existência objetiva; ou, ao contrário, sendo total ou parcialmente inefetivo, constitui-se na forma de bloqueios parciais ou completos da institucionalização de interesses materiais. A Análise Posicional é realizada por meio de diferentes etapas metodológicas e se propõe a pesquisar se determinada política pública ou política econômica atende à concretização da “efetividade de um determinado direito subjetivo”.⁵²⁷

Para avaliar a fruição empírica de direitos por indivíduos ou grupos, a Análise Posicional, no âmbito da AJPE, compara dois referenciais empíricos: um, chamado Índice de Fruição Empírica (IFE), que identifica e mede um padrão de ação considerado como integrante da fruição do direito subjetivo pesquisado; outro que expressa o padrão de ação juridicamente esperado, que em uma democracia deve ser correlacionado a expectativas dos titulares do direito subjetivo considerado. O primeiro referencial permite verificar o grau de efetividade do direito fundamental pesquisado, enquanto o segundo expressa o que seria correspondente à fruição ou efetividade plena do direito subjetivo focalizado. Finalmente, caso sejam identificadas insuficiências que limitem ou obliterem por completo a fruição, o exercício analítico prevê ainda a proposição de reformas específicas e corretivas⁵²⁸.

Segundo Marcus Faro de Castro⁵²⁹, a Análise Posicional deve percorrer seis etapas – desde as primeiras controvérsias verificadas, correlações com a lei e mensurações possíveis até a elaboração de propostas de reforma –, conforme sintetizado a seguir:

Etapas 1 - Identificação de política pública ou econômica sujeita a controvérsias. O jurista, por exemplo, pode escolher pesquisar sobre “política habitacional”, e esta será a política pública identificada.

⁵²⁷ CASTRO; Marcus Faro de; Ferreira, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. [Apresentação]. p. 30 e p. 127.

⁵²⁸ FERREIRA, Hugo Luís Pena. **Direito, política econômica e globalização: formação de um debate**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. p. 431-433.

⁵²⁹ Não apenas a nomenclatura das etapas citadas, como também os exemplos nelas contidos provieram de: CASTRO; Marcus Faro de; Ferreira, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. p. 31-34, 127-133. Um detalhe: embora o autor fale em cinco etapas na Introdução desta obra, é possível haver seis etapas – conforme explicado na pág. 133 da mesma publicação –, unindo-se as duas primeiras etapas.

Etapa 2 - Especificação de direito fundamental correlato: um exemplo de direito juridicamente relacionado à “política habitacional” é o “direito à moradia”, considerado pela AJPE um “direito de consumo”.

Etapa 3 - Decomposição analítica dos componentes relacionais de direitos subjetivos. Nesta etapa, segundo Castro, “o jurista deve indicar quais padrões de ação institucional e comportamento social são considerados necessários para a efetiva fruição de direito”. Para o “direito à moradia”, por exemplo, o autor sugere que, para que o cidadão tenha de fato a efetividade desse direito, precisa ter acesso a “serviços e bens tais como segurança, acesso a infraestrutura (energia, água e saneamento, telecomunicações), monitoramento das condições ambientais e sanitárias, e manutenção de estradas e pontes próximas à moradia dos titulares do direito”⁵³⁰.

Etapa 4 - Mensuração da fruição empírica de direitos subjetivos em uma situação concreta circunscrita. Consiste na quantificação de variáveis previamente identificadas e organizadas em uma fórmula matemática que expressa em termos numéricos a fruição do direito analisado. Assim se compõe o Índice de Fruição Empírica (IFE), que admite a atribuição de pesos distintos às variáveis, refletindo o interesse do(s) titular(es) do direito. Alternativamente, quando a pesquisa não abranger esta última aferição, os pesos podem refletir escolhas prudenciais e interpretativas do pesquisador. Neste último caso, o índice representa um instrumento argumentativo baseado em evidências empíricas. Por sua vez, considerando a pesquisa quanto à fruição do “direito à moradia”, Castro exemplifica que o IFE pode medir “o fornecimento, ao titular do direito, de serviços de segurança, outros serviços essenciais, manutenção de vias públicas etc.”⁵³¹ O autor sugere, por exemplo, como “indicador de segurança (S)” o quociente entre o somatório do “número de delegacias (D)”, do “número do efetivo policial (E)”, da “quantidade de computadores e equipamentos de informática (I)”, da “remuneração média de policiais em termos de salários-mínimos (R)” e do “número de viaturas (V)” com o “número de casas pesquisadas (C)”⁵³², cuja fórmula fica representada assim:

$$S = (D + E + I + R + V) / C$$

Far-se-ia esse mesmo exercício para mensurar o acesso à água (A) e a demais componentes, cujo autor denominou de X, Y, Z etc. Em seguida, aplicar-se-iam os respectivos

⁵³⁰ Ibidem, 128-129.

⁵³¹ Ibidem, 128-129

⁵³² Ibidem, 129.

pesos conforme influência na fruição do direito pesquisado. O denominador seria o fator de normalização correspondente à soma dos pesos atribuídos às variáveis do índice⁵³³. Assim, o IFE do “direito à moradia”, nesse exemplo, ficaria assim:

$$M = (3S + 2A + X + Y + Z) / 8$$

Na opinião de Hugo Luís Pena Ferreira, não existe uma forma única ou previamente determinada de composição do IFE para um direito subjetivo vinculado a uma política pública. Sua construção admite diferentes interpretações acerca dos meios de promoção da justiça econômica. Assim, mais do que expor uma realidade objetiva e incontestável, o IFE deve ser compreendido como um instrumento de argumentação jurídica que, embora matematizado, permanece sujeito a interpretações e questionamentos, à semelhança das análises estatísticas. Ferreira ainda alude que a “análise baseada na elaboração do IFE tem por característica o engajamento necessário com o aspecto empírico da fruição de direitos, não podendo, por definição, ser feito em abstrato”⁵³⁴.

Etapa 5 - Definição quantitativa de um “padrão de validação jurídica” (PVJ).

O PVJ é o “*benchmark* utilizado para caracterizar o que corresponderia, em termos quantitativos, à efetividade empírica *juridicamente validada* do direito considerado” e pode ser definido pela incorporação de demandas e percepções dos próprios titulares de direitos, coletadas por metodologias participativas ou práticas de governança experimentalista. Sua construção pode se apoiar em parâmetros previstos em normas legais, bem como em referências técnicas e jurídicas, inclusive as de organismos internacionais⁵³⁵. Segundo Castro, o PVJ pode ser construído a partir de comparações temporais e entre grupos, ou com base em referenciais normativos e recomendações institucionais:

- Em casos da adoção de reforma de uma política pelo governo, o PVJ pode ser obtido mediante a comparação de exercícios de mensuração relativos a momentos distintos (T₁ e T₂) de implementação de uma mesma política (antes e depois da reforma), podendo haver, nesses casos, o exercício de projeção antecipada, realizada antes da implementação da reforma.
- Sendo a pesquisa feita em relação a populações separadas por agrupamentos (classe, bairros, cidades, países, nacionalidades, faixa etária, raça, sexo, profissão etc.), a comparação entre a fruição do direito, quanto aos aspectos oriundos da

⁵³³ Ibidem, 130.

⁵³⁴ FERREIRA, Hugo Luís Pena. **Direito, política econômica e globalização: formação de um debate**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. p. 433.

⁵³⁵ CASTRO; Marcus Faro de; Ferreira, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. p. 34.

decomposição analítica, em dois ou mais grupos, pode gerar um PVJ, ainda que este padrão seja uma simples média, ou mediana, a ser prudentemente considerada.

- Podem ser adotadas as recomendações ou metas contidas em lei ou regulamentos normativos de autoridades governamentais, ou estipuladas por organizações internacionais, tais como a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) etc., caso em que tais recomendações ou metas institucionalmente definidas por entidades do sistema multilateral poderiam ser consideradas como PVJs⁵³⁶.

Na construção do PVJ, o jurista pode utilizar como parâmetros metas e recomendações previstas em normas jurídicas ou estabelecidas por autoridades governamentais e organismos internacionais. Contudo, tais referenciais não são rígidos, podendo ser ajustados ou até questionados conforme as particularidades do contexto analisado. Essa flexibilidade reflete a premissa da AJPE de que, em um regime democrático, as percepções dos próprios titulares de direitos acerca de sua fruição devem orientar a formulação de políticas públicas e econômicas. Nesse sentido, a Análise Posicional aproxima-se de abordagens de experimentalismo democrático, inovação institucional e descoberta, segundo Ferreira, de modo a convergir com o ND&D⁵³⁷.

Etapas 6 - Elaboração de propostas de reforma, no caso de discrepâncias entre o IFE e o PVJ:

Nesta etapa, Marcus Faro de Castro argumenta que, quando se verifica uma diferença relevante entre o IFE e o PVJ em um contexto empírico específico, cabe ao jurista propor alterações no arcabouço normativo que fundamenta as políticas públicas envolvidas, com o objetivo de assegurar a plena efetividade do direito analisado⁵³⁸.

Nesse sentido, a Análise Posicional, composta pelas etapas acima descritas, tem o intuito de evidenciar falhas presentes na efetividade de direitos subjetivos de consumo e de produção, assumindo como referência uma política pública ou econômica.

Para Castro, a opinião da sociedade na tomada de decisão de política econômica é uma característica de regimes democráticos, ao contrário do que se verifica

⁵³⁶ CASTRO; Marcus Faro de; Ferreira, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. p. 131.

⁵³⁷ FERREIRA, Hugo Luís Pena. **Direito, política econômica e globalização: formação de um debate**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. p. 436.

⁵³⁸ CASTRO; Marcus Faro de; Ferreira, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. p. 33.

[...] sob regimes autocráticos, [em que] as decisões de política podem ser tomadas sem que os governos levem em consideração, em primeiro plano, as opiniões que indivíduos e grupos formam sobre o que é justo, sobre os que são os seus direitos. Porém, em uma democracia, a “pesquisa de opinião” torna-se um instrumento de trabalho cotidiano para os governantes, inclusive para fins de decisões de política econômica⁵³⁹.

No entanto, pondere-se que, em sociedades democráticas, certas políticas públicas ou econômicas podem limitar a efetividade de direitos fundamentais e de direitos humanos. Nesse relativo, Castro sugere que tal fenômeno estimula o surgimento de exigências de afirmação de direitos:

Nas democracias, portanto, a opinião livremente formada pelos indivíduos sobre o que são e devem ser os seus direitos é, de certo modo, uma importante e indispensável fonte de critérios para a determinação do que devem ser os conteúdos concretos dos direitos em termos de padrões de ação efetiva (fruição). Diante disso, controvérsias sobre a realidade social e possibilidades de reformas favorecedoras da fruição adquirem relevância. A percepção de que determinadas políticas públicas ou econômicas limitam as possibilidades de fruição de direitos torna-se, em tese, fundamento para exigir que tais políticas sejam sempre estruturadas de modo a promover, e não prejudicar, a efetividade do exercício de direitos fundamentais e direitos humanos⁵⁴⁰.

Em síntese, depreende-se de Castro que, frente a limitações de direitos e eventuais prejuízos derivados, a sociedade tem a oportunidade de reagir contrariamente a esse processo. É a partir dessa premissa que o presente trabalho se desenvolverá no Capítulo 6, ao empregar a Análise Posicional como ferramenta metodológica para examinar se as políticas regulatórias e operacionais voltadas ao enfrentamento das perdas não técnicas (PNTs) no setor de distribuição de energia elétrica estão proporcionando à Light uma adequada fruição do seu direito de propriedade e, em paralelo, se seus consumidores estão usufruindo efetivamente do seu direito de consumo.

5.2.2. Limitações da Análise Econômica do Direito

Desde 2018, com a promulgação da Lei nº 13.655, observa-se no Brasil um fortalecimento das abordagens consequencialistas no campo jurídico, ao se estabelecer a exigência de explicitação das consequências nas decisões judiciais, administrativas e de

⁵³⁹ Ibidem, p. 114.

⁵⁴⁰ Ibidem, p. 114.

controle. Esse processo foi ampliado pela Lei nº 13.848/2019⁵⁴¹ e pelo Decreto nº 10.411/2020⁵⁴², que passaram a exigir a realização da chamada Análise de Impacto Regulatório pelas agências, prevendo, entre outras técnicas possíveis, a análise de custo-benefício. Em 2021, o lançamento da *Revista de Análise Econômica do Direito* (RAED), com a participação do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luiz Fux, ao lado de Erik Wolkart e Luciana Yeung, sinalizou o crescente favorecimento do uso da AED, movimento posteriormente consolidado com sua inclusão, em 2022, como disciplina obrigatória nos concursos da magistratura, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Tais mudanças indicam a ampliação da influência da AED nos planos administrativo, regulatório, legislativo e judicial no Brasil. Contudo, apesar de frequentemente associada a uma pretensão de objetividade e rigor técnico, essa abordagem não é neutra, pois se vincula a visões de mundo e interesses concretos.⁵⁴³

Corroborando essa percepção, em dezembro de 2025, a Agência Nacional de Energia Elétrica promoveu o Seminário Aneel de Regulação e Análise Econômica do Direito⁵⁴⁴. Na oportunidade, o advogado Ivo Teixeira Gico Jr. apresentou a palestra “*Eficiência e análise de impacto regulatório, o que é e como funciona?*”, perpassando por dispositivos legais que abordam o tema “eficiência”⁵⁴⁵, bem como por conceitos de eficiência

⁵⁴¹ BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras [...] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm. Acesso: jan. 2026.

⁵⁴² BRASIL. **Decreto nº 10.411**, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso: jan. 2026.

⁵⁴³ FERREIRA, Hugo Luís Pena. Do direito de causar dano ao direito da maximização da riqueza: Coase, Posner e parâmetros teóricos ao estilo de Chicago para decisões jurídicas pró-mercados. **Economic Analysis of Law Review**, v. 14, n. 3, p. 50-76, set./dez. 2023. p. 51.

⁵⁴⁴ Seminário ANEEL de Regulação e Análise Econômica do Direito, realizado em 03 de dezembro de 2025. Disponível em: https://git.aneel.gov.br/publico/centralconteudo/-/tree/main/apresentacoes/eventosrealizados/20251203_seminario_reg_analise_eco_dir. Acesso: 16 de março de 2026.

⁵⁴⁵ Constituição Federal de 1988: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [...]” e “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à **eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.” Código de Processo Civil brasileiro: “Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a **eficiência**.” (grifos de Ivo Teixeira Gico Jr.). Ver: GICO Jr., Ivo Teixeira. **Eficiência e análise de impacto regulatório**. O que é e como funciona? Disponível em: https://git.aneel.gov.br/publico/centralconteudo/-/blob/main/apresentacoes/eventosrealizados/20251203_seminario_reg_analise_eco_dir/Apresentacao_Ivo_Gico.pdf. Acesso em: 16 de março de 2026.

produtiva, alocativa e dinâmica (de Pareto e de Khaldor-Hicks). Gico Jr. também discorreu sobre custo-benefício, enfatizando que tal conceito está de volta ao direito⁵⁴⁶.

Por sua vez, o advogado Luciano Timm realizou a palestra “*Custo da incerteza: Judicialização e seus impactos na energia*”, na qual citou um caso de litígio sob a apreciação do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) – entre Fumicultores e Concessionárias de Energia Elétrica, de relatoria do desembargador Eugênio Facchini Neto –, enfatizando a relevância da Análise Econômica do Direito (AED), dado que o “acórdão destacou a importância da AED para orientar decisões que buscam equilíbrio entre proteção ao consumidor e preservação da modicidade tarifária”.

Nesse sentido, seja no Legislativo, no Executivo ou no Judiciário, as instituições brasileiras têm demonstrado sua preferência pelo movimento AED.

Segundo Hugo Luís Pena Ferreira, “a noção de eficiência está ligada à ideia de alocação ‘ótima’ de recursos, segundo a qual nenhuma realocação superior é possível”⁵⁴⁷. O autor destaca que “pelo critério de Pareto, uma situação ou equilíbrio é eficiente quando não for possível promover uma realocação de recursos sem prejudicar ao menos um indivíduo”⁵⁴⁸. Já o “critério de eficiência de Kaldor-Hicks contorna o problema da exigência de que ninguém fique em situação pior a partir de certa mudança de equilíbrio”, e os ganhadores

⁵⁴⁶ “**Lei nº 13.848 (Lei das Agências Reguladoras)** – Art. 6º – A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de **Análise de Impacto Regulatório (AIR)**, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo”. Ver: BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras [...] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm. Acesso: jan. 2026.

“**Lei nº 13.874 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica)** – Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de **análise de impacto regulatório**, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da **análise de impacto regulatório**, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada” (grifos de Ivo Teixeira Gico Jr.). Ver: BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica). Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado [...] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm. Acesso: jan. 2026. Ver também: GICO Jr., Ivo Teixeira. **Eficiência e análise de impacto regulatório**. O que é e como funciona? Disponível em: https://git.aneel.gov.br/publico/centralconteudo/-/blob/main/apresentacoes/eventosrealizados/20251203_seminario_reg_analise_eco_dir/apresentacao_Ivo_Gico.pdf. Acesso em: 16 de março de 2026.

⁵⁴⁷ FERREIRA, Hugo Luís Pena. Do direito de causar dano ao direito da maximização da riqueza: Coase, Posner e parâmetros teóricos ao estilo de Chicago para decisões jurídicas pró-mercados. **Economic Analysis of Law Review**, v. 14, n. 3, set./dez. 2023. p. 65.

⁵⁴⁸ Ibidem, p. 65.

podem ou não compensar os perdedores⁵⁴⁹. Essa estrutura pode ser considerada justificável a partir da comparação entre os prejuízos que suportam e os ganhos auferidos por outros, isto é, mediante uma análise de custo-benefício.

A AJPE permite evidenciar que a fruição de direitos subjetivos não pode ser reduzida a um problema de eficiência econômica apenas. Ao contrário, considerando o objeto da presente pesquisa, segundo a AJPE, haverá a necessidade de construção de arranjos institucionais capazes de compatibilizar os interesses econômicos das concessionárias com a efetividade dos direitos dos consumidores, especialmente em contextos territoriais marcados por desigualdades estruturais.

A leitura crítica da interação entre direito e economia no campo regulatório (vista até aqui) permitiu reconstruir as principais abordagens teóricas – suas vantagens e limitações – que historicamente moldaram esse diálogo, desde as abordagens iniciais, no âmbito da AED, até o seu contraponto recente, nas propostas da AJPE. Tal revisão também propicia mais previsibilidade em relação aos efeitos de políticas econômicas que venham a ser praticadas no futuro e que suponham riscos aos direitos fundamentais, especialmente no contexto da regulação por incentivos aplicada às perdas não técnicas (PNTs) do setor elétrico.

A partir dessas bases conceituais e metodológicas, o próximo capítulo aplicará as estratégias da Análise de Posicional à fruição do direito de propriedade da distribuidora de energia Light, que neste caso se traduz na tarifa de energia elétrica emitida pela concessionária, de acordo com as regras do modelo regulatório aplicável. A partir disso, examinam-se empiricamente os impactos da política pública de PNTs aprovada pela ANEEL sobre a fruição do direito de propriedade em áreas de severas restrições operacionais (ASROs) presentes no território em que atua a Light.

⁵⁴⁹ Ibidem, p. 65-69.

6. ANÁLISE POSICIONAL: UM ESTUDO APLICADO AOS NÍVEIS DE PERDAS NÃO TÉCNICAS DA DISTRIBUIDORA LIGHT

Segundo o percurso metodológico delineado no capítulo anterior, é chegado o momento da aplicação empírica da Análise Posicional – uma das ferramentas da AJPE ao regime regulatório de PNTs disciplinado pela Aneel, especialmente na Resolução nº 1.091/2024, que aprova o Submódulo 2.6A do Proret⁵⁵⁰.

Segundo Castro & Fontes, essa ferramenta permite “exemplificar como uma nova linguagem e uma nova abordagem analítica surgida na academia jurídica brasileira pode ser empregada por juristas engajados no debate sobre políticas públicas”⁵⁵¹.

Analisar-se-á neste capítulo, então, a forma como o modelo regulatório incorpora as PNTs na estrutura tarifária das distribuidoras, com foco no caso da Light, uma das concessionárias que atuam na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Serão examinados, à luz da AJPE, os efeitos dessa política pública sobre a fruição concreta de direitos juridicamente relevantes no setor elétrico, com vistas à sua posterior decomposição em direitos fundamentais. O ponto de partida é a identificação de situações que geram controvérsias acerca dos efeitos de políticas públicas; na sequência, será mensurada a fruição do direito de produção da concessionária, aqui compreendido como expressão do seu direito ao equilíbrio econômico-financeiro no âmbito do contrato de concessão; e também a fruição do direito de consumo dos usuários, especialmente no que diz respeito à prestação do serviço adequado que lhes é devida, o qual integra a modicidade tarifária.

A escolha da Light como estudo de caso decorreu da particularidade de sua área de concessão, marcada por elevados níveis de PNTs e pela presença significativa de ASROs.

⁵⁵⁰ “Proret” significa “Procedimentos de regulação tarifária”. É um arcabouço normativo da Aneel que consolida e organiza todas as metodologias, regras e procedimentos relativos aos processos de formação, revisão e reajuste tarifário no setor elétrico brasileiro. Por meio desse arcabouço, vinculam-se os agentes regulados (concessionárias, permissionárias, geradoras, transmissoras). Os objetivos do Proret são: (i) padronização e transparência; (ii) segurança jurídica e previsibilidade; (iii) controle e eficiência regulatória; (iv) flexibilidade para aperfeiçoamento. Sua organização ocorre em 12 módulos, cada um subdividido em submódulos, que tratam de aspectos específicos da regulação tarifária para cada segmento (distribuição, transmissão, geração etc.). Ver <https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/procedimentos-regulatorios/proret>. Acesso: fev. 2026. Ver também: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Resolução nº 1.091, de 14 de maio de 2024, aprova a versão 1.1 do Submódulo 2.6A do PRORET**. [Anexo XIX / Módulo 2: Revisão Tarifária Periódica das Concessionárias de Distribuição Submódulo / 2.6 Perdas de energia e receitas irrecuperáveis / Dispõe sobre adequações dos Módulos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 12 do PRORET]. 2024. Disponível em: https://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren20241091_Proret_Submod_2.6_V_2.2.pdf. Acesso em: 06.06.2025.

⁵⁵¹ CASTRO, Marcus Faro de; FONTES, Daniele Kleiner. Algumas novas ideias sobre o papel da análise jurídica aplicada à regulação de serviços de telecomunicações no Brasil. In: CASTRO, Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. p. 162.

O contexto permite observar com maior nitidez as tensões entre o desenho normativo da regulação e as condições concretas de sua implementação, especialmente no que tange aos direitos de produção e de consumo.

A Análise Posicional, então, será desenvolvida em seis etapas⁵⁵², conforme sistematizado no Capítulo 5. Nesse percurso, serão retomados alguns dispositivos legais e normativos já citados – notadamente os relativos ao regime de concessões e à regulação tarifária –, agora sob nova perspectiva. Tal reexame permite articular dados empíricos com a estrutura normativa que lhes confere sentido jurídico.

6.1. Etapa 1 – Identificação de política pública ou econômica sujeita a controvérsias

A regulação do setor elétrico brasileiro – materializada em segmentos de diplomas legais e atos normativos infralegais da Agência Nacional de Energia Elétrica, entre outros – é uma expressão de política pública, arquitetada pelo Estado para viabilizar o fornecimento de energia elétrica à população, às empresas e ao próprio Poder Público. Esses dispositivos legais também se configuram como políticas econômicas, pelo fato de gerarem efeitos diretos ou indiretos em preços, incentivos e estruturas de mercado, e, com isso, influenciarem a alocação de recursos e o comportamento dos agentes do setor (concessionárias de distribuição e unidades consumidoras).

A Análise Posicional será aplicada simultaneamente aos direitos das concessionárias e aos dos seus consumidores, mas, antes de nos determos nesses direitos – que são o escopo central desta pesquisa –, é necessário um breve mapeamento das principais controvérsias jurídico-regulatórias inerentes ao setor elétrico. Tal procedimento cumpre função instrumental: revelar o ambiente de tensões do qual emergem as disfunções legais relativas às PNTs e testar a recorrência de políticas afrontadas nessas situações. Assim, ter-se-á certeza de que o recorte documental empírico objetivamente determinado não está isolado em meio aos fenômenos pesquisados e, por isso, merece um olhar paciente nas demais análises ao longo do capítulo.

⁵⁵² Há possibilidade de o jurista aplicar a Análise Posicional em cinco etapas, e, neste caso, a Etapa 1 trataria simultaneamente de “relacionar políticas públicas a direitos subjetivos afetados por ela”. Ver: CASTRO; Marcus Faro de; Ferreira, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política econômica**: a efetividade dos direitos na economia global. Curitiba: CRV, 2018. p. 31-33.

6.1.1. Apropriação fática e coercitiva de ativos privados, interdição de serviço público essencial e danos ao equilíbrio econômico-financeiro

Entre as situações causadoras de danos comprovados a empresas do setor elétrico, estão o controle territorial exercido por organizações criminosas armadas, que ocorre mediante demarcação de postes e intimidação de funcionários de concessionárias com ameaças de morte, conforme documentado no Capítulo 3 desta tese. Também se verificou a imposição de barreiras físicas bloqueando o acesso terrestre a bens materiais (postes, transformadores, fiações e demais equipamentos) que são de propriedade das empresas do setor elétrico, tal como demonstrado no Capítulo 4. É flagrante a intenção de impedir que técnicos cumpram a adequada prestação do serviço público. O corte de energia, como já referido no Capítulo 3, em caso de comprovadas fraudes ao sistema elétrico, é o último e mais efetivo recurso das concessionárias, por estimular o religamento formal à rede. Isso ajuda a evitar novas PNTs e contribui com o equilíbrio econômico-financeiro da empresa.

As ilegalidades descritas acima, como se pode notar, extrapolam a mera questão patrimonial, alcançando as esferas penal, constitucional e econômica, chocando-se com os respectivos dispositivos legais: **(i) art. 161, II, do Código Penal**, pela comprovada usurpação de postes e do sistema elétrico, impedindo o acesso dos legítimos proprietários desses equipamentos; **(ii) art. 147 do Código Penal**, por crimes de ameaça contra a integridade física de pessoas; **(iii) inciso XV, do art. 5º da CF/1988**, por constranger a livre locomoção no território nacional; **(iv) art. 170, II e caput da CF/1988**, por ferir princípios de livre iniciativa e de propriedade privada; **(v) Lei nº 8.987/1995**, por afrontar direta ou indiretamente o equilíbrio econômico-financeiro (art. 10).

6.1.2. Furto de energia, extorsão e violação da relação de consumo

Conforme também relatado no Capítulo 3, as ligações clandestinas (os populares “gatos”) ocorrem dentro de ASROs (por imposição ou livre iniciativa) ou mesmo fora delas, neste caso apenas por livre iniciativa. O agravante reside no fato de que, nas áreas dominadas por grupos criminosos armados, cobra-se de residências e comércios não apenas a taxa de instalação. É ainda mais comum a cobrança de mensalidades pelo fornecimento de energia elétrica. Os consumidores que se negam a aderir ao esquema criminoso têm sua residência ou comércio desligado da rede. Via de regra, porém, tais negociações se dão mediante extorsão, intimidações etc., situações que deixam os moradores sem alternativa, levando-os a

se sentirem constrangidos, humilhados, vulneráveis. Outro agravante dessa falta de opção em áreas dominadas por grupos criminosos armados é o fato de moradores de baixa renda serem impedidos de acessar, via programas governamentais, descontos graduais e até totais na conta de luz, conforme faixas pré-definidas de consumo. A “tarifa social”, prevista no Programa “Luz do Povo” do governo federal, em vigor desde 2025, por exemplo, assegura isenção⁵⁵³ tarifária de 100% para consumos inferiores a 80 kWh, benefício que poderia auxiliar significativamente as comunidades afetadas, mas que se torna inacessível na prática devido à impossibilidade de contratação regular do serviço de energia nas áreas citadas.

As ações criminosas supracitadas colidem frontalmente com os respectivos dispositivos legais, que também são expressões de políticas públicas: **(i) art. 155, §3º, do Código Penal**, devido ao furto de energia elétrica mediante violação do sistema de distribuição; **(ii) art. 158 do Código Penal**, por cobrança de valores sob grave ameaça, configurando extorsão; **(iii) art. 7º, VII, da Lei nº 8.137/90**, pelo crime contra a relação de consumo praticado com simulação de serviço público, seguido de cobrança de valores indevidos; **(iv) art. 288, do Código Penal**, pela associação criminosa, caracterizada por atuação estruturada, estável e permanente de três ou mais agentes, com divisão de funções e prática reiterada de infrações penais; **(v) Lei nº 8.987/1995**, por afrontar direta ou indiretamente a exequibilidade das prerrogativas de prestação do serviço adequado, envolvendo modicidade tarifária (art. 6º, *caput* e §1º); direitos dos usuários e também seus deveres (art. 7º, inc. I e IV). Nesses dois últimos casos, destacam-se as peculiaridades de, por um lado, o consumidor não poder reportar irregularidades com segurança, por ser refém de um mercado ilícito, controlado por criminosos armados, e, de outro lado, ele optar por não denunciar irregularidades porque ele próprio as pratica, por livre iniciativa.

6.1.3. Expectativas regulatórias frustradas e gerenciamento falacioso em PNTs

Do conjunto de críticas ao modelo regulatório adotado pela Aneel, extraídas de relatórios das concessionárias Light e Enel RJ, de 2020, e veiculadas no Capítulo 4 desta tese, destacou-se a incapacidade de os índices da agência reguladora representarem satisfatoriamente a complexidade das PNTs que ocorrem em ASROs. Ainda foi evidenciado o pressuposto que enraizava várias incoerências na metodologia da Aneel: o de que as PNTs

⁵⁵³ O financiamento da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) no Brasil ocorre, principalmente, por meio de subsídios cruzados viabilizados pela Conta de Desenvolvimento Econômico (CDE), um encargo setorial incluído nas contas de luz e pago pela maioria dos consumidores de energia elétrica.

são, de alguma forma, gerenciáveis pelas concessionárias com atuação em ASROs. A questão é adversa. Nesse relativo, a Light chegou a referir “impossibilidade de gestão de perdas nessas áreas”⁵⁵⁴. Também afirmou que tal “especificidade” – causadora de altos e persistentes prejuízos – não atende às premissas de uma boa regulação nem encontra amparo no contrato de concessão estabelecido com a Aneel. Por seu turno, a Enel RJ aludiu que, por causa, principalmente, desses problemas, “75% das concessionárias de grande porte não conseguem cumprir PNTs regulatórias”⁵⁵⁵.

Nesse sentido, dada a acurácia probatória das críticas feitas pelas duas concessionárias, e assumindo-as aqui como factíveis, verifica-se que vários dispositivos e princípios jurídicos do setor elétrico foram afrontados: **(i) Resoluções Normativas da Aneel, notadamente os Submódulos 2.6 e 2.6A do Proret (Procedimentos de Regulação Tarifária)**, por tratarem de “Perdas de Energia e Receitas Irrecuperáveis” e constituírem o principal referencial normativo para a definição dos níveis de PNTs, que parte justamente do pressuposto refutado pela Light e pela Enel RJ de “gerenciabilidade possível” em ASROs, ignorando a força coativa de organizações criminosas armadas nessas áreas; **(ii) Notas Técnicas da Aneel, várias, entre elas a de nº 99/2021, que subsidiam a definição dos mecanismos regulatórios de incentivo à redução de perdas**, cuja aplicação pode resultar ineficaz quando as perdas resultam de impedimento do ingresso nas áreas de concessão em ASROs; **(iii) Art. 175 da CF/1988**, considerando-se que os direitos dos usuários terminam não sendo atendidos (inc. II); a política tarifária não ocorre, impossibilitando o cumprimento das metas (inc. III) e a obrigatoriedade de serviço adequado (inc. IV) torna-se letra morta diante da ingovernabilidade imposta pelo crime organizado; **(iv) Decreto nº 12.068/2024**, no tocante aos contratos de concessão, estes devem incluir a “especificidade” das ASROs, embora não as defina, deixando a tarefa para a Aneel⁵⁵⁶; **(v) Lei nº 8.987/1995**⁵⁵⁷, nos quesitos exequibilidade das prerrogativas de equilíbrio econômico-financeiro (art. 10) e

⁵⁵⁴ LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 11.

⁵⁵⁵ ENEL. **Contribuição da ENEL à Consulta Pública nº 029/2020**: Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros dos Submódulos 2.2/2.2 A (Receitas Irrecuperáveis) e 2.6 (Perdas de Energia) dos Procedimentos de Revisão Tarifária. Enel Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 35.

⁵⁵⁶ BRASIL. **Decreto nº 12.068**, de 20 de junho de 2024. Regulamenta a licitação e a prorrogação das concessões de distribuição de energia elétrica [...] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12068.htm. Acesso: jan. 2026.

⁵⁵⁷ BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei das Concessões). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso: jan. 2026.

deveres da concessionária, previstos em um contrato que passa a perder eficácia diante de um poder coercitivo informal nos seguintes pontos: no preço do serviço, nos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas e nos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço (art. 23, incisos IV e VI).

O mapeamento factual/normativo feito até aqui cumpriu função metodológica relevante: permitiu testar a recorrência e a centralidade de diferentes diplomas legais alvos de controvérsias advindas de situações concretas no campo das ilegalidades no setor elétrico. Com isso, confirmou-se novamente que, quando a delegação (outorga) estatal da atividade econômica deixa de produzir seus efeitos típicos, são comprometidas a execução contratual por parte de concessionárias, também a capacidade de gerar receita, assim como são maculadas as garantias dos usuários de receberem adequada prestação de serviço, sem pagar por perdas não geradas por eles.

Em suma, diante desse quadro, resta confirmada a forte tensão existente entre a norma e a realidade concreta.

6.1.4. A Política Pública Sujeita a Controvérsias

A análise sistemática das tensões entre a realidade operacional das concessionárias e os dispositivos legais evidenciou maior recorrência da Lei nº 8.987/1995. Por isso, essa política pública foi escolhida como base das próximas análises neste capítulo. É, portanto, sobre alguns dos artigos dessa lei, a maior parte deles já citados, que se iniciam novos escrutínios. São eles:

Art. 6º – Toda concessão ou permissão [a empresas do setor elétrico] pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo **contrato**.

§ 1º – **Serviço adequado** é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e **modicidade das tarifas**. [...]

Art. 7º – Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são **direitos** e obrigações dos usuários:

I – **receber serviço adequado**; [...]

IV – **levar ao conhecimento do Poder Público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado**; [...]

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu **equilíbrio econômico-financeiro**. [...]

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: [...]

IV - ao preço do serviço e aos **critérios e procedimentos** para o reajuste e a **revisão das tarifas**; [...]
VI - aos **direitos e deveres dos usuários** para obtenção e utilização do serviço;⁵⁵⁸
(grifos nossos)

Esses dispositivos não são meras cláusulas contratuais; são o que a AJPE denomina “agregados contratuais” (vistos no Capítulo 5, seção 5.2), isto é, o conjunto estruturado de relações estratégicas entre poder concedente, concessionária e usuários. Quando a realidade operacional do setor elétrico – aqui plasmada na impossibilidade de acesso a ASROs, documentada no Capítulo 4 – inviabiliza o cumprimento de certas obrigações⁵⁵⁹, o que se observa não é uma ineficiência localizada, mas uma disfunção sistêmica do modelo de delegação. A Lei nº 8.987/1995, ao prever essas cláusulas como “essenciais”, estabelece um padrão mínimo de governabilidade contratual. Sua violação sistemática, comprovada no mapeamento supra, evidencia que o pressuposto fático da regulação – a possibilidade de acesso a aparelhos públicos e a sua gestão – não é possível de ocorrer em ASROs.

O mesmo viés analítico aplica-se aos direitos de consumo, em especial aos supracitados arts. 6º, §1º, e 7º, inciso I, que denotam que a “modicidade tarifária” não é um atributo isolado, mas um elemento constitutivo do “serviço adequado”. Trata-se de um direito subjetivo do consumidor “regular”, cuja violação ocorre quando este é compelido a suportar, via tarifa, por exemplo, custos decorrentes de PNTs que não decorrem de sua conduta. E aqui lembre-se do que se constatou no Capítulo 3 desta tese: há certos consumidores que, embora figurem como “regulares” no sistema da concessionária, praticam furtos de energia elétrica em paralelo ao consumo regular, ou seja, possuem o medidor funcionando, marcando um consumo normal, mas também possuem ligações clandestinas pelas quais consomem outras quantidades de energia, sem pagar. Há também situações de fraude no próprio medidor, que passa a marcar menos sem parar de funcionar ou que não marca nada. Neste caso, é cobrada a fatura mínima ainda que, na realidade, o consumo não seja mínimo. Os furtos ocorrem tanto em residências quanto comércios, e receberam – como já referido – até denominações como “gato de pobre” (para os arranjos mais grosseiros e de fácil identificação) ou “gato de rico”

⁵⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei das Concessões). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso: jan. 2026.

⁵⁵⁹ As obrigações referidas são relativas aos seguintes dispositivos da Lei nº 8.987/1995: art. 6º, § 1º (serviço adequado e modicidade tarifária); art. 7º, I (serviço adequado) e IV (denúncia de irregularidades); art. 10 (equilíbrio econômico-financeiro) e art. 23, incisos IV (revisão tarifária) e VI (direitos e deveres dos usuários).

(para os mais sofisticados e difíceis de detectar). Por isso, daqui em diante usaremos a expressão consumidor “regular” (ou seja, entre aspas).

Por fim, diante das várias análises em torno das controvérsias que afrontam os dispositivos legais do setor elétrico, foi possível identificar que, conforme já mencionado, à luz da metodologia da AJPE, a **Lei nº 8.987/1995** é inequivocamente a política pública e econômica central da controvérsia envolvendo direitos subjetivos da concessionária e dos seus consumidores, os quais serão apresentados na próxima etapa.

6.2. Etapa 2 – Especificação dos direitos fundamentais correlatos

Uma vez elucidada na primeira etapa a política pública central da controvérsia, em que se afrontam os direitos à modicidade tarifária (consumo) e ao equilíbrio econômico-financeiro (produção), passa-se nesta segunda etapa à decomposição desses direitos subjetivos em direitos fundamentais correlatos. Antes, faz-se oportuna uma referência à teoria da AJPE. Marcus Faro Castro considera que uma economia pode crescer muito e ainda ser injusta se violar valores fundamentais das pessoas, ou seja,

[...] na perspectiva da AJPE, uma economia pode ser “eficiente” (no sentido de que a coordenação de interesses subjacentes ao seu funcionamento resulta em um grau comparativamente elevado de crescimento do PIB), mas ao mesmo tempo injusta, por contrariar diversos interesses ideais, relacionados a significados morais, culturais, religiosos, de indivíduos e grupos, minando a disposição para a cooperação livremente consentida⁵⁶⁰.

Isso ocorre quando valores fundamentais são tensionados ou comprometidos. O cumprimento da missão institucional da Aneel⁵⁶¹ se revela desafiador, especialmente diante de dois dos grandes problemas do setor de distribuição de energia elétrica no Brasil: o valor da tarifa e o nível de PNTs. Só em 2024, registraram-se 71,78% de PNTs sobre o mercado de baixa tensão. Daí advêm as citadas violações de direitos.

Adiante, entramos de fato na segunda etapa metodológica da Análise Posicional, que pode constituir futuras práticas jurídicas. Trata-se da identificação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal ou mesmo dos direitos humanos proclamados

⁵⁶⁰ CASTRO; Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. p. 127.

⁵⁶¹ Missão da Aneel: “Proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade.” Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/missao-visao-valores>. Acesso: 05 abr. 2026.

em constituições e tratados internacionais, associados a políticas públicas sujeitas a controvérsias.

6.2.1. Direito de produção: inciso IV, art. 23, da Lei nº 8.987/1995 e Subcláusula Sexta da Cláusula Sexta do Quinto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão com a Light

O inciso IV do art. 23 da Lei nº 8.987/1995, já mencionado, dispõe que o contrato de concessão deverá conter cláusulas essenciais relativas “ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas”⁵⁶².

Na mesma linha, a Subcláusula Sexta da Cláusula Sexta do *Quinto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Nº 001/1996-Aneel para Distribuição de Energia Elétrica que Celebaram a União e a Light Serviços de Eletricidade S.A.* prevê que os níveis regulatórios de perdas de energia elétrica do sistema de distribuição serão determinados nas revisões periódicas tarifárias, a partir da análise de eficiência, considerando-se o desempenho de distribuidoras comparáveis e as características da área de concessão da distribuidora:

Subcláusula Sexta – A forma de cálculo dos níveis regulatórios ou **os níveis regulatórios das perdas de energia elétrica** do sistema de distribuição serão estabelecidos nas **revisões tarifárias ordinárias a partir de análise de eficiência**, que deverá levar em consideração, **quando cabível, o desempenho das concessionárias de distribuição de energia elétrica comparáveis e as características da área de concessão da DISTRIBUIDORA**. Os níveis regulatórios de perdas de energia elétrica na Rede Básica serão definidos a cada reposicionamento tarifário a partir dos níveis observados nos últimos doze meses com informações disponíveis⁵⁶³. (grifos nossos)

A tarifa do serviço público de energia elétrica, bem como os critérios e procedimentos para sua revisão – incluindo os relacionados aos níveis de PNTs –, são definidos em lei e incorporados aos contratos de concessão com o objetivo de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das distribuidoras, resguardado pelo art. 10 da Lei nº 8.987/1995. Assim, conforme prerrogativa disposta na Subcláusula Décima Quinta da

⁵⁶² BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei das Concessões). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso: jan. 2026.

⁵⁶³ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Quinto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Nº 001/1996-Aneel para Distribuição de Energia Elétrica que Celebaram a União e a Light Serviços de Eletricidade S.A.** Processo n. 48500.004968/2016-76. Brasília, DF: Ministério de Minas e Energia, 1996. Disponível em: https://antigo.aneel.gov.br/documents/10184/16598908/Quinto_Aditivo_001_1996_LIGHT.pdf. Acesso: abr. 2026. p. 11.

Cláusula Sexta do supracitado contrato de concessão, caso a concessionária identifique que seu nível eficiente de custos foi comprometido por fatores alheios à sua gestão, poderá requerer à Aneel a realização de revisão tarifária extraordinária (RTE). Tal mecanismo visa a recompor o equilíbrio contratual diante de alterações relevantes de custos que não decorram de ação ou omissão da própria distribuidora.

Subcláusula Décima Quinta - A pedido da DISTRIBUIDORA, a Aneel poderá, considerando o nível eficiente de custos, proceder à **revisão tarifária extraordinária**, visando restabelecer o **equilíbrio econômico-financeiro deste Contrato**, sem prejuízo dos reposicionamentos tarifários ordinários, caso sejam comprovadas alterações significativas nos custos da DISTRIBUIDORA, que não decorram da ação ou da omissão desta⁵⁶⁴. (grifos nossos)

Desse modo, e considerando que, em 2024, a Light teve R\$ 1,13 bilhão glosado⁵⁶⁵ frente a uma Parcela B⁵⁶⁶ de R\$ 3,9 bilhões, o direito subjetivo relacionado ao “direito de produção” a ser adotado para o exercício da Análise Posicional é o próprio “**direito ao equilíbrio econômico-financeiro**” previsto no contrato de concessão da distribuidora e que integra o “direito de propriedade” (neste caso uma propriedade comercial) da concessionária⁵⁶⁷.

6.2.2. Direito de consumo: inciso I, art. 7º da Lei nº 8.987/1995

Nos termos do inciso I, art. 7º da já citada Lei nº 8.987/1995, é direito do usuário receber serviço adequado da distribuidora de energia elétrica, no qual está inserida também a modicidade tarifária. Ocorre que, conforme dados expostos no Capítulo 4, fornecidos pela própria Aneel, a Light em 2024 perdeu comercialmente 71,78% da energia que havia adquirido do setor de geração, conforme sintetizado na Figura 39, abaixo.

⁵⁶⁴ Ibidem. p. 11.

⁵⁶⁵ Valores glosados, neste contexto, são os valores de PNTs acumulados que não possuem cobertura tarifária, ou seja, por decisão da Aneel não podem ser repassados para a tarifa de energia elétrica, ficando o prejuízo para a concessionária. O gráfico onde foi apresentada esta informação está no Capítulo 4.

⁵⁶⁶ No relativo a custos da distribuidora, são eles compostos, no geral, por duas parcelas: “parcela A”, referente à compra de energia, transmissão, encargos setoriais e receitas irrecuperáveis; e “parcela B”, relativo à distribuição de energia. Ver mais detalhes no Capítulo 4, subseção 4.4.

⁵⁶⁷ Vale lembrar que, no âmbito da AJPE, o “direito de produção” está atrelado ao “direito de propriedade [comercial]”, até porque conforme explicitado no Capítulo 4, a energia elétrica em si não é propriedade da concessionária, e sim da União. No entanto, sua comercialização é um direito de propriedade da concessionária. Sendo assim, pode-se dizer que o direito de propriedade está atrelado ao direito de equilíbrio econômico-financeiro da prestação do serviço público de fornecimento de energia elétrica.



Figura 39 – PNT regulatória *versus* PNT real, ambas calculadas sobre a Baixa Tensão em 2024.

Fonte: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Relatório de perdas de energia 2024 - Perdas não técnica (PNT) real e regulatória sobre o mercado de baixa tensão faturado. [on-line]. Disponível em: <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/perdasenergias>. Acesso: abr. 2026.

No entanto, desses 71,78%, foram repassados para a tarifa 39,32% (Figura 39, acima). Isso significa que os consumidores tiveram que pagar uma cobertura tarifária no valor de R\$ 1,3 bilhão, segundo dados da Aneel. Consequentemente, como recém-referido, esse tipo de aumento na conta de energia elétrica é interpretado aqui, com base nos conceitos da AJPE, como uma forma de violação do direito à modicidade tarifária. Adicionalmente, pode-se interpretar o fato como uma compensação por perdas não geradas pelo consumidor “regular”. Já os 32,46% (Figura 39, acima) correspondem ao prejuízo absorvido pelos acionistas por meio das glosas.

Feitas essas considerações, tem-se que o direito subjetivo relacionado ao “direito de consumo” a ser adotado para o exercício da Análise Posicional é o “**direito à modicidade tarifária**” implícito no “direito ao serviço adequado”, expresso no inciso I, art. 7º da Lei nº 8.987/1995.

6.3. Etapa 3 – Decomposição analítica dos elementos relacionais da fruição do direito subjetivo relevante

Nesta terceira etapa, busca-se identificar os padrões institucionais e comportamentais que influenciam a fruição de um direito específico. Ao tratar de indicadores regulatórios, a decomposição analítica possibilita a estruturação dos dados necessários à avaliação do direito analisado. No caso do “**direito ao equilíbrio econômico-financeiro**” como característica do direito de propriedade comercial, os fatores condicionantes incluem os limites regulatórios impostos. Em outros termos, o direito subjetivo da concessionária Light encontra-se especificado no arcabouço legal, pelas normas regulatórias e pelas disposições do respectivo contrato de concessão.

No caso da definição dos níveis de PNTs que terão cobertura tarifária, tem-se como exemplo o aludido na Subcláusula Sétima da Cláusula Sexta do “*Contrato de*

concessão do serviço público de distribuição de energia elétrica nº 01/2021-Aneel / Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA”:

[...] serão estabelecidos nas revisões tarifárias ordinárias a partir de análise de eficiência, que deverá levar em consideração, quando cabível, o desempenho das concessionárias de distribuição de energia elétrica comparáveis e as características da área de concessão da DISTRIBUIDORA⁵⁶⁸.

Assim, ainda que se pretenda encontrar a efetividade do direito de produção da concessionária Light, bem como do direito de consumo dos seus usuários, faz-se necessário conhecer também a fruição do direito de cada concessionária do Grupo 1, para, com ela, fazer comparações em outro momento, quando cabível.

Para encontrar, então, o “índice de fruição empírica da concessionária de distribuição” (IFE), os elementos relacionais ao “direito ao equilíbrio econômico-financeiro” escolhidos foram:

- **“Parcela B”**, pois, nos termos da Cláusula Sexta do contrato de concessão, essa rubrica corresponde à “parcela da receita associada a custos operacionais e de capital eficientes, inclusive despesas de depreciação, do segmento de distribuição de energia elétrica”, ou seja, relacionam-se com os custos sob gestão da concessionária;
- **“Valor glosado de PNTs”**, ou simplesmente “glosa”, pois este é o valor não coberto pela tarifa, que impacta diretamente na remuneração dos acionistas.

Por outro lado, os usuários de energia da Light arcam com a “participação da componente de PNTs nas tarifas residenciais”, e, neste caso, os elementos relacionais escolhidos para o “índice de fruição empírico do consumidor de energia elétrica” (IFE’) foram os seguintes:

- **“Receita Requerida”**, pois, regra geral, é a partir do quociente entre a receita requerida (R\$) e o mercado de energia atendido (em MWh) que se chega à tarifa (R\$/MWh);
- **“Valor de cobertura tarifária de PNTs”** ou simplesmente “cobertura tarifária”, pois este é o valor repassado à tarifa do consumidor final.

⁵⁶⁸ Ver o referido contrato em: https://antigo.aneel.gov.br/documents/10184/23173798/Contrato+de+Concessão_DIST_01_2021_CEA_FINAL_ASSINADO.pdf. Acesso: 22 abr. 2026.

Portanto, nesta terceira etapa, a “Parcela B” e a “glosa” são os elementos relacionais da fruição de direito da concessionária, ao passo que “receita requerida” e “cobertura tarifária” são os elementos relacionais da efetividade de direito dos consumidores de energia elétrica.

6.4. Etapa 4 – Mensuração da fruição dos direitos em um contexto empírico delimitado

A Análise Posicional requer a mensuração da efetividade dos componentes relacionais referentes aos direitos em questão. Os conteúdos relacionais escolhidos na Etapa 3, como se pôde ver, foram tomados como base para a criação do IFE do “direito ao equilíbrio econômico-financeiro” da concessionária, bem como para a criação do IFE do “direito à modicidade tarifária” do seu respectivo consumidor.

Segundo Castro⁵⁶⁹,

para realizar esta parte da análise, o jurista pode produzir dados quantitativos primários por meio da mensuração direta e/ou pode cooperar com agências governamentais, da sociedade civil ou organizações profissionais para o fim de utilizar informações ou base de dados existentes.

Nesta pesquisa, vale lembrar, os dados técnicos do setor elétrico foram extraídos de documentos oficiais, muitos deles publicados diretamente no *site* da Aneel⁵⁷⁰.

Antes de avançarmos para o cálculo propriamente dito do IFE da concessionária, também é importante explicitar que a mensuração proposta não possui caráter meramente econômico, mas visa traduzir, em termos quantitativos, o grau de efetividade de um direito juridicamente assegurado, no caso, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Foram escolhidas a “glosa” (o montante de PNTs que a Aneel não permite repassar à tarifa, incidindo diretamente sobre o acionista) e a “Parcela B” (a parcela da receita que cobre os custos efetivamente gerenciáveis pela concessionária). A razão dessa escolha é simples: a glosa representa, digamos, a “frustração” do direito da concessionária ao ver seus custos com PNTs não sendo cobertos pela tarifa, enquanto a Parcela B representa o “universo” de custos sob sua gestão (é nela que está inserida a remuneração dos acionistas).

⁵⁶⁹ CASTRO; Marcus Faro de; Ferreira, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. p. 32.

⁵⁷⁰ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Tarifas e Informações Econômico-Financeiras**. [on-line]. 15 fev. 2022. <https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/relatorios-e-indicadores/tarifas-e-informacoes-economico-financeiras>. Acesso: abr. 2026.

A relação entre esses dois números – ou seja, o quanto do que é gerenciável acaba sendo, de fato, glosado – demonstra o grau de violação do seu direito ao equilíbrio econômico-financeiro. O que não é violado é efetivado.

Assim, a fórmula do **IFE da concessionária** escolhido para esta pesquisa é:

$$IFE_i = 1 - (Glosa_i / Parcela B_i)$$

Onde:

i : concessionária i ;

Glosa $_i$: valor glosado correspondente às PNTs da concessionária i ;

Parcela B $_i$: parcela correspondente aos custos gerenciáveis pela concessionária i ;

IFE $_i$: índice de fruição empírica da concessionária i .

Nesse contexto, conforme já explicado, o IFE $_i$ corresponde à efetivação do seu direito de propriedade, mais precisamente, o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Assim, quanto maior for a glosa, menor será a fruição do direito da distribuidora.

Aplicando-se os valores extraídos do site da ANEEL, o IFE da Light, no ano de 2024 é:

$$IFE_{Light} = 1 - (R\$ 1.127.923.083,02 / R\$ 3.908.861.640,56)$$

$$IFE_{Light} = 71,14\%$$

O que esse índice de 71,14% significa em termos concretos? Quer dizer que, para cada R\$ 100,00 de custos que a Light deveria teoricamente gerenciar (sua Parcela B), aproximadamente 28,86% são glosados pela regulação, ou seja, simplesmente não são cobertos pela tarifa e precisam ser absorvidos pela própria concessionária, o que afeta diretamente a remuneração de seus acionistas. Ver *ranking* dos IFEs das concessionárias no Quadro 6, adiante.

Sob a ótica da AJPE, esse é um indicador robusto de violação do direito de produção, pois o modelo regulatório está impondo à concessionária um prejuízo financeiro sistemático por algo que, como já se argumentou, está significativamente fora de seu controle (principalmente pela ingovernabilidade das ASROs, mas não só). O direito ao equilíbrio econômico-financeiro está sendo fruído apenas em 71,14% (o complemento de 100% é a violação). O Quadro 6, a seguir, apresenta o *ranking* dos IFEs das concessionárias de distribuição de grande porte.

Quadro 6 – *Ranking* do índice de fruição empírico (IFE) das concessionárias de distribuição de grande porte (Grupo 1).

Concessionária (UF)	Parcela B (R\$)	Glosa PNT	IFE concessionária
Amazonas (AM)	R\$ 1.066.168.698	R\$ 793.817.413	25,54%
Light (RJ)	R\$ 3.908.861.641	R\$ 1.127.923.083	71,14%
Enel Rio de Janeiro (RJ)	R\$ 2.956.542.283	R\$ 252.494.816	91,46%
Neoenergia Pernambuco (PE)	R\$ 2.365.018.663	R\$ 200.094.441	91,54%
CELESC (SC)	R\$ 2.807.345.493	R\$ 230.762.302	91,78%
Enel Ceará (CE)	R\$ 2.760.668.563	R\$ 161.076.141	94,17%
CPFL Piratininga (SP)	R\$ 1.678.260.685	R\$ 80.109.928	95,23%
Neoenergia Brasília (DF)	R\$ 704.542.754	R\$ 33.351.590	95,27%
Energisa Mato Grosso (MT)	R\$ 2.804.056.410	R\$ 96.948.474	96,54%
CPFL Paulista (SP)	R\$ 4.255.723.650	R\$ 137.536.084	96,77%
Enel São Paulo (SP)	R\$ 6.369.685.338	R\$ 197.926.412	96,89%
CEEE Equatorial	R\$ 1.350.308.274	R\$ 36.164.510	97,32%
Energisa Rondônia (RO)	R\$ 1.205.971.352	R\$ 21.307.871	98,23%
Equatorial Maranhão (MA)	R\$ 2.112.260.654	R\$ 36.043.717	98,29%
Equatorial Pará (PA)	R\$ 3.609.817.238	R\$ 54.040.735	98,50%
EDP São Paulo (SP)	R\$ 1.925.505.012	R\$ 21.147.314	98,90%
Copel (PR)	R\$ 3.902.205.674	R\$ 40.747.562	98,96%
Equatorial Amapá (AP)	R\$ 501.940.462	R\$ 4.237.989	99,16%
Neoenergia Coelba (BA)	R\$ 5.513.005.407	R\$ 35.755.040	99,35%
CEMIG (MG)	R\$ 7.486.335.030	R\$ 24.515.839	99,67%
Equatorial Piauí (PI)	R\$ 1.397.516.410	-R\$ 5.284.514	100,38%
EDP Espírito Santo (ES)	R\$ 1.627.584.996	-R\$ 8.259.256	100,51%
Energisa Sergipe (SE)	R\$ 619.420.864	-R\$ 3.242.561	100,52%
Neoenergia Elektro (SP)	R\$ 2.976.816.605	-R\$ 18.474.747	100,62%
Neoenergia Cosem (RN)	R\$ 1.182.700.691	-R\$ 10.551.370	100,89%
Equatorial AL (AL)	R\$ 1.003.415.197	-R\$ 9.955.912	100,99%
Energisa Acre (AC)	R\$ 459.623.237	-R\$ 6.706.778	101,46%
Equatorial Goiás (GO)	R\$ 3.624.602.992	-R\$ 83.190.921	102,30%
Energisa Tocantins (TO)	R\$ 1.058.729.211	-R\$ 40.738.668	103,85%

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do site da ANEEL⁵⁷¹. Os dados acima de 100% representam o ganho de eficiência das concessionárias. Nesses casos, o consumidor tem cobertura tarifária, e a concessionária não possui glosa.

Para tornar mais intuitiva esta análise, pode-se pensar da seguinte forma: para a concessionária, o problema está no valor que não consegue faturar; para o consumidor, no

⁵⁷¹ Dados oficiais da Parcela B e da glosa extraídos do site da Aneel: https://git.aneel.gov.br/publico/centralconteudo/-/raw/main/relatorioseindicadores/tarifaeconomico/sustentabilidade/2025_3T_base_dados_sustentabilidade.zip?inline=false. Acesso: abr. 2026.

valor da tarifa que deve pagar. Logo, as PNTs afetam ambos os agentes, mesmo tendo eles interesses opostos em relação à conta de luz.

Indo adiante, apresenta-se a fórmula do IFE' do usuário cujo resultado também será um percentual. A fórmula é análoga à da concessionária, ainda que os interesses sejam opostos. O que afeta cada um segue esses princípios: a concessionária tem seu direito de produção violado quanto maior for a glosa (ou seja, os valores não repassados à tarifa para cobrir PNTs). Por seu turno, o consumidor tem seu direito à modicidade tarifária violado quanto maior for a cobertura tarifária (o repasse de valores de PNTs para a conta de luz).

A fórmula do **IFE' do usuário** proposta é:

$$IFE_i' = 1 - (\text{Cobertura}_i / \text{Receita Requerida}_i)$$

Onde:

i : concessionária i ;

Cobertura_i : valor de PNTs repassado à tarifa da concessionária i ;

$\text{Receita Requerida}_i$: corresponde à receita da concessionária i , resultante da soma da Parcela A e Parcela B;

IFE_i' : índice de fruição do usuário da concessionária i .

Nesse ínterim, o IFE_i' corresponde à participação do componente de PNTs repassada às tarifas do consumidor final. Assim, conforme já sugerido, quanto menor a cobertura tarifária, maior a fruição do direito de consumo.

Aplicando-se as informações retiradas do site da Aneel, o IFE do usuário da Light para o ano de 2024 é dado por:

$$IFE_{\text{Light}}' = 1 - (\text{R\$ } 1.295.466.303,49 / \text{R\$ } 14.603.127.555,71)$$

$$IFE_{\text{Light}}' = 91,13\%$$

Por ora, o que o número 91,13% indica é a “ordem de grandeza” da fruição do direito do consumidor. Em termos simples, quanto maior o número, melhor para o consumidor; quanto menor, pior. O importante é notar sua magnitude e, principalmente, compará-lo com o padrão de validação jurídica (PVJ) que será apresentado na etapa seguinte. Ver *ranking* dos IFE's dos consumidores no Quadro 7, adiante.

A lógica subjacente é que o consumidor está sendo compelido a pagar, via tarifa, por perdas que não gerou e que a concessionária não consegue coibir. O valor de R\$ 1,3 bilhão repassado à tarifa não é um mero dado contábil; é a materialização empírica da transferência de um custo social (leia-se “o custo da inefetividade do Estado em certos territórios”) para a conta de luz do consumidor “regular”, que arca com um ônus que, como já elucidado, não lhe é imputável, ao menos sob um critério elementar de racionalidade. Assim, o direito fundamental à modicidade tarifária (inciso I, art. 7º, Lei 8.987/1995) é aqui mensurado em sua fruição: quanto mais próximo de 100% (ou quanto maior o IFE’), mais efetivo ele é.

Quadro 7 – *Ranking* do índice de fruição empírico dos consumidores (IFE’), conforme a concessionária.

Concessionária (UF)	Cobertura tarifária PNT (R\$)	Receita requerida	IFE consumidor
Amazonas (AM)	R\$ 623.593.002	R\$ 4.339.854.166,32	85,63%
Light (RJ)	R\$ 1.295.466.303	R\$ 14.603.127.555,71	91,13%
Equatorial Amapá (AP)	R\$ 98.061.314	R\$ 1.188.904.359,37	91,75%
Equatorial Pará (PA)	R\$ 567.872.625	R\$ 8.291.723.088,96	93,15%
Enel Rio de Janeiro (RJ)	R\$ 392.610.555	R\$ 8.367.871.896,86	95,31%
Energisa Rondônia (RO)	R\$ 109.219.577	R\$ 2.777.603.812,71	96,07%
Neoenergia Pernambuco (PE)	R\$ 280.549.706	R\$ 7.649.427.108,46	96,33%
Equatorial AL (AL)	R\$ 101.972.390	R\$ 2.882.314.348,66	96,46%
EDP Espírito Santo (ES)	R\$ 168.020.349	R\$ 5.195.139.896,98	96,77%
Equatorial Piauí (PI)	R\$ 88.789.758	R\$ 3.162.676.817,25	97,19%
Energisa Acre (AC)	R\$ 26.641.939	R\$ 974.759.303,49	97,27%
Equatorial Maranhão (MA)	R\$ 137.320.232	R\$ 5.235.025.085,87	97,38%
Enel Ceará (CE)	R\$ 180.074.529	R\$ 7.296.078.752,88	97,53%
Neoenergia Coelba (BA)	R\$ 312.801.337	R\$ 14.051.137.645,48	97,77%
Neoenergia Brasília (DF)	R\$ 82.798.799	R\$ 3.783.679.411,71	97,81%
CEEE Equatorial	R\$ 109.938.269	R\$ 5.112.181.371,33	97,85%
Enel São Paulo (SP)	R\$ 474.779.504	R\$ 22.142.025.024,00	97,86%
EDP São Paulo (SP)	R\$ 128.668.794	R\$ 6.685.023.480,77	98,08%
CELESC (SC)	R\$ 204.874.893	R\$ 12.118.389.598,39	98,31%
CPFL Piratininga (SP)	R\$ 93.928.170	R\$ 6.234.562.419,30	98,49%
Energisa Mato Grosso (MT)	R\$ 112.272.752	R\$ 7.525.658.447,02	98,51%
CPFL Paulista (SP)	R\$ 229.531.186	R\$ 15.902.267.699,89	98,56%
CEMIG (MG)	R\$ 296.917.717	R\$ 22.522.271.606,93	98,68%
Energisa Sergipe (SE)	R\$ 20.611.349	R\$ 1.684.909.659,42	98,78%
Copel (PR)	R\$ 169.413.112	R\$ 15.332.126.055,61	98,90%
Equatorial Goiás (GO)	R\$ 112.417.274	R\$ 10.237.344.487,08	98,90%

Concessionária (UF)	Cobertura tarifária PNT (R\$)	Receita requerida	IFE consumidor
Neoenergia Elektro (SP)	R\$ 101.471.028	R\$ 9.604.561.342,44	98,94%
Energisa Tocantins (TO)	R\$ 20.843.626	R\$ 2.237.769.545,07	99,07%
Neoenergia Cosern (RN)	R\$ 20.955.581	R\$ 3.350.585.819,78	99,37%

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados extraídos do site da ANEEL.⁵⁷²

As fórmulas aqui construídas serviram para traduzir quantidades de fruição de direitos juridicamente assegurados. Ao converter variáveis regulatórias – como glosas, Parcela B, cobertura tarifária e receita requerida – em índices sintéticos (IFE e IFE’), a análise acaba deslocando o debate do plano abstrato para o empiricamente verificável, por permitir identificar com maior precisão o grau de efetividade dos direitos de produção e de consumo.

Por meio da matemática, tentou-se aproximar a realidade factual do setor elétrico ao universo jurídico. Por enquanto, o IFE e o IFE’ não dizem o que “deveria ser”, mas revelam, com base em dados concretos, o que “está sendo”. Dito isso, as fórmulas aqui apresentadas devem ser compreendidas como ferramentas de diagnóstico: elas não resolvem a controvérsia, mas tornam visível sua magnitude, propiciando que, na sequência, avaliem-se com mais rigor a distância entre a realidade observada e o padrão normativamente desejável.

Fica a sugestão de que estudos e aplicações futuras em torno de fenômenos regulatórios complexos – em âmbitos extra-setor elétrico – sejam operacionalizados por meio de estruturas quantitativas relativamente simples como as aqui propostas, sem prejuízo da densidade interpretativa e, principalmente, com mais apego ao direito – e menos à matemática pura e simples. Trata-se, portanto, de utilizar a quantificação como instrumento de inteligibilidade jurídica, e não como um fim em si mesma. Assim, preserva-se a centralidade dos direitos na análise e evita-se que uma modelagem matemática complexa obscureça problemas normativos subjacentes.

É precisamente por essa razão que esta quarta etapa não se encerra em um juízo definitivo sobre a adequação dos resultados. A avaliação normativa – isto é, a definição do que constitui um nível aceitável de fruição dos direitos – exige um parâmetro externo de comparação, que será introduzido na etapa seguinte.

6.5. Etapa 5 – definição quantitativa do padrão de validação jurídica (PVJ)

⁵⁷² Dados oficiais da cobertura tarifária e da receita requerida extraídos do site da Aneel: https://git.aneel.gov.br/publico/centralconteudo/-/raw/main/relatorioseindicadores/tarifaeconomico/sustentabilidade/2025_3T_base_dados_sustentabilidade.zip?inline=false. Acesso: abr. 2026.

O conceito de “padrão de validação jurídica” (PVJ) decorre da incorporação de parâmetros normativos ideais à análise empírica, funcionando como referência para a plena fruição dos direitos subjetivos. Como visto na Etapa 2, a definição dos níveis de PNTs que terão cobertura tarifária depende de comparação entre o desempenho das concessionárias, conforme previsto em contrato de concessão. Ou seja, apesar de termos encontrado o IFE e o IFE’, em um ambiente regulado, esses índices devem ser confrontados com a fruição de direito da respectiva concessionária *benchmark*.

A Light integra o “Grupo 1 - Concessionárias de grande porte”. Nesse contexto, escolheu-se como referência para o padrão de validação jurídica a concessionária Equatorial Pará (2ª posição), por estar, segundo o ICS da Aneel (ver Tabela 1), em uma área mais complexa que a Light (4ª posição) e apresentar um menor nível de PNTs. Detalhe: não foram escolhidas a CEA⁵⁷³ (1ª posição) nem a Amazonas Energia (2ª posição) porque ambas tiveram mecanismos especiais de cobertura tarifária para as PNTs regulatórias, o que distorceria a referência de empresas *benchmarks* de combate eficiente ao furto de energia⁵⁷⁴.

A fórmula do **PVJ da concessionária** proposta tem similaridade com o índice de fruição empírico, no entanto usa a “glosa” e a “Parcela B” da concessionária *benchmark*:

$$PVJ_i = 1 - (Glosa_j / Parcela B_j)$$

Onde:

i: concessionária *i*;

j: concessionária *benchmark* da concessionária *i*;

Glosa_j: valor glosado correspondente às PNTs da concessionária *j*;

Parcela B_j: parcela correspondente aos custos gerenciáveis pela concessionária *j*;

PVJ_i: padrão de validação jurídica da concessionária *i*.

Assim, aplicando-se os respectivos valores, tem-se:

⁵⁷³ Nome atual da CEA é Equatorial Amapá (AP).

⁵⁷⁴ Ver contrato de concessão do serviço público de distribuição de energia elétrica nº 01/2021-Aneel, da Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA, disponível em: https://antigo.aneel.gov.br/documents/10184/23173798/Contrato+de+Concessão_DIST_01_2021_CEA_FINAL_ASSINADO.pdf. Acesso: 22 abr. 2026. Ver também o segundo termo aditivo ao contrato de concessão de serviço público de distribuição de energia elétrica nº 01/2019-Aneel da Amazonas Energia S.A., disponível em: https://antigo.aneel.gov.br/documents/10184/18414004/Segundo+Termo+Aditivo_Plano+de+Transferência_FINAL_2024-10-10_23H52_assinado.pdf. Acesso: 22 abr. 2026.

$$PVJ_{\text{Light}} = 1 - (Glosa_{\text{EquatorialPA}} / ParcelaB_{\text{EquatorialPA}})$$

$$PVJ_{\text{Light}} = 1 - (R\$ 54.040.735,78 / R\$ 3.609.817.237,65)$$

$$PVJ_{\text{Light}} = 98,5\%$$

A fórmula permite expressar que, quanto menores forem os níveis de glosa em relação aos custos gerenciáveis, maior será a aderência ao padrão regulatório esperado, viabilizando a comparação entre o desempenho observado e esse parâmetro. O PVJ, portanto, não se limita a reproduzir a métrica empírica, mas a reconfigura como um referencial normativo de validação. O ideal seria alcançar 100% de fruição do direito subjetivo, no entanto, como o contrato de concessão preconiza como parâmetro de eficiência o desempenho da empresa *benchmark*, tal parâmetro será o PVJ.

A seguir, foram plotados no Gráfico 11 a violação dos direitos das concessionárias do Grupo 1 (complemento dos IFEs), com base nos dados do Quadro 6, supra. A barra vermelha nesse gráfico representa a empresa escolhida como *benchmark* da Light: a Equatorial Pará (PA). Os dados mostram que a Light tem seu direito de propriedade comercial violado em 28,86% (complemento ao IFE de 71,14%), enquanto a Equatorial PA tem 1,5% (complemento ao IFE' de 98,5%). Do ponto de vista da abordagem adotada pela Aneel (*yard stick competition*), a violação do direito da Light seria a diferença entre os percentuais 98,5% e 71,14%, ou seja, 27,36%.

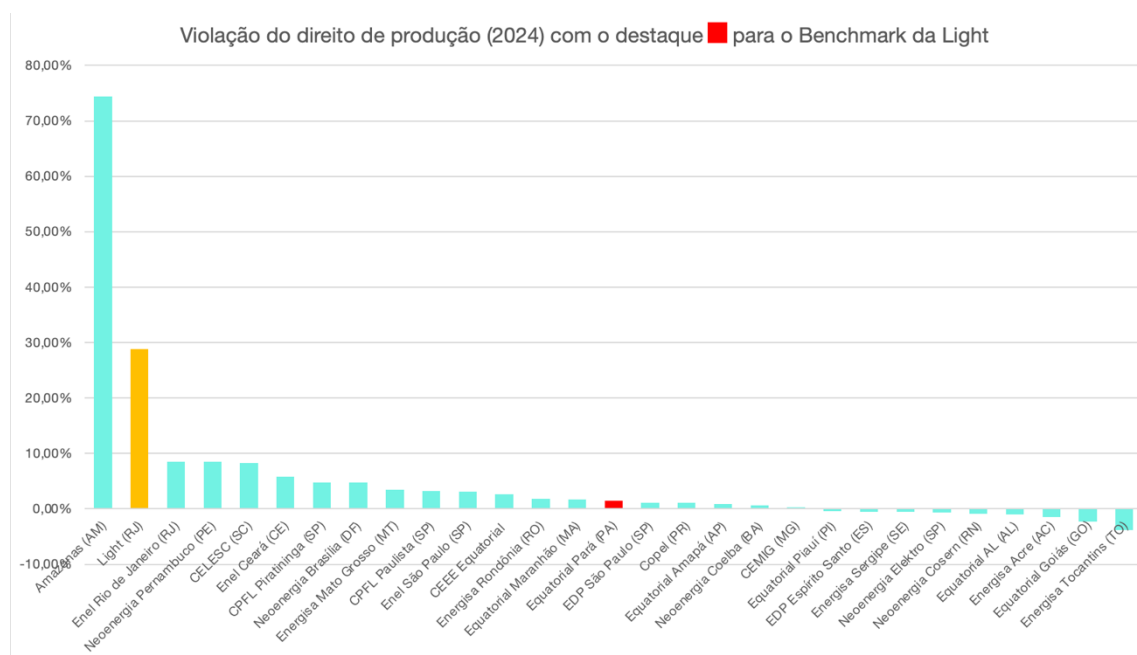


Gráfico 11 – Violação do direito das concessionárias de grande porte do Grupo 1 (complemento dos IFEs).

Fonte: Elaborado pela autora.

O **PVJ do usuário** também tem similaridade com o índice de fruição empírico do consumidor, no entanto usa a “cobertura tarifária” e a “receita requerida” da concessionária *benchmark*:

$$PVJ'_i = 1 - (Cobertura_j / Receita\ Requerida_j)$$

Onde:

i: concessionária *i*;

j: concessionária *benchmark* da concessionária *i*;

Cobertura_{*j*}: valor de PNTs repassado à tarifa da concessionária *j*;

Receita Requerida_{*j*}: corresponde à receita da concessionária *j*, resultante da soma da Parcela A e da Parcela B;

PVJ'_{*i*}: índice de fruição do usuário da concessionária *i*.

Nesse contexto, para o **PVJ do consumidor**, buscou-se como *benchmark* uma empresa que apresentasse a menor cobertura tarifária, qual seja, a Neoenergia Cosern (RN). Assim, aplicando os valores respectivos, o **PVJ do usuário** da Light resulta assim:

$$PVJ'_{Light} = 1 - (Cobertura_{Cosern} / ReceitaRequerida_{Cosern})$$

$$PVJ'_{Light} = 1 - (R\$ 20.955.581,35 / R\$ 3.350.585.819,78)$$

$$PVJ'_{Light} = 99,37\%$$

A seguir, com base em informações extraídas do Quadro 7, apresentam-se no Gráfico 12 os IFEs dos consumidores do Grupo 1, em que a barra vermelha representa a empresa escolhida como *benchmak* da Light: a Neoenergia Cosern (RN). Importante ressaltar que a mensuração no gráfico corresponde à violação do direito subjetivo dos seus usuários.

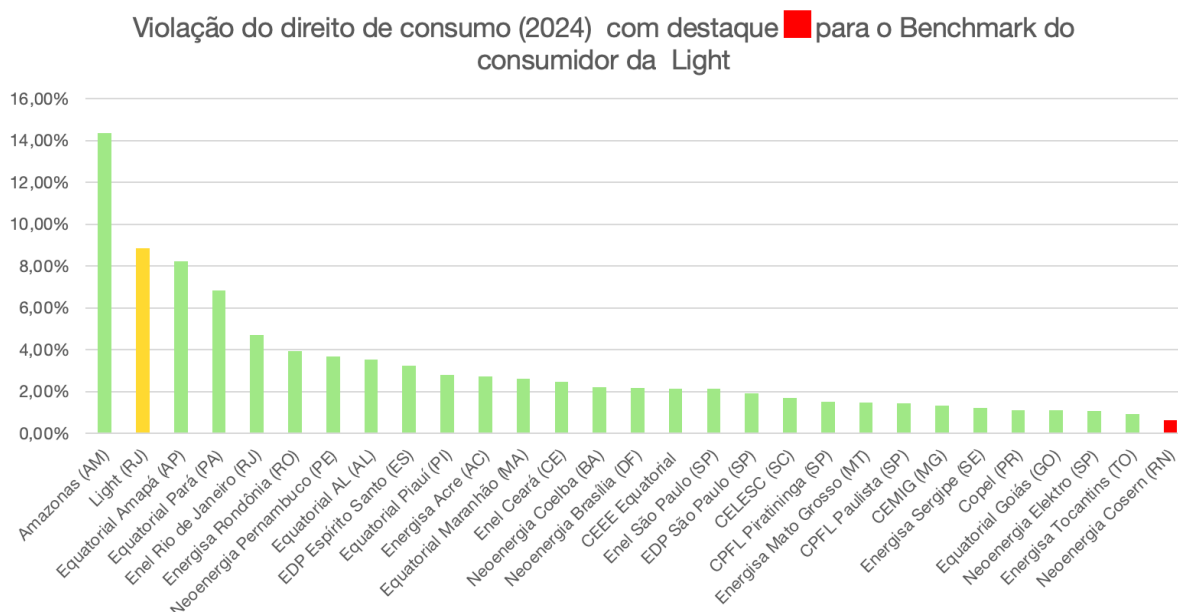


Gráfico 12 – Violação do direito dos consumidores e PVJ' Light (complemento dos IFE's).

Fonte: Elaborado pela autora.

O Gráfico 12 mostra que os consumidores da Light têm seu direito à modicidade tarifária violado em 8,87% (complemento ao IFE de 91,13%), enquanto esse mesmo índice para os consumidores da Neoenergia Cosern ficou em 0,63% (complemento ao IFE' de 99,37%). Do ponto de vista da abordagem adotada pela Aneel (*yard stick competition*), a violação do direito do consumidor seria a diferença entre os percentuais 99,37% e 91,13%, ou seja, 8,24%.

A introdução do PVJ permite, finalmente, conferir sentido normativo aos índices construídos na etapa anterior. Enquanto o IFE e o IFE' expressam a fruição empírica dos direitos, o PVJ estabelece um referencial de comparação baseado em desempenhos observados em contextos regulatórios análogos. No caso em tela, é o PVJ que dará o referencial de violação dos direitos subjetivos, por se tratar de um ambiente regulado. Portanto, com base no contrato de concessão e na abordagem *yard stick competition* utilizada pela Aneel, deve-se usar uma empresa como *benchmark* para a cobertura tarifária de PNTs.

No caso da Light, a discrepância entre os indicadores empíricos e os padrões de referência é significativa: 71,14% *versus* 98,5%, enquanto para o consumidor ficou em 91,13% *versus* 99,37%. A diferença entre esses valores seria a violação dos direitos subjetivos do ponto de vista regulatório. Basicamente, diferença evidencia um descompasso estrutural entre o desenho normativo do setor elétrico e as condições concretas de sua implementação. A intenção é a mesma dos índices propostos na Etapa 4, anterior, de métricas claras, replicáveis,

de fácil interpretação e capazes de inserir o direito nas ferramentas matemáticas usadas em processos decisórios complexos, avaliações de desempenho etc.

A próxima etapa, por sua vez, discutirá a necessidade de ajustes normativos e institucionais capazes de reduzir a distância entre a realidade observada e o padrão de validação jurídica estabelecido, valendo-se em alguns momentos dos índices até aqui apresentados.

6.6. Etapa 6 – Propostas para reformas normativas e ajustes em políticas públicas

Esta sexta etapa nos diz que sempre que se verificar discrepância relevante entre os resultados apurados pelo IFE e as diretrizes condicionais estabelecidas pelo PVJ, abre-se possibilidade para ajustes no arcabouço normativo que sustenta as políticas públicas ou econômica em questão. Esses ajustes podem ser propostos por juristas, e, do ponto de vista da AJPE, tanto melhor seria se as reformas tivessem por finalidade assegurar a efetividade da fruição empírica dos direitos juridicamente consagrados.

Em que pese a Equatorial Pará (PA) ser *benchmark* da Light, por estar em área mais complexa e possuir menos PNTs reais, o consumidor da Equatorial PA é o quarto⁵⁷⁵ que mais absorve os custos com PNTs, conforme se observa no Gráfico 5, na seção “4.6”.

A discrepância entre o que a Light idealiza e os índices supracitados não agradam essa empresa, a qual é o foco desta pesquisa. As críticas que ela apontou em seu relatório de 2020, na ocasião da Consulta Pública nº 29/2020 da Aneel, são especialmente dirigidas à viabilidade das metas, como se constata na seguinte alegação: “A meta definida não será viável se, por imperfeição do índice, uma empresa for identificada equivocadamente como comparável”⁵⁷⁶. Para sintetizar a questão, com base no que foi apresentado até aqui – de parte das concessionárias Light e Enel RJ e também da agência reguladora –, pode-se inferir que cada instituição defende as vantagens que julga legítimas dentro de seus interesses.

Segundo apurado especificamente no Capítulo 4, nas áreas de risco, controladas por organizações criminosas e grupos armados, ocorrem cerca de 48% das PNTs de energia

⁵⁷⁵ Amazonas (12,9%); Light (9,1%); CEA Equatorial (8,2%) e Equatorial PA (6,1%). Ver Figura 16 (p. 11) em: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Perdas de energia elétrica na distribuição 2025/2024**. [Relatório em PDF].

⁵⁷⁶ LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/Aneel Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 11.

elétrica. E não se deve olvidar o fato de que as ASROs responderam “por aproximadamente 20% dos consumidores atendidos pela Light”, conforme dados da própria concessionária em relatório de sugestões enviado para a Aneel em 2020⁵⁷⁷. A empresa ainda referiu que “uma parte grande das ocorrências [em anos anteriores] foram em regiões vizinhas às áreas de risco, ou seja, nas AP [áreas possíveis]”. É essa realidade que, conforme já citado, configura o que a Light chama de “singularidade”⁵⁷⁸ (zonas que possuem quantidade significativa de consumidores em ASROs).

A problemática das PNTs que ocorrem em ASROs revela-se de tal magnitude que recentemente motivou previsão expressa no Decreto nº 12.068/2024. Em seu art. 4º, inciso XV, o mencionado diploma estabelece que a Agência Nacional de Energia Elétrica deverá definir a minuta de termo aditivo aos contratos de concessão, contemplando as condições nele previstas, com a inclusão de cláusulas que assegurem, no mínimo, a aplicação de incentivos compatíveis com a capacidade de gestão das concessionárias que operam em ASROs, para que, assim, deem melhor combate às PNTs e à inadimplência⁵⁷⁹.

Nesse sentido, a minuta de contrato de concessão prevê que seja considerada nos níveis de PNTs a relevante presença de ASROs:

Subcláusula Oitava [da Cláusula Sexta] – A forma de cálculo dos níveis regulatórios ou os níveis regulatórios das perdas de energia elétrica do sistema de distribuição e das receitas irrecuperáveis serão estabelecidos nas revisões tarifárias ordinárias a partir de análise de eficiência, que deverá levar em consideração, quando cabível:

I – o desempenho das concessionárias de distribuição de energia elétrica comparáveis;

II - as características da área de concessão da DISTRIBUIDORA; e

III – a relevante presença de áreas com severas restrições operativas, considerando que:

a) A distribuidora deverá manter plano para atuação no combate às perdas de energia, sujeito à aprovação e fiscalização da Aneel, e cujo desempenho da concessionária na sua implantação deverá ser refletido nos níveis regulatórios de perdas e receitas irrecuperáveis;

b) A regulação observará a aplicação de incentivos compatíveis com a capacidade de gestão da distribuidora no combate às perdas de energia e à inadimplência;⁵⁸⁰ (grifos nossos)

⁵⁷⁷ Ibidem, p. 16.

⁵⁷⁸ Ibidem, p. 16.

⁵⁷⁹ As ASROs não citadas assim no art. 4º, inciso XV, mas como “áreas com severas restrições ao combate às perdas de energia e à inadimplência”. Ver: BRASIL. **Decreto nº 12.068**, de 20 de junho de 2024. Regulamenta a licitação e a prorrogação das concessões de distribuição de energia elétrica [...] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12068.htm. Acesso: jan. 2026.

⁵⁸⁰ Ver o modelo de contrato em: https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas?p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_idDocumento=54853&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_tipoFaseReuniao=fase&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_jspPage=

O reconhecimento normativo do problema (via Decreto nº 12.068/2024) poderia ser considerado uma vitória tardia fruto das críticas emitidas na CP (Consulta Pública) nº 29/2020, mas a vitória seria comemorada praticamente apenas por empresas, já que a medida surte efeitos colaterais para consumidores, devidamente explicitados nas propostas de reforma adiante. Entretanto, esse decreto não veio sem um condicionamento peculiar, não de todo do agrado das empresas do setor. É que, a prorrogação das concessões passou a depender da demonstração de eficiência econômico-financeira e da aceitação integral das condições fixadas pelo poder concedente e pelo termo aditivo contratual, conforme cláusula abaixo:

Subcláusula Primeira – A DISTRIBUIDORA reconhece que as tarifas vigentes na data da assinatura deste Termo Aditivo, em conjunto com as regras de Reposicionamento Tarifário são suficientes à adequada prestação do serviço e à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro deste CONTRATO⁵⁸¹.

Em todo caso, requer-se tempo para que resultados empíricos da intencionada mudança se materializem, e benefícios ou prejuízos se confirmem.

Fato é que a Light figura como uma das empresas com o pior *ranking* de complexidade socioeconômica. A “singularidade” que ela alegou enfrentar não supõe mera variação quantitativa dentro de um sistema regulatório, mas uma ruptura qualitativa em relação a pressupostos que orientam os já referidos incentivos ao setor, cuja agravante é admissão da ideia de gerenciabilidade de perdas em ASROs por parte da Aneel. A ideia de singularidade não é uma inferência isolada; tem paralelo até em discursos no plenário do STF. Em caso recente de julgamento das regras para eleição no Rio de Janeiro (9 de abril de 2026), o ministro Gilmar Mendes reportou-se nestes termos à institucionalidade nesse estado, citando as milícias:

Eu fiquei pensando que nos meus tempos de estudante escutava uma frase Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos (Pobre México, tão longe de Deus e tão perto dos Estados Unidos). Fico pensando se essa frase não poderia ser aplicada ao Rio de Janeiro. *Tan lejos de Dios, tan cerca de milícias e outras coisas.*

%2Fhtml%2Fpp%2Fvisualizar.jsp

⁵⁸¹ Ver o modelo de contrato em: https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas?p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_idDocumento=54853&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_tipoFaseReuniao=fase&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_jspPage=%2Fhtml%2Fpp%2Fvisualizar.jsp

Estamos julgando o caso [das regras para eleição no] Rio de Janeiro e por isso esse caso demanda toda a atenção.⁵⁸²

Considerando que o tráfico de drogas e, mais ainda, as milícias, na raiz da formação de ASROS, têm forte conexão com agentes do Estado, conforme já explicado no Capítulo 3, faz-se oportuno aqui mencionar também o discurso de Flávio Dino, no mesmo evento, mas com foco na degradação da classe dirigente e operacional do governo fluminense:

Não há nenhum outro estado no Brasil, infelizmente, que tenha a situação do Rio. Governador número um, não direi o nome, preso em 2017; governador número dois, preso em 2018; governador número três, preso diversas vezes desde 2016; governador número 4, preso em 2017; governador número 5, preso em 2019; aí vem um que sofreu um *impeachment* e o outro que agora foi condenado pelo TSE por 5 a 2. Essa é a cadeia sucessória do Rio de Janeiro. Tribunal de Contas, operação Quinto de Outro, 2017, prendeu o TSE inteiro, menos um. Isso não aconteceu em lugar nenhum do Brasil. A Alerj, já foi aludido aqui o caso Marielle... Na Alerj, presidente número um, já até falecido, preso em 2017; presidente número dois, preso em 2017. Deputados afastados: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, treze! Qual o outro estado que acontece isso? [...] O outro deputado, preso em 2025; mais outro, preso em 2025; mais outro, preso em 2020; procurador geral de Justiça, preso; procurador geral do Estado, preso⁵⁸³.

A maioria das prisões mencionadas por Flávio Dino decorreu de crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, frequentemente associados à configuração de organização criminosa – os chamados “crimes do colarinho branco”. Também se verificam casos envolvendo fraudes ao sistema eleitoral, bem como episódios de comercialização ilícita de decisões judiciais por agentes públicos⁵⁸⁴. No tocante à relação direta com organizações criminosas armadas, especialmente as milícias, o ministro destacou o caso de Marielle Franco, assassinada em 2018. Investigações indicam que o crime foi perpetrado por indivíduos vinculados a milícias, cujas atividades vinham sendo objeto de questionamento e enfrentamento político por parte da parlamentar⁵⁸⁵.

⁵⁸² AGÊNCIA O GLOBO. Ministros do STF citam milícias e crise institucional ao julgar regras para eleição no Rio. **O Globo**, Rio de Janeiro, 9 abr. 2026. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2026/04/09/ministros-do-stf-citam-milicias-e-crise-institucional-ao-julgar-regras-para-eleicao-no-rio.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2026.

⁵⁸³ Ver discurso do Ministro Flávio Dino proferido no julgamento da ADI nº 7942/DF e da Rcl nº 92644/DF, no Supremo Tribunal Federal, em: DINO, Flávio. Dino cita prisões de governadores do RJ e diz ser cenário único no país. **Migalhas** [Portal de notícias], 9 abr. 2026. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TWq2muNu010&t=1s>. Acesso em: abr. 2026.

⁵⁸⁴ Detalhes sobre as citadas prisões são fornecidos por diversas coberturas jornalísticas, notadamente de veículos como O Globo, G1 e Agência Pública, cujas reportagens, embora fragmentadas, permitem reconstruir empiricamente a formação de redes de corrupção e captura institucional no Estado do Rio de Janeiro.

⁵⁸⁵ Sobre milicianos envolvidos no assassinato de Marielle Franco, ver: FONSECA, Fernanda; BOECHAT, Gabriela. Caso Marielle: acusados integravam organização ligada a milícias, diz PGR. **CNN Brasil**, Brasília, 24

Sobre a questionada institucionalidade do Rio de Janeiro, também é válido o recente depoimento de Marcelo Freixo, em tom de reconhecimento ponderado:

[...] tem coisas excepcionais no Rio de Janeiro. [...] Eu acho que no mundo não tem um espaço de poder com oito governadores afastados e seis presos. Isso tem a ver com todo um processo [...] do crime na política. [Contudo,] quando a gente trata do Rio, a gente está tratando do Brasil, né? Porque também é muito ruim tratar o Rio como se fosse uma ilha⁵⁸⁶.

Para enriquecer a perspectiva analítica, considere-se resgatar as ideias centrais de Guillermo O'Donnell, englobando economia, estado e efetividade dos direitos subjetivos, já veiculadas no Capítulo 2 desta tese. Pode-se inferir, a partir delas, que os frutos de um frágil processo de democratização não são apenas os males sociais – degradação urbana, alta criminalidade, mulheres e minorias destituídas de direitos, tráfico de drogas operando impunemente, grande número de crianças abandonadas nas ruas, entre outros⁵⁸⁷ –, mas também os males institucionais (abuso de poder, impunidade, corrupção etc.) que têm efeitos deletérios na disposição de o Estado tornar efetivas suas próprias regulamentações.

É nesse sentido que, dada a gravidade da institucionalidade no Rio de Janeiro e no Brasil, novamente com base em O'Donnell, revelam-se nesta parte do trabalho ainda mais importantes estas (já citadas) reflexões:

O que acontece quando a eficácia da lei se estende de forma muito irregular (se não desaparece completamente) pelo território e pelas relações funcionais (incluindo as de classe, étnicas e de gênero) que ela supostamente regula? Que tipo de Estado (e sociedade) é esse? Que influências isso pode ter sobre o tipo de democracia que pode emergir?⁵⁸⁸

Em busca de uma conscientização ainda mais eficiente sobre a realidade social, política e econômica em que se vive, também é útil o mapa mental proposto por O'Donnell, igualmente já citado, no qual áreas azuis representam “alto grau de presença do Estado” tanto funcional quanto territorialmente, enquanto áreas verdes denotam “alta penetração territorial, sem presença significativa” e, por fim, áreas marrons denunciam “baixíssima ou nula

fev. 2026. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/marielle-pgr-diz-que-acusados-integravam-organizacao-ligada-a-milicias/>. Acesso: abr. 2026.

⁵⁸⁶ FREIXO, Marcelo. Desperta ICL com Pannunzio e ICL Notícias. **Instituto Conhecimento Liberta**, 16 abr. 2026. [Entrevista em vídeo]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DuqJ-4U5Ig8>. Acesso em: abr. 2026.

⁵⁸⁷ O'DONNELL, Guillermo. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post communist Countries. **World Development**, [S. l.], v. 21, n. 8, 1993. p. 1.358-1.359. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/documents/1427>. Acesso: mar. 2026.

⁵⁸⁸ Ibidem, p. 1.358.

funcionalidade” estatal. Nessa sistemática, o autor afirma que o mapa da Noruega seria dominado pelo azul, enquanto o dos Estados Unidos mostrariam uma combinação de azul e verde, ao passo que o Brasil e Peru seriam dominados pelo marrom⁵⁸⁹. E aqui, conectando essas analogias com a região-alvo desta pesquisa, propõe-se uma reflexão: *Como ficaria o mapa do Rio de Janeiro?*

Em síntese, as análises acima e todas as demais, anteriores, acabaram evidenciando a realidade concreta do setor elétrico no Rio de Janeiro, emaranhada em limites estruturais – especialmente no que diz respeito a conflitos entre interesses públicos e privados no centro nevrálgico da política estadual. O fenômeno, por certo, transcende o estado fluminense e se manifesta também na esfera nacional, contudo o foco desta pesquisa é regional.

Dito isso, a resposta possível para os problemas de furto de energia elétrica (dentro e fora de ASROs) é elaborada a seguir, não sem motivos, revestida de condicionamentos, ênfases e justificativas – também por causa de seu escopo: sistêmico, ou seja, extra-setor elétrico.

6.6.1. Proposta: aplicação de políticas públicas em prol de uma maior fruição de direitos sociais como mecanismo indutor da redução de PNTs

Diante desse quadro, em que a disfunção observada não decorre apenas de imperfeições pontuais no desenho regulatório, mas de limitações estruturais amplas, relacionadas à presença estatal e às condições econômicas e sociais nos territórios afetados, optou-se por deslocar o eixo analítico nestes termos: em vez de respostas exclusivamente dirigidas ao interior do setor elétrico, optou-se por soluções em torno de determinantes sociais subjacentes ao fenômeno das PNTs, abrindo espaço para reformas de caráter abrangente e indireto.

A proposta aqui elaborada supõe a articulação de políticas públicas capazes de garantir a fruição de uma ampla gama de direitos sociais para populações em ASROs e seu entorno, materializados por serviços públicos como educação, segurança, saúde e saneamento básico, além de estratégias voltadas à ampliação da oferta de empregos, à segurança alimentar e jurídica e ao acesso a infraestruturas urbanas essenciais. Tal articulação de políticas públicas vem constando, entre outros, em vários relatórios bienais – *World Cities Report* – da

⁵⁸⁹ Ibidem, p. 1.358.

Organização das Nações Unidas (ONU), em linha com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com análises de tendências, desafios e o futuro da urbanização global. Os dados são valiosos para um desenvolvimento urbano sustentável, o qual supõe desafios de redução da desigualdade, criação de economias inclusivas e resilientes a extremos climáticos e sanitários, integração de imigrantes, redução de impactos ambientais, fortalecimento de instituições estatais (especialmente as municipais) e cívico-culturais etc.⁵⁹⁰ Essas articulações, em síntese, funcionam como “dínamos” de transformação do comportamento social, e têm efeitos positivos já comprovados por experiências internacionais justamente na seara do setor elétrico, tal como se observou, por exemplo, em Punjab, na Índia⁵⁹¹.

Entende-se, portanto, que a melhoria das condições de vida em favelas, regiões socioeconomicamente vulneráveis e outras da Região Metropolitana do Rio de Janeiro não depende de uma única política pública, mas de um conjunto integrado e contínuo de ações no âmbito dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Intervenções isoladas, portanto, seja apenas policiamento, seja apenas urbanização ou apenas assistência social, tendem a ter impacto limitado, enquanto a coordenação e a permanência de políticas públicas integradas se mostram mais eficazes.

⁵⁹⁰ No relativo a análises de tendências, desafios e o futuro da urbanização global, foram consultados os *World Cities Report (Relatórios sobre as Cidades do Mundo)*, desde 2020, disponíveis no site da ONU: <https://unhabitat.org/>. O relatório com mais ênfase na sustentabilidade urbana é este: UNITED NATIONS - UN. **World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization**. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2020. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf. Acesso em: maio 2026. 445 p. Dados de outros três relatórios podem ser encontrados nas referências, ao final desta tese.

⁵⁹¹ Um exemplo de mudança de comportamento social em relação ao pagamento pela energia elétrica vem do Punjab, na Índia, onde a política de eletricidade gratuita para agricultores, vigente desde 1997, gerou consequências adversas como o rebaixamento acelerado do lençol freático e um pesado ônus financeiro ao governo. Apesar da popularidade do benefício, e apego para com ele, pesquisas recentes demonstraram que seria possível modificar o comportamento em relação a ele por meio de desenhos institucionais inteligentes. Utilizando experimentos de escolha discreta, pesquisadores constataram que mais de 82% dos agricultores preferiam um modelo com limite de consumo gratuito e recompensa por economia ao sistema atual, sem medição. O estudo revelou ainda que a disposição a pagar pela eletricidade aumenta conforme os direitos garantidos são mais elevados, sugerindo que, quando se oferecem regras claras, incentivos à poupança e um novo contrato social baseado na responsabilidade compartilhada, os usuários aceitam e até preferem abandonar o “gratuito sem controle” em favor do “pago com faixa de isenção e direitos associados”. Ver: KAUR, Sukhgeet; POLLITT, Michael G. **Using rewards and penalties to incentivize energy and water saving behaviour in agriculture: evidence from a choice experiment in Punjab**. Cambridge: Faculty of Economics, University of Cambridge, 2024. (Cambridge Working Papers in Economics, 2434). Disponível em: <https://stage.econ.cam.ac.uk/sites/default/files/publication-cwpe-pdfs/cwpe2434.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2026. Outra mudança de comportamento social em relação à energia elétrica foi constatada também na Indonésia. Após oito anos de observações sobre duas reformas políticas sobrepostas, evidenciou-se que mudanças institucionais “simples” (como alterar o momento do pagamento) produzem mudanças comportamentais positivas profundas nos consumidores. Ver: IMELDA; ABATAYO, Anna Lou; RESOSUDARMO, Budy. **Prepayment, salience, and welfare**. Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies, International Economics Department, 2024. (IHEID Working Papers, 22-2024). Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=6173769. Access: apr. 2026.

Assim, com base nos supracitados resultados positivos e análises de tendências de melhora em indicadores sociais, econômicos e de governança – que se constituem mecanismos plausíveis de redução indireta das PNTs –, tanto melhor será para a efetivação da reforma aqui sugerida se ela supuser a articulação de políticas públicas mutuamente complementares nas áreas de:

(i) Urbanização e infraestrutura básica – Muitas comunidades ainda carecem de saneamento, drenagem, pavimentação e moradia adequada. Programas de urbanização de favelas precisam ser retomados com planejamento de longo prazo, evitando obras incompletas. Um exemplo de melhorias nesse sentido foi o programa Favela-Bairro⁵⁹², que poderia ser atualizado com foco em sustentabilidade, regularização fundiária e manutenção contínua.

(ii) Segurança pública com foco territorial – A violência urbana com a qual a Região Metropolitana do Rio de Janeiro convive há muito tempo é um dos maiores entraves ao desenvolvimento e à qualidade de vida⁵⁹³. O combate a esse tipo de violência tem métodos mais eficientes, outros menos. Lembre-se da experiência das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), relatada nos Capítulos 3 e 4, que mostrou que a presença de forças de segurança estatais precisa vir acompanhada de serviços sociais, inteligência policial e confiança da comunidade, do contrário podem transferir o problema da violência urbana para outras regiões e piorar a segurança pública. Por fim, outra ação, coordenada com esta proposta⁵⁹⁴, seria reformular esse modelo com mais transparência, controle e integração social.

⁵⁹² O programa Favela-Bairro – de nome oficial Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP) – foi lançado em 2005 pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro para garantir infraestrutura urbana, serviços, equipamentos públicos e políticas sociais em comunidades da cidade. A principal meta era integrar a favela à cidade. Segundo Rafael Cardoso, “mais de 150 comunidades foram contempladas por algum tipo de obra [...] O modelo [...] inspirou ações semelhantes em países da América do Sul”. Ver: CARDOSO, Rafael Cardoso. **Favela-Bairro, 30 anos: legado do programa desaparece aos poucos**. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 28 mar. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-03/favela-bairro-30-anos-legado-do-programa-desaparece-aos-poucos>. Acesso em: mar. 2026.

⁵⁹³ Segundo Santiago M. Perez-Vincent, os custos diretos da criminalidade em 22 países da América Latina e do Caribe “totalizaram 3,4% do PIB em 2022” e incluíram “a perda de capital humano devido a homicídios, gastos com segurança por parte das empresas e gastos públicos com prevenção da criminalidade”. Ver: PEREZ-VINCENT, Santiago M.; PUEBLA, David; ALVARADO, Nathalie; MEJÍA, Luis Fernando; CADENA, Ximena; HIGUERA, Sebastián; NIÑO, José David. **The costsof crime andviolence: expansionand update ofestimates for LatinAmericaandtheCaribbean**. Washington, DC: Inter-AmericanDevelopment Bank, 2024. (IDB Monograph, n. 1244). p. 7.

⁵⁹⁴ Sobre as Unidades de Polícia Pacificadora UPPs, ver: MALVÃO, Ana Carolina. **ISP divulga dados de UPPs**. Governo do Rio de Janeiro; Instituto de Segurança Pública, 11 maio 2015. Disponível em: . Acesso: mar. 2026. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/isp/node/292>. Acesso: mar. 2026. Para críticas reportadas contra as UPPs, ver: LORETTI, Pricila. Críticas ao “gato” e o “gato” como crítica: um estudo etnográfico das insinuações realizado a partir da eletrcidade na Favela Santa Marta, no Rio de Janeiro. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 16, n. 3, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v16.n.3.59737>. p. 17.

(iii) **Educação de qualidade em tempo integral** – Escolas em áreas vulneráveis precisam de mais recursos, professores valorizados e ensino em tempo integral e de qualidade. Além disso, políticas de permanência escolar e acesso ao ensino técnico e superior ajudam a quebrar ciclos de criminalidade e, naturalmente, criar condições para a saída da pobreza⁵⁹⁵.

(iv) **Geração de emprego e renda local** – Incentivar programas de microcrédito, capacitação profissional e conexão com o mercado formal por meio de empreendedorismo, com base na economia local, tem impacto direto no desenvolvimento de comunidades. Já existem programas assim no Brasil, que precisam ser potencializados⁵⁹⁶.

(v) **Mobilidade e integração urbana** – Melhorar o transporte público e a conexão das favelas com outras áreas da cidade reduz desigualdades⁵⁹⁷. Isso inclui acesso a ônibus, teleféricos e integração tarifária.

(vi) **Saúde e assistência social** – Expandir a cobertura da atenção básica, saúde mental e programas sociais direcionados às famílias mais vulneráveis. A presença constante (e visível) do Estado reduz situações de risco e melhora indicadores sociais⁵⁹⁸.

(vii) **Inclusão digital e acesso à tecnologia** – Internet de qualidade e acesso a dispositivos modernos de comunicação via programas de conectividade nas favelas são hoje essenciais para alavancar educação, trabalho e serviços⁵⁹⁹.

(viii) **Participação comunitária** – Políticas públicas desenhadas com a população local tendem a funcionar melhor, e já há experiências positivas neste relativo no Brasil⁶⁰⁰.

⁵⁹⁵ Sobre o fenômeno da educação como estratégia de afastar jovens da criminalidade, ver: CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. Trajetórias individuais, criminalidade e o papel da educação. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 9, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7105>. Acesso: mar. 2026. Sobre uma recente política pública de apoio à permanência e à conclusão do ensino médio, ver: ANÍZIO, Jamilly de Lima Alcantara; SILVA, Josivan Anízio da. **Expanded Science: Innovation and Research**. 2. ed. São José dos Pinhais: Seven, 2005. Disponível em: <https://sevenpubl.com.br/editora/article/view/8871/14867>. Acesso: mar. 2026.

⁵⁹⁶ Ver: WORLD BANK. Delivering jobs at scale: how Brazil is redefining the first step onto the jobs ladder. **World Bank Blogs**, 14 jan. 2026. Disponível em: <https://nl4worldbank.org/2026/01/14/delivering-jobs-at-scale-how-brazil-is-redefining-the-first-step-onto-the-jobs-ladder/>. Acesso em: abr. 2026.

⁵⁹⁷ BOKHARI, Ali; SHARIFI, Farahnaz. Public Transport Inequality and Utilization: Exploring the Perspective of the Inequality Impact on Travel Choices. **Sustainability**, 16, no. 13: 5404. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/16/13/5404>. Acesso: mar. 2026.

⁵⁹⁸ STARFIELD, Barbara; SHI, Leiyu; MACINKO, James. Contribution of primary care to health systems and health. **The Milbank Quarterly**, 2005;83(3), p. 457-502. Available at: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC2690145/>. Access: abr. 2026.

⁵⁹⁹ STEFANI, Edwin. Digital poverty and the role of technology in promoting economic inclusion. **Proceedings of the International Social Sciences and Humanities Conference**, v. 11, p. 1–19, 2025. DOI: <https://doi.org/10.33422/ssshconference.v11i1.1186>.

⁶⁰⁰ GOULART, Mauro Breuer Hypolito; Santos, Waldir Jorge Ladeira dos. Orçamento Participativo no Brasil: principais desafios à sua efetividade. **Em Tese**, Florianópolis, v. 22, p. 01-18, 2025. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/107918>. Acesso em: abr. 2026.

Associações de moradores e lideranças comunitárias devem participar da definição de prioridades e da fiscalização das ações.

(ix) Reforma no Poder Público – O Poder Público, conforme se constatou nos Capítulos 3 e 4, tem sido alvo dos tentáculos do crime organizado. Por isso, reformas nesse relativo devem visar à supressão de certas influências (jogos de favores, financiamentos e impunidades) que possam recair sobre policiais, juízes, políticos e todos os servidores públicos. Em paralelo, deve haver maior integração entre as esferas de Poder Público (a exemplo da integração permanente entre Polícia Federal e polícias estaduais), para se investigar essas ilegalidades dentro e fora da esfera pública. Quando comprovadas, que se estimule o cumprimento das punições máximas cabíveis, de modo a reforçar a credibilidade institucional e produzir efeitos dissuasórios de PNTs no sistema elétrico.

(x) Aplicação mais eficaz de punições para crimes contra o setor elétrico – Dado que o setor elétrico possui *status* estratégico para a nação, dever-se-ia aumentar a disposição da justiça para punir exemplarmente (também com fins de pedagogia para um civilizado comportamento social) aqueles que cometem crimes nessa seara, incluindo agravamento de penas para servidores públicos envolvidos em fraudes e a efetivação da aplicação de multa para infratores, nos termos do art. 155 do Código Penal.

(xi) Incentivos à regularização do consumo de energia elétrica – Estímulos à regularização de medidores e ligações clandestinas, com premiações, reconhecimentos etc.

(xii) Supressão da renda do crime organizado e de outras formas de drenagem ilícita de capitais – Considerando que em ASROs, grupos criminosos praticam o já citado “extrativismo urbano” (cobrança de taxas por serviços diversos), faz-se necessário criar mecanismos que suprimam tais intermediações e desfinanciem esses grupos. Em paralelo, também havia que suprimir as atividades ilícitas ou semiclandestinas que drenam recursos das famílias, especialmente das mais pobres, reduzindo sua capacidade de arcar com despesas essenciais, como o consumo regular de energia elétrica. Exemplos de atividades nocivas ao orçamento familiar: apostas físicas ou digitais por meio de jogos que se assemelham a cassinos e ou mesmo a oferta de crédito predatório.

Feitas essas considerações, torna-se possível sistematizar, de forma integrada e comparativa, as principais frentes de atuação delineadas, evidenciando como cada eixo de política pública contribui, de maneira específica e complementar, para a redução das perdas não técnicas. O Quadro 8, a seguir, sintetiza essas medidas, organizando-as segundo sua natureza, objetivos e impactos esperados, de modo a explicitar o caráter sistêmico e interdependente da proposta.

Quadro 8 – Síntese da articulação de políticas públicas mutuamente complementares, como proposta de reforma para redução de PNTs no setor elétrico brasileiro.

Reforma	Descrição da medida	Objetivo principal	Impacto nas PNTs
Urbanização e infraestrutura básica	Retomada de programas de urbanização de favelas (ex.: Favela-Bairro), com saneamento, moradia e regularização fundiária	Melhorar condições materiais e formalizar ocupações	Redução estrutural do furto (médio prazo)
Segurança pública com foco territorial	Reformulação das Unidades de Polícia Pacificadora com integração social e continuidade	Restabelecer presença estatal legítima	Redução significativa em áreas críticas (médio prazo)
Educação de qualidade e tempo integral	Expansão de escolas integrais, acesso ao ensino técnico e valorização dos professores	Reduzir vulnerabilidade estrutural	Redução indireta (longo prazo)
Geração de emprego e renda local	Microcrédito, capacitação e empreendedorismo local	Aumentar capacidade de pagamento	Redução direta do incentivo ao furto (curto prazo)
Mobilidade e integração urbana	Expansão do transporte público e integração tarifária	Reduzir isolamento territorial	Redução indireta (médio prazo)
Saúde e assistência social	Ampliação da atenção básica e programas sociais	Reduzir vulnerabilidade	Redução indireta (médio prazo)
Inclusão digital	Programas de conectividade e acesso à internet	Inserção digital e acesso a serviços	Redução indireta
Participação comunitária	Inclusão de lideranças locais na formulação e fiscalização	Aumentar legitimidade	Redução por cooperação social
Reforma no Poder Público, com integração de suas esferas principais	Reforma institucional voltada ao combate à infiltração do crime organizado no Estado, com maior integração entre órgãos públicos e fortalecimento da responsabilização de agentes envolvidos	Reforçar a integridade institucional e a capacidade estatal de enfrentamento ao crime organizado	Redução estrutural e indireta, com aumento da governabilidade em áreas críticas (longo prazo)
Aplicação mais eficaz de punições para crimes contra o setor elétrico	Reelaboração de sanções para crimes contra o setor elétrico, incluindo efetivação na aplicação de multas.	Desestimular práticas ilícitas e reforçar o caráter coercitivo da regulação	Redução direta por efeito dissuasório (curto a médio prazo)
Incentivos à regularização do consumo de energia elétrica	Estímulos à regularização de medidores e ligações clandestinas, com premiações, reconhecimentos etc.	Estimular a formalização do consumo e ampliar o acesso regular à energia	Redução direta do furto por adesão voluntária (curto prazo)

Reforma	Descrição da medida	Objetivo principal	Impacto nas PNTs
Supressão das fontes de renda do crime organizado e de drenagens regressivas de renda	Combate às economias ilícitas em territórios dominados por organizações criminosas (milícias e tráfico) e a outras formas de drenagem de capitais de populações vulneráveis, como apostas, crédito predatório e mercados informais abusivos.	Reduzir o poder econômico do crime organizado e de outros grupos cujas atividades não estão totalmente legalizadas, a fim de aumentar a renda disponível pelas famílias	Redução indireta e estrutural, com aumento da capacidade de pagamento e da governabilidade em áreas críticas (médio a longo prazo)

Fonte: elaborado pela autora.

As reformas propostas, em síntese, evidenciam que o enfrentamento de PNTs no setor elétrico exige uma abordagem sistêmica e interinstitucional, envolvendo simultaneamente os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Incluir o Poder Público nesse processo está em sintonia com o que já foi referido no Capítulo 2 desta tese, com base nas ideias de Guillermo O'Donnell. O autor, vale lembrar, afirmou que a saída para as crises decorrentes de frágeis processos democráticos não está em discursos moralizantes; sim no ato de identificar pontos estratégicos em que intervenções, especialmente por parte do governo, possam modificar os incentivos dos atores, estendendo seu horizonte de tempo e fomentando uma cooperação de longo prazo. A principal solução conhecida, segundo O'Donnell, seria o fortalecimento institucional, apesar de, em contextos de desconfiança e interesses conflitantes, isso se tornar um desafio difícil⁶⁰¹.

Em paralelo, outro elemento disruptivo da proposta aqui apresentada está no deslocamento do foco da mera redistribuição de custos – característica da análise de custo-benefício da AED – para a transformação das condições sociais e institucionais que dão origem ao problema (uma perspectiva mais estruturalista, com base nas prerrogativas da AJPE), o que permite a elevação simultânea do índice de fruição econômica dos consumidores e das concessionárias. Trata-se, portanto, de uma estratégia que supera o equilíbrio tradicional entre objetivos conflitantes da regulação tarifária, ao atuar diretamente sobre as causas estruturais das perdas, especialmente em áreas com severas restrições operacionais.

⁶⁰¹ O'DONNELL, Guillermo. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post communist Countries. **World Development**, [S. l.], v. 21, n. 8, 1993. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/documents/1427>. Acesso: mar. 2026. p. 1.367.

CONCLUSÃO

A presente tese demonstrou que a questão das perdas não técnicas (PNTs) no setor elétrico brasileiro, especificamente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, não constitui um mero desvio pontual no funcionamento do sistema regulatório da Aneel, mas sim a manifestação contemporânea de um processo histórico, institucional e social que, desde os tempos coloniais, tem condicionado formas precárias e desiguais de acesso a recursos essenciais à vida, impondo às populações mais vulneráveis os maiores ônus desse arranjo. O quadro se agrava na atualidade com a consolidação do crime organizado.

Por essa razão, a compreensão do fenômeno das PNTs de energia exigiu a reconstrução e o entrelaçamento de trajetórias importantes – envolvendo o direito administrativo, a formação do Estado brasileiro, os paradigmas econômicos sucessivos, a dinâmica demográfica, a constituição das favelas, a evolução do setor elétrico e a própria estruturação das desigualdades sociais. Foi a partir dessa leitura integrada que se tornou possível formular uma abordagem juridicamente coerente e economicamente fundamentada, a qual sustentou no Capítulo 6 desta tese uma proposta de reforma para o enfrentamento das PNTs.

Foi providencial a perspectiva histórica do direito administrativo no Capítulo 1, por demonstrar como, desde sua origem no contexto pós-absolutista europeu, esse ramo do direito foi gradualmente se constituindo em ferramenta de limitação do poder estatal e de garantia de direitos individuais até assumir uma função estruturante na organização da vida econômica e social. No Brasil, essa trajetória foi marcada basicamente por três ciclos – Liberalismo Clássico, Velho Desenvolvimentismo e Reformas Pró-Mercado –, que pressupuseram diferentes projetos de sociedade, baseados em distintas formas de articulação entre Estado, mercado e cidadania.

Durante o Liberalismo Clássico, a ação estatal era limitada e orientada à preservação de interesses agrários e patrimoniais, em uma sociedade profundamente hierarquizada e excludente. Foi nesse contexto que a eletricidade ingressou no Brasil, ainda no final do século XIX, como tecnologia associada à modernização urbana, embora restrita a espaços economicamente dinâmicos e socialmente privilegiados. A energia elétrica ainda não era vista como direito ou serviço universais; tão somente como infraestrutura seletiva, reforçando padrões de desigualdade já existentes.

A inflexão desenvolvimentista, a partir da década de 1930, alterou substancialmente esse quadro. O Estado passou a assumir papel central na organização da economia e na expansão de serviços públicos, incluindo o setor elétrico, cuja estruturação institucional – com a criação de órgãos estatais como a CSN, a Petrobrás, a Eletrobrás, o BNDE, entre outros – permitiu significativa ampliação da capacidade instalada e da cobertura territorial. No Velho Desenvolvimentismo, então, o direito administrativo foi reconfigurado como instrumento de intervenção estatal, consolidando a doutrina do serviço público e ampliando o alcance da chamada “polícia administrativa”, que passou a abranger não apenas a ordem pública; também a regulação econômica e social. Contudo, essa expansão se deu de maneira desigual, refletindo e, em certa medida, reproduzindo desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

Em todo caso, o paradigma mudaria radicalmente a partir da década de 1990, no período chamado Reformas Pró-Mercado. A retração do Estado empresário, as privatizações, a criação de agências reguladoras e a incorporação de categorias vindas da economia neoclássica refizeram as bases jurídicas da intervenção estatal. O ideal desenvolvimentista – promoção direta do desenvolvimento e da expansão dos serviços públicos – cedeu espaço a uma concepção regulatória voltada à eficiência, à concorrência e à correção de falhas de mercado. Foi nesse ambiente que se estruturou o modelo regulatório do setor elétrico ainda vigente, marcado pela valorização de critérios técnicos e econômicos e pela crescente abstração dos problemas sociais que condicionam a efetividade das próprias políticas regulatórias.

Por sua vez, o Capítulo 2 demonstra que a efetividade dos direitos não depende exclusivamente de sua previsão normativa nem do desenho formal das instituições. A partir das contribuições de Guillermo O'Donnell, verificou-se que democracias podem conviver com extensos espaços de fragilidade estatal, nos quais direitos formalmente assegurados encontram obstáculos concretos à sua fruição. As chamadas “áreas marrons”, caracterizadas pela presença limitada do Estado e pela atuação de poderes paralelos, oferecem importante chave interpretativa para compreender fenômenos observados nas ASROs da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Sob essa perspectiva, as PNTs deixam de ser vistas apenas como desvios econômicos ou regulatórios e passam a ser compreendidas como manifestações de déficits mais amplos de cidadania, institucionalidade e efetividade de direitos. Essa conclusão revelou-se essencial para a construção da proposta apresentada nesta tese, pois evidenciou que soluções sustentáveis para o problema exigem intervenções capazes de

alcançar as causas estruturais que limitam a presença estatal e a fruição de direitos fundamentais.

Já o Capítulo 3 albergou uma análise da formação das favelas articulada com a história da exclusão social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Esses territórios urbanos – frequentemente associados a conceitos de subnormalidade – não emergiram como fenômenos espontâneos ou meramente urbanísticos, mas, entre outros motivos, como produto de uma herança escravocrata, de ciclos industriais (atrativos de mão de obra), de ausência de políticas habitacionais inclusivas e de marginalização sistemática de populações pobres, majoritariamente negras. Isso propiciou a formação de favelas. Mais tarde, devido à atuação seletiva do Estado, com ausências de serviços e infraestruturas públicas, e coincidindo com um aumento mundial do consumo, da produção e da distribuição de drogas, tem-se o advendo do então chamado “crime organizado”, que, a partir de fins da década de 1970, grassou inicialmente em espaços favelizados.

Desde a década de 1940, pratica-se nas favelas o acesso informal à energia elétrica. No princípio, aliás, os chamados “cabineiros” foram incumbidos dessa tarefa. Com o tempo, proliferaram as ligações clandestinas – os primeiros “gatos” –, que não se detiveram totalmente nem com a formalização do serviço na década de 1970; tornou-se, isto sim, uma prática historicamente construída, inicialmente por ausência de alternativas institucionais viáveis, mas também como reflexo de injustiças, estigmas e carestias.

Não se exclui o fato de que, segundo práticas de décadas atrás até hoje, o furto de energia elétrica (principal fonte das PNTs) seja, em certos casos, uma opção deliberada com fins de vantagem econômica por parte de uma parcela dos consumidores que, mesmo tendo condições de pagar a conta de luz, optam, voluntariamente, por realizar ligações clandestinas ou fraudar medidores, conferindo ao seu consumo uma aparência de legalidade. Um detalhe: os “gatos” mais sofisticados e difíceis de detectar são praticados por consumidores não pobres, ou seja, por pessoas das classes média e alta, em residências ou empresas. Tais práticas, além de tudo, são potencializadas quando perpetradas por organizações criminosas, que cooptam comunidades inteiras para a prática desses ilícitos. Fruto da modernidade, vale lembrar, ocorrem também furtos da energia para alimentar datacenters e mineradoras de dados.

Esse relato histórico articulando formação social e urbana, crime organizado e furto de eletricidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro também foi útil para afastar interpretações simplificadoras das favelas. Embora elas tenham servido de vetor para o crime organizado, não necessariamente albergam o seu núcleo pensante, nem mesmo os seus

principais financiadores. Entretanto, persiste uma condição que não é exclusiva das favelas – a alegada “ausência estatal” –, materializada na precariedade de serviços e equipamentos públicos ofertados a essas regiões, deixando comunidades inteiras à mercê de grupos criminosos armados de vários signos, que lhes ofertam, entre outras, pseudo-serviços estatais, como a “segurança pública”, criando no senso comum ideias de “Estado paralelo”. Os impactos são imediatos nas PNTs, considerando que esses grupos se apropriam da rede elétrica e impedem que as empresas do setor deem manutenção e cobrem pelo consumo em ASROs. Contudo, a definição popular de “Estado paralelo” perde força quando contrastada com a de “Estado leiloado” ou mesmo com a de “desigualdade na ação do Estado”, que oferecem chaves interpretativas mais precisas para compreender a estreita relação entre o crime organizado e agentes estatais, de policiais a políticos e outros servidores públicos de diversas hierarquias.

Concluída a exposição do ambiente em que está inserido o setor elétrico no Brasil, notadamente sob condições adversas e de alta complexidade, são abordados no Capítulo 4 os detalhes do modelo regulatório vigente estruturado pela Aneel, cujas metas de perdas de PNTs e mecanismos de premiação e penalização pela eficiência das concessionárias de distribuição, embora desenhados para mitigar perdas no setor, têm apresentado distorções relevantes em seus resultados, conforme apontado pela Light e pela Enel RJ.

Na raiz do problema estão os pressupostos regulatórios de incentivo que não oferecem correspondência plena com a realidade verificada em ASROs e, ao fim, não conseguem evitar prejuízos bilionários para empresas do setor, nem aumentos tarifários para consumidores. Paralelamente, o modelo da Aneel permite distorções como os chamados “ganhos de eficiência”, que não necessariamente se traduzem em benefícios tarifários, tensionando o princípio da modicidade. Forma-se, assim, uma espécie de jogo de equilíbrios. De um lado, as concessionárias insistem na argumentação sobre insuficiência dos subsídios e de revisão dos limites regulatórios, alegando que o modelo atual ignora a realidade das ASROs. De outro, estão os consumidores “regulares” penalizados por uma “modicidade” tarifária que incorpora prejuízos que não contribuíram para gerar.

Nesse tabuleiro, a Aneel frequentemente assume uma postura defensiva, enquanto grupos criminosos (narcotráfico e milícias) atuam como curingas, isto é, elementos disruptivos, que extrapolam as regras do sistema, projetando-se sobre comunidades inteiras e mantendo com elas relações parasitárias. O cenário atual do setor elétrico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro envolve de disputas territoriais, instabilidade institucional e

permanente tensão entre legalidade formal e práticas criminais. Nesse ambiente em que a atuação estatal se torna intermitente, limitada ou mesmo inviável.

É nesse ponto que a contribuição teórica desenvolvida no Capítulo 5 – com base na Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) – assume papel diferenciado. Ao propor uma abordagem interdisciplinar e orientada para a fruição efetiva de direitos como base para a solução de problemas de PNTs, a AJPE permite superar as limitações das perspectivas da Análise Econômica do Direito (AED) que tende a privilegiar critérios de eficiência em detrimento de considerações sociais, políticas e institucionais.

Segundo se depreende da AJPE, a busca por eficiência econômica não deve ser dissociada das condições sociais, políticas e institucionais que tornam possível a própria existência dos direitos. Não são entidades abstratas, portanto, os direitos de propriedade das concessionárias e os direitos de consumo dos usuários; dependem de contextos concretos de efetividade, que incluem segurança, infraestrutura, informação e capacidade institucional.

O modelo regulatório do setor elétrico, desde a década de 1990, vem tentando equacionar o problema das PNTs por meio de pressupostos e instrumentos de matriz predominantemente econômica. Sua atuação revela esforços aplicados mais aos sintomas do que às causas desses fenômenos. Desde um ponto de vista baseado nos pressupostos da AJPE, esse foi o motivo de serem simultaneamente comprometidos o equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias e a modicidade tarifária dos consumidores.

No Capítulo 6 foi possível ir além dos diagnósticos meramente descritivos, pois foram medidas tanto a fruição como a violação de direitos da concessionária Light e de seus consumidores. Descobriu-se que o problema das PNTs resulta em um quadro de violações simultâneas e interdependentes de direitos, no qual concessionárias absorvem prejuízos bilionários por meio de glosas regulatórias, enquanto consumidores suportam parte relevante desses mesmos custos por intermédio da cobertura tarifária das PNTs. Isso permite inferir que o modelo regulatório vigente do setor elétrico não garante de forma satisfatória nem o direito de produção nem o direito de consumo. As tensões denotam limitações estruturais na política pública analisada. Foi essa constatação que forneceu a base empírica para a formulação de alternativas institucionais voltadas à ampliação da efetividade dos direitos em disputa.

A proposta desenvolvida na sexta etapa do Capítulo 6 – seguindo o protocolo de aplicação de reformas da Análise Posicional – desloca o foco da regulação setorial para o campo mais amplo das políticas públicas. A redução sustentável das PNTs, segundo essa proposta, depende fundamentalmente da ampliação da fruição de direitos sociais, especialmente por meio do fortalecimento da segurança pública, da educação, do saneamento

básico, da infraestrutura urbana e da criação de oportunidades laborais e econômicas. Contudo, essa proposta não deve ser confundida com uma simples intensificação da presença estatal nos moldes, por exemplo, das UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que focaram apenas a segurança pública e, à causa disso, desencadearam efeitos colaterais relevantes, já citados. O que se propõe aqui é uma atuação estatal qualificada, articulada e multidimensional – sistêmica, portanto –, capaz de reconstruir condições institucionais que levem à efetividade de direitos fundamentais, sobretudo para o benefício de populações de ASROs.

A abordagem da AJPE, nesse contexto, mostra-se particularmente adequada, por incorporar elementos de diferentes campos – direito, economia, sociologia e ciência política – e por exigir engajamento com a realidade concreta dos titulares de direitos. Trata-se de uma metodologia que reconhece a complexidade dos fenômenos analisados e que rejeita soluções simplistas ou exclusivamente abstratas. Nesse sentido, pondo em prática uma análise lastreada na AJPE, foi rechaçada no Capítulo 6 a iniciativa do Decreto nº 12.068/2024, embora este tenha sido bem recebido por empresas do setor, por garantir incentivos para o combate às PNTs. O problema está na saída não sustentável e incompleta para o problema em tela. O decreto não resolve as PNTs desde a raiz e afronta a modicidade tarifária.

Em síntese, de acordo com a abordagem jurídico-econômica da AJPE, demonstram-se de forma inequívoca nesta tese que as PNTs no setor elétrico brasileiro são a expressão de um problema mais amplo: a fruição desigual de direitos em uma sociedade marcada por profundas desigualdades. Consequentemente, em síntese, defende-se que uma regulação econômica isolada é incapaz de resolver esse problema de forma sustentável.

A principal conclusão a que se chega, portanto, é a de que, sem uma medida ancorada em justiça social e efetividade de direito (que não esteja nos moldes da proposta aqui apresentada), o setor elétrico seguirá padecendo dos mesmos males. Dito de outra forma, continuar dedicando elevada preferência a análises de custo-benefício é o mesmo que continuar mantendo o setor incapaz de enfrentar os problemas estruturais em cuja base estão as PNTs.

Por fim, que as constatações possíveis a partir desta tese não representem apenas um diagnóstico, mas também um convite, especialmente dirigido a juristas, para que se deem a oportunidade de reorientar o direito administrativo e a regulação econômica no Brasil. Mais do que aperfeiçoar métricas de eficiência ou mecanismos de incentivo – muitas vezes, demasiado abstratos e descolados dos problemas da vida diária das populações –, trata-se de reconhecer que os problemas regulatórios do setor elétrico estão inseridos em realidades

sociais concretas e que sua solução demanda instituições mais capazes de dialogar com essa complexidade. Sob a ótica da AJPE, é possível uma reconstrução institucional voltada à ampliação da fruição de direitos, e não apenas deste setor. Nesse caminho, soluções regulatórias também podem surgir dos próprios atores sociais afetados, bastando que o direito dê o primeiro passo, criando incentivos e arranjos adequados para que mudanças significativas aconteçam.

REFERÊNCIAS

- ABRADEE. Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica. **Contribuições à Consulta Pública Aneel n. 26/2019**. Taxa Regulatória de Remuneração de Capital. Brasília, dez. 2019.
- ABREU, Maurício de A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: IPLANRIO - Instituto de Planejamento Municipal; Jorge Zahar, 1997.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty**. New York: Crown Publishers, 2012. 576 p.
- AGÊNCIA O GLOBO. Ministros do STF citam milícias e crise institucional ao julgar regras para eleição no Rio. **O Globo**, Rio de Janeiro, 9 abr. 2026. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2026/04/09/ministros-do-stf-citam-milicias-e-crise-institucional-ao-julgar-regras-para-eleicao-no-rio.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2026.
- ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. **Metamorfoses indígenas: identidade e cultura nas aldeias coloniais do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.
- ALTINO, Lucas. Além de cobrar por “gatos”, milícia cria taxa para conta regular de luz e já oferece internet. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 out. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/alem-de-cobrar-por-gatos-milicia-cria-taxa-para-conta-regular-de-luz-ja-oferece-internet-24707788>. Acesso em: 18 mar. 2026.
- ALVES, José Cláudio Souza. Milícias: Mudanças na Economia Política do Crime no Rio de Janeiro. In: JUSTIÇA GLOBAL [BRASIL] (org.). **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_jglobal/r_jg_rj_milicias.pdf. Acesso: mar. 2026.
- AMORIM, Carlos. **Comando Vermelho**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2012.
- ANÍZIO, Jamilly de Lima Alcantara; SILVA, Josivan Anízio da. **Expanded Science: Innovation and Research**. 2. ed. São José dos Pinhais: Seven, 2005. Disponível em: <https://sevenpubl.com.br/editora/article/view/8871/14867>. Acesso: mar. 2026.
- ANUATTI-NETO, Francisco et al. Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas. **RBE – Rev. Bras. Econ**, Rio de Janeiro, n. 59(2), p. 151-175, abr.-jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/TVjgv545MGj565LfWVRGc5M/?format=html&lang=pt>. Acesso: maio 2026.
- ARMOUR, J.; DEAKIN, S. F.; LELE, P. P.; SIEMS, M., **How Do Legal Rules Evolve? Evidence from a Cross-Country Comparison of Shareholder, Creditor and Worker Protection** (July 7, 2009). European Corporate Governance Institute - Law Working Paper No. 129/2009, Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper No. 382. Available at: <https://ssrn.com/abstract=1431008>. Access: abr. 2026.

ATLAS HISTÓRICO DO BRASIL. **Milagre Econômico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, [s.d.]. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/6001>. Acesso em: jun. 2026.

AVELLAR, Victória Barbosa de. A ADPF das favelas e a excepcionalidade das operações policiais no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Artigos Científicos**, [cidade: editora], v. 16, n. 1, t. 2, jan./jun. 2024.

A VERDADE sobre as favelas cariocas. **Jornal Tribuna da Imprensa**, Rio de Janeiro, 18 de maio de 1960. Disponível em: <https://sevenpubl.com.br/editora/article/view/8871/14867>. Acesso: 2 mar. 2026.

BAER, Werner; McDONALD, Curt. Um retorno ao passado? A privatização de empresas de serviços públicos no Brasil: o caso do setor de energia elétrica. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 16, dez. 1997. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/113>. Acesso em: jun. 2026.

BAND. Moradores do Rio das Pedras, na Zona Oeste, denunciam mais uma taxa cobrada pela milícia. **BandNews FM Rio**, Rio de Janeiro, 27 jun. 2025. Disponível em: <https://www.band.com.br/bandnews-fm/rio-de-janeiro/noticias/moradores-do-rio-das-pedras-na-zona-oeste-denunciam-mais-uma-taxa-cobrada-pela-milicia-202506271514>. Acesso em: mar. 2026.

BARBER, William. **Uma história do pensamento econômico**. Trad. Sergio Goes de Paula. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BATISTELLA, Alessandro. O trabalhismo getulista-reformista do antigo PTB e o “novo trabalhismo” do PDT: continuidades e descontinuidades. **AEDOS**, Porto Alegre, v. 5, n. 12, p. 116-132, jan./jul. 2013.

BELTRAME, Beatriz; NASCIMENTO Neto; José Osório do. O papel da Aneel na regulação do setor elétrico brasileiro. **Cad. Esc. Dir. Rel. Int. (Unibrasil)**, Curitiba, vol. 27, n. 1, p. 1-19, jan/jun 2017,

BERCOVICI, Gilberto. A organização jurídica da economia durante a Ditadura Militar (1964-1985). **Revista IHGB**, Rio de Janeiro, a. 183 (490), p. 199-242, set./dez. 2022. Disponível em: <https://rihgb.emnuvens.com.br/revista/article/view/22/18>. Acesso: maio 2026.

BOKHARI, Ali; SHARIFI, Farahnaz. Public Transport Inequality and Utilization: Exploring the Perspective of the Inequality Impact on Travel Choices. **Sustainability**, 16, no. 13: 5404. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/16/13/5404>. Acesso: mar. 2026.

BOTELHO, Gustavo Lima. **Perdas não técnicas de energia elétrica: um desafio comportamental**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Área de Atuação**. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNDI0ODJiODctYTUyYS00OTgxLWE4MzktMDcz>

YTlmMDU0ODYxIiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBlMSIsImMiOjR9&pageName=ReportSection Acesso: mar. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Audiências públicas**. 13 jan. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/audiencias-publicas>. Acesso: 18 abr. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Brasil supera a marca de 210 GW instalados**: Expansão de 2025 chegou a 1,9 GW em abril, com 49 novas usinas. ANEEL; Ministério de Minas e Energia, 07 maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2025/brasil-supera-a-marca-de-210-gw-instalados>. Acesso: mar. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Consultas públicas**. 13 jan. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas>. Acesso: 18 abr. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Custo da energia que chega aos consumidores**. 24 fev. 2022. [on-line]. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/tarifas/entenda-a-tarifa/custo-da-energia-que-chega-aos-consumidores>. Acesso: ago. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Nota Técnica nº 46/2020** - SRM/SGT/ANEEL, de 06/04/2020.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Nota Técnica nº 54/2025** - STR/ANEEL, de 05/03/2025.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Nota Técnica nº 95/2024** - STR/ANEEL, de 17/06/2024.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Nota Técnica nº 99/2021** - SGT/ANEEL, de 06/10/2021.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Nota técnica nº 252/2025-STR/Aneel**. [Referência: 48500.900599/2019-95].

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Perdas de energia elétrica na distribuição 2025/2024**. [Relatório em PDF]. 16 p.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Por dentro da conta de luz**: informação de utilidade pública. 7. ed. Brasília: Aneel, 2016. 40 p.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Quinto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Nº 001/1996-Aneel para Distribuição de Energia Elétrica que Celebram a União e a Light Serviços de Eletricidade S.A.** Processo n. 48500.004968/2016-76. Brasília, DF: Ministério de Minas e Energia, 1996. Disponível em: https://antigo.aneel.gov.br/documents/10184/16598908/Quinto_Aditivo_001_1996_LIGHT.pdf. Acesso: abr. 2026. 29 p.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Regras e Procedimentos de Distribuição (Prodist)**. Publicado em: 08 fev. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/procedimentos-regulatorios/prodist>. Acesso: set. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Relatório de perdas de energia 2025/2024** - Perdas não técnica (PNT) real e regulatória sobre o mercado de baixa tensão faturado. Disponível em: <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/perdasenergias>. Acesso: jul. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Resolução nº 1.000/2021**. Estabelece as Regras de Prestação do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica; revoga as Resoluções Normativas ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010; nº 470, de 13 de dezembro de 2011; nº 901, de 8 de dezembro de 2020 e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren20211000.pdf>. Acesso: jul. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Resolução nº 1.091, de 14 de maio de 2024, aprova a versão 1.1 do Submódulo 2.6A do PRORET**. [Anexo XIX / Módulo 2: Revisão Tarifária Periódica das Concessionárias de Distribuição Submódulo / 2.6 Perdas de energia e receitas irre recuperáveis / Dispõe sobre adequações dos Módulos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 12 do PRORET]. 2024. Disponível em: https://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren20241091_Proret_Submod_2.6_V_2.2.pdf. Acesso em: 06.06.2025.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Tarifas e Informações Econômico-Financeiras**. [on-line]. 15 fev. 2022. <https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/relatorios-e-indicadores/tarifas-e-informacoes-economico-financeiras>. Acesso: abr. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Tarifa Social**. Aneel; Ministério de Minas e Energia: 25 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/tarifas/tarifa-social>. Acesso: mar. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Tomada de subsídios**. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/tomada-de-subsidios>. Acesso 18 Abr. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Workshop Aneel – Perdas não técnicas**. Disponível em: https://git.aneel.gov.br/publico/centralconteudo/-/blob/main/apresentacoes/eventosrealizados/20240704_workshopperdasnaotecnica/PAINEL_1_-_HUGO_ENEEL_-_PNT_-_Com_Video.pptx. Acesso: mar. 2026.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; o Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. Arquivo Nacional. **Estado, Administração Pública e Reforma Administrativa: O Governo de Getúlio Vargas (1934-1945)**. Mapa – Memória da Administração Pública Brasileira. Brasília, DF. Disponível em: <https://mapa.an.gov.br/index.php/assuntos/14-projetos/1590-estado-administracao-publica-e-reforma-administrativa-o-governo-de-getulio-vargas-1934-1945>. Acesso em: 6 jun. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 1980-CN**. Aprova as partes reformuladas do III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para os exercícios de 1980 a 1985.

Brasília, 1980. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1980-1987/resolucao-1-20-maio-1980-534686-publicacaooriginal-20686-pl.html>. Acesso em: 6 jun. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso: maio 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso: maio 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: maio 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938**. Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado ou produzido no país, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0395.htm. Acesso: maio 2026.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.285, de 18 de maio de 1939**. Cria o Conselho Nacional de Águas e Energia, define suas atribuições e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1699.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.383, de 26 de dezembro de 1974**. Altera a redação do artigo 4º da Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1383.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.002, de 30 de janeiro de 1941**. Autoriza a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3002-30-janeiro-1941-412984-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: maio 2026.

BRASIL. **Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997**. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 5.163 de 30 de julho de 2004**. Regulamenta a comercialização de energia elétrica, o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de energia

elétrica, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5163.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 5.407, de 27 de Dezembro de 1904. Regula o aproveitamento da força hydraulica para transformação em energia electrica applicada a serviços federaes. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-5407-27-dezembro-1904-527509-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.068, de 20 de junho de 2024. Regulamenta a licitação e a prorrogação das concessões de distribuição de energia elétrica de que trata o art. 4º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, regulamenta a Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, estabelece diretrizes para a modernização das concessões de serviço público de distribuição de energia elétrica, e altera o Decreto nº 62.724, de 17 de maio de 1968, o Decreto nº 2.655, de 2 de julho de 1998, e o Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12068.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Diário Oficial da União, 20 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 52.819, de 12 de novembro de 1963. Aprova os atos constitutivos e os Estatutos da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e dá outras providências. Brasília, 1963. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-52819-12-novembro-1963-392662-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: maio 2026.

BRASIL. Decreto nº 72.707, de 28 de agosto de 1973. Promulga o Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, para o Aproveitamento Hidrelétrico dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, Pertencentes em Condomínio aos dois Países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaira até a Foz do Rio Iguaçu, bem como as seis Notas trocadas entre os Ministros da Relações Exteriores dos dois países. Brasília, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d72707.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. Emendas à Constituição Federal de 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso: fev. 2026.

BRASIL: graves falhas na investigação da operação policial mais letal do Rio de Janeiro. Human Rights Watch, 31 de outubro de 2025 [Comunicado de Imprensa]. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2025/10/31/brazil-serious-investigative-failures-in-deadly-rio-raid>. Acesso em: fev. 2026.

BRASIL. I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): 1972/74. Brasília, 1971. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74/@@download/file/I%20PND%2072_74.pdf. Acesso: maio 2026.

BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979. Brasília, 1974. 149 p. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/projeto-ii-pnd-75_79/@@download/file/Projeto%20II%20PND%2075_79.pdf. Acesso: maio 2026.

BRASIL. III Plano Nacional de Desenvolvimento. Brasília: Presidência da República; Secretaria de Comunicação Social, 1980. (Série Documentos Sociais). Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/figueiredo/iii-pnd-serie-documentos-sociais-1980>. Acesso: maio 2026.

BRASIL. Lei Delegada nº 6, de 26 de setembro de 1962. Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos e dá outras providências. Brasília, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl06.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950. Aprova o Plano SALTE e dispõe sobre sua execução. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11102.htm. Acesso: mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 1.145, de 31 de dezembro de 1903. Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1904, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-1145-31-dezembro-1903-775726-publicacaooriginal-139481-pl.html>. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952. Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1952. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11102.htm. Acesso: mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1953. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm. Acesso em: jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961. Autoriza a União a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. - ELETROBRÁS, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3890acons.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960. Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3782.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 3.890-A**, de 25 de abril de 1961. Autoriza a União a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. - ELETROBRÁS, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3890acons.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1953. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso: maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.655**, de 20 de maio de 1971. Dispõe sobre a remuneração legal do investimento dos concessionários de serviços públicos de energia elétrica, e dá outras providências. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5655.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971**. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5727.htm. Acesso: maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972**. Autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e dá outras providências. Brasília, 1972. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5851.htm. Acesso: maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974**. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6151.htm. Acesso: maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.631**, de 4 de março de 1993. Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8631.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei das Concessões)**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995**. Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9034.htm. Acesso: jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.074**, de 7 de julho de 1995 (Lei das Outorgas). Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm. Acesso: jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.** Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm. Acesso: jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.** Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, no 9.648, de 27 de maio de 1998, no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 5.655, de 20 de maio de 1971, no 5.899, de 5 de julho de 1973, no 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110438.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2029 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica).** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.235, de 8 de outubro de 2025.** Altera as Leis nºs 10.438, de 26 de abril de 2002, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, e 12.212, de 20 de janeiro de 2010; e revoga dispositivos das Leis nºs 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 11.196, de 21 de novembro de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115235.htm. Acesso: jan. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.300**, de 21 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.300-de-21-de-maio-de-2025-631015922>. Acesso: maio 2025.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Minas e Energia ao longo da história brasileira**. [Bicentenário da Independência do Brasil - 1822-2022]. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-lanca-encarte-com-marcos-nas-areas-de-minas-e-energia-nos-ultimos-dois-seculos/CartilhaBicentenarioFinal_compressed.pdf. Acesso em: out. 2025. 80 p.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Tributos cobrados na conta de energia**. [Ouvidoria/Perguntas frequentes]. Disponível em: <https://antigo.mme.gov.br/web/guest/servicos/ouvidoria/perguntas-frequentes/tributos-cobrados-na-counta-de-energia>. Acesso: set. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966: síntese**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPEA, maio 1965. [Documentos EPEA, n. 1]. [Inclui a versão revista do Programa de Investimentos para 1965]. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/782f3d15-343e-4af2-9292-71eb0a6c49eb/download>. Acesso: maio 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Programa de Metas do presidente Juscelino Kubitschek**. Estado do Plano de Desenvolvimento Econômico em 30 de junho de 1958. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, 1958.

BRASIL. Presidente F. H. Cardoso. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. **Resolução Normativa nº 414/2010**. Estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1259869. Acesso em: dez. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen). **Mapa das organizações criminosas (Orcrim)**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas Penais; Diretoria de Inteligência Penitenciária; Rde Nacional de Inteligência Penitenciária, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/inteligencia-penal/mapa-das-orcrims>. Acesso em: fev. 2026.

BRASIL. **Tarifa Social de Energia Elétrica: 7,7 milhões de famílias têm direito ao desconto, mas não recebem**. ANEEL, 25 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2024/tarifa-social-de-energia-eletrica-7-7-milhoes-de-familias-tem-direito-ao-desconto-mas-nao-recebem>. Acesso em: mar. 2026.

BRASIL, Zenilda; GRANATO, Marcus. O perfil industrial do Rio de Janeiro: Os remanescentes fabris na paisagem urbana da cidade. **Revista Acervo**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 1-29, maio/ago. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1997.

BUENO, Laura Machado de Mello. Contribuição para o conhecimento sobre as favelas no Brasil. In: SILVA, Jailson de Souza et al. (orgs.). **O que é favela, afinal?** – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do **Rio de Janeiro**, 2009.

BULCOURF, Pablo; DUFOUR, Gustavo. Guillermo O'Donnell e sua contribuição para o desenvolvimento da Ciência Política Latino-Americana. **Dados**, v. 55, 2012.

CALABRESI, Guido. **The Costs of Accidents: A Legal and Economic Analysis**. New Haven: Yale University Press, 1970.

CALABRESI, Guido. **The Future of Law and Economics: Essays in Reform and Recollection**. New Haven: Yale University Press. 2016. 244 p.

CAMARGOS, Pedro de Almeida Pires. Entre militarização e cidadania: a “guerra ao crime organizado” e as hibridizações da política criminal no segundo governo Lula (2007–2010). **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v17.n.2.56623>. Acesso em: jan. 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CARDOSO, Aduino L.; LUFT, Rosângela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmetroplites.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026.

CARDOSO, Rafael Cardoso. **Favela-Bairro, 30 anos: legado do programa desaparece aos poucos**. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 28 mar. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-03/favela-bairro-30-anos-legado-do-programa-desaparece-aos-poucos>. Acesso em: mar. 2026.

CARNEIRO, Francisco Galvão; ROCHA, Carlos Henrique. Reforma do setor público na América Latina: uma perspectiva comparada. In: **As reformas na América Latina**, 2. ed. São Paulo: Franciscano, 2000. 25 p.

CARRARO, André; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O desenvolvimento econômico no primeiro governo de Vargas (1930-1945). In: Congresso Brasileiro de História Econômica, 5., 2003, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu: ABPHE, 2003. v. CD-ROM. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/sites/default/files/pedrofonseca/files/o_desenvolvimento_economico_no_primeiro_governo_de_vargas.pdf. Acesso: mar. 2026.

CARVALHO, Bruno. **Cidade porosa: dois séculos de história cultural do Rio de Janeiro**. Tradução Daniel Estill. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

FERREIRA JR., Amarílio; BITTAR, Marisa. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. Cadernos CEDES, Campinas, vol. 28, n. 76, sept.-dec. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Y59LVTR_h6zQ8WCyXYkkRGQt/?format=pdf&lang=pt. Acesso: maio. 2025.

CASARIN, Ricardo. Brasil lidera ranking de conta de luz mais cara para a população. **Portal Solar**, 26/10/2023. [Seção Mercado]. Disponível em: <https://www.portalsolar.com.br/>

noticias/mercado/consumidor/brasil-lidera-ranking-de-conta-de-luz-mais-cara-para-a-populacao. Acesso em: set. 2025.

CASTRO, Marcus F. Economic development and the legal foundations of regulation in Brazil. **The Law and Development Review**, v. 6, n. 1, p. 61-115, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0003>. Acesso em: jan. 2025.

CASTRO, Marcus Faro de. Análise Jurídica da Política Econômica. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, 3, n. 1, p. 17-71, 2009.

CASTRO, Marcus Faro de; FONTES, Daniele Kleiner. Algumas novas ideias sobre o papel da análise jurídica aplicada à regulação de serviços de telecomunicações no Brasil. In: CASTRO, Marcus Faro de; Ferreira, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018.

CASTRO, Marcus Faro. A dimensão econômica da efetividade dos direitos fundamentais. **Revista Semestral de Direito Econômico**, v. 1, n. 2, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.51696/resede.e01201>. Acesso em jan. 2025.

CASTRO; Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo L. Pena (orgs.). **Análise Jurídica da Política econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018. 516 p.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. Trajetórias individuais, criminalidade e o papel da educação. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 9, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7105>. Acesso: mar. 2026.

COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. **Economica, New Series**, v. 4, n. 16, nov. 1937. p. 387-405. Disponível em: <https://rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Coase%201937.pdf>. Acesso em: out. 2025.

COASE, Ronald H. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, 1960.

COELHO, Luiz Fernando. O pelourinho como símbolo de barbárie. **Revista Trabalho, Direito e Justiça**, Curitiba, v. 2 (n.3), p. 01-20, e101, 2024. Disponível em: <https://revista.trt9.jus.br/revista/article/view/101/119>. Acesso: jan. 2026.

COHEN, Youssef. Crescimento demográfico, industrialização e urbanização no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, v. 14, n. 2, p. 107-113, mar./abr. 1974.

COLVERO, Ronaldo Bernardino; RIBAS, Vinicius de Lara. Democracia, agência e Estado: teoria com intenção comparativa. **Revista Debates**, v. 7, n. 1, p. 245-250, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/32128>. Acesso em: 15 mar. 2026.

CORONADO, Jaime A. Preciado; FLORES, Daniel Flores. En los nortes hay sures y en los sures nortes. El Sur Global como metáfora de la resistencia, de la paz y de una alternativa justa y equitativa mundial. In: SILVA, Fabricio Pereira. **The Idea of South: Perspectives from the Global South about its meaning**. Santiago de Chile: Ariadna, 2024.

CORREIO DE CARAJÁS. Traficantes deixam bilhete com ameaças: “Se cortar luz vai levar tiro”. **Marabá: Correio de Carajás**, 26 ago. 2018. Disponível em:

<https://correiodecarajas.com.br/traficantes-deixam-bilhete-com-ameacas-se-cortar-luz-vai-levar-tiro/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

COSTA, Ana Thereza Carvalho. **Determinantes da matriz elétrica nacional: uma análise do planejamento do setor e a contratação via leilões**. 2017. 192 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Dissertacao/2017/Ana%20Thereza%20Costa.pdf>. Acesso em: ago. 2025.

COSTA, Reginaldo Scheuermann. A Fundação Leão XIII educando a favela (1947-1964). In: I Jornada Internacional de Estudos e Pesquisas em Antonio Gramsci (JOINGG); VII Jornada Regional de Estudos e Pesquisas em Antonio Gramsci (JOREGG), 2016, Fortaleza. **Práxis, formação humana e a luta por uma nova hegemonia**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, 2016. Anais da Jornada. Disponível em: <http://www.ggramsci.faced.ufc.br/wp-content/uploads/2017/06/A-FUNDA%C3%87%C3%83O-LE%C3%83O-XIII-EDUCANDO-A-FAVELA-1947-1964.pdf>. Acesso em: jan. 2026.

CROWE, Christopher W. et al. Chapter 11: International financial integration and economic growth. **Journal of International Money and Finance**, Vol. 21, n. 6 (2002), p. 749-776. Available at: <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781589069398/ch011.xml>. Acesso em: 10 abr. 2026.

CYSNE, R. P. **Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Reforma do Estado, Fundação Getulio Vargas, 1998 (Texto para Discussão, 11). 64 p.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. Trad.: Celso Mauro Paciornik. 1. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. (Clássicos; 9).

DICIONÁRIO Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. [Versão on-line FGV CPDOC]. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/biografias/leonel-brizola>. Acesso: mar. 2026.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **As tarifas de energia elétrica no Brasil: sistemática de correção e evolução dos valores**. Nota Técnica, n. 58, dez. 2007. 14 p.

DINO, Flávio. Dino cita prisões de governadores do RJ e diz ser cenário único no país. **Migalhas** [Portal de notícias], 9 abr 2026. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TWq2muNu010&t=1s>. Acesso em: abr. 2026.

DINO, Flávio. Flávio Dino derruba defesa e dá voto final por CONDENAÇÃO dos mandantes de Marielle Franco. **Canal Mídia Ninja**, 25 de fev. de 2026. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6IqzHnuJzjk>. Acesso em jan. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Forense, 2019.

DUARTE, Cristovão. A “reinvenção” da cidade a partir dos espaços populares. In: SILVA, Jailson de Souza et al. (orgs.). **O que é favela, afinal?** – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

ENDERS, Armelle. **A história do Rio de Janeiro**. Tradução de Joana Angélica d’Ávila Melo. 3. ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2015.

ENEL. **Contribuição da ENEL à Consulta Pública nº 029/2020: Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros dos Submódulos 2.2/2.2 A (Receitas Irrecuperáveis) e 2.6 (Perdas de Energia) dos Procedimentos de Revisão Tarifária**. Enel Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026. p. 3.

ESTEVES, Thiago de Jesus. Integração regional na América Latina: da CEPAL ao Consenso de Washington. **Revista Ideas – Interfaces em Desenvolvimento**, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, v. 2, n.2, p. 172-202, jul.-dez. 2008.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006. 640 p.

FERNANDES, Lucas Merenfeld da Silva. **O impacto do controle de território sobre o furto de energia elétrica: o caso do Rio de Janeiro**. 2017. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

FERREIRA, Hugo Luís Pena. **Direito, política econômica e globalização: formação de um debate**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20016/1/2016_HugoLu%c3%adsPenaFerreira.pdf. Acesso em: 24. mar. 2026.

FERREIRA, Hugo Luís Pena. Do direito de causar dano ao direito da maximização da riqueza: Coase, Posner e parâmetros teóricos ao estilo de Chicago para decisões jurídicas pró-mercados. **Economic Analysis of Law Review**, v. 14, n. 3, p. 50-76, set./dez. 2023.

FIORI, José Luiz. **A crise do Estado desenvolvimentista no Brasil: uma hipótese preliminar**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, 1986. (Textos para Discussão, n. 43). 110 p.

FIORI, José Luiz. **Crise e ajuste estrutural: a economia política das reformas e da estabilização na América Latina**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, 1992. (Textos para Discussão, n. 43). 23 p.

FONSECA, Fernanda; BOECHAT, Gabriela. Caso Marielle: acusados integravam organização ligada a milícias, diz PGR. **CNN Brasil**, Brasília, 24 fev. 2026. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/marielle-pgr-diz-que-acusados-integravam-organizacao-ligada-a-milicias/>. Acesso: abr. 2026.

FONTOURA, Rodrigo Brandão. **Programa de integridade: uma avaliação para as distribuidoras de energia elétrica no Brasil**. 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 161 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade de São Paulo, Instituto de Energia e Ambiente, São Paulo, Brasil, 2019.

FREITAS, Cleber Borges. **As raízes desenvolvimentista do Brasil de 1930**. 2024. 43 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2024. Disponível em: https://www.monografias.ufop.br/bitstream/35400000/6858/5/MONOGRAFIA_Ra%C3%ADzesDesenvolvimentistasBrasil.pdf. Acesso: maio 2026.

FREIXO, Marcelo. Desperta ICL com Pannunzio e ICL Notícias. **Instituto Conhecimento Liberta**, 16 abr. 2026. [Entrevista em vídeo]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DuqJ-4U5Ig8>. Acesso em: abr. 2026.

FREIXO, Marcelo. Marcelo Freixo: Não existe “Estado Paralelo”, o crime está infiltrado em setores do próprio Estado. **Instituto Conhecimento Liberta – ICL Notícias**, 16 abr. 2026. [Entrevista em vídeo]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nNdVGrGVWdE>. Acesso: abr. 2026.

GICO Jr., Ivo Teixeira. **Eficiência e análise de impacto regulatório**. O que é e como funciona? Disponível em: https://git.aneel.gov.br/publico/centralconteudo/-/blob/main/apresentacoes/eventosrealizados/20251203_seminario_reg_analise_eco_dir/Apresentacao_Ivo_Gico.pdf. Acesso em: 16 de março de 2026.

GIGERENZER, Gerd. **Risk savvy: how to make good decisions**. New York: Viking, 2014. 336 p.

GOMES, Eduardo Rodrigues; BURLAMARQUI, Patricia de Oliveira. A trajetória da política de pacificação do Rio de Janeiro desde a Redemocratização: diferentes iniciativas governamentais até a instituição das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPS). **Brasiliiana – Journal for Brazilian Studies**, v. 4, n.2 (2016). Disponível em: <https://tidsskrift.dk/bras/article/view/21237>. Acesso: maio 2026.

GOMES, João Paulo Pombeiro; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 43(2), p. 295-321, mar./abr. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/download/6689/5272/12480>. Acesso: maio 2026.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

GONÇALVES, Rafael Soares. Da tolerância precária aos primeiros programas de urbanização: alterações e persistências nas formas de atuação do estado nas favelas cariocas. In: CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosangela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatorio.dasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026.

GONÇALVES, Rafael Soares; AMOROSO, Mauro. Golpe militar e remoções das favelas cariocas: revisitando um passado ainda atual. **Revista Acervo**, Rio de Janeiro, V. 27, n. 1, jan./jun. 2014.

GOULART, Mauro Breuer Hypolito; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Orçamento Participativo no Brasil: principais desafios à sua efetividade. **Em Tese**, Florianópolis, v. 22, p.

01-18., 2025. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/107918>. Acesso em: abr. 2026.

GRANATO, Leonardo; BATISTA, Ian Rebouças. Heterogeneidade estrutural nas relações internacionais da América Latina: um olhar através dos paradigmas de integração regional. **Cadernos PROLAM/USP. São Paulo. Vol. 16, n. 31, p. 5-29, jul./dez. 2017.**

GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, 1985.

GUERRA, Sérgio. **Organização administrativa brasileira:** quadro atual e propostas acerca da estruturação de entidades vocacionadas ao desenvolvimento de políticas de Estado, não subordinadas ao poder público central. 2011. Relatório final (Programa de Pós-Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/dbea2f6e-be8d-4e6b-b486-a0dd918cddbde/download>. Acesso: maio 2026.

GUIMARÃES, André Grandis. **Ensaio sobre o milicianismo.** 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2021.

GUTIERREZ, Maria Bernadete G. P. Sarmiento. **Reformando o setor elétrico brasileiro:** uma aproximação com os países da OCDE. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2022. (Nota Técnica, nº 28, Dirur – Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais). Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/220523_218555_nt_dirur_28_web.pdf. Acesso em: set. 2025.

HIRATA, Daniel; COUTO, Maria Isabel (orgs.). **Mapa histórico dos grupos armados 2025** [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: Instituto Fogo Cruzado; Grupo de Estudos dos Novos Legalismos (GENI). 2025. Disponível em: <https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2025/12/Relatorio-Mapa-2025-Alt3.pdf>. Acesso: mar. 2026.

HIRATA, Daniel; ROCHA, Lia de Mattos; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Illegalisms, armed territorial control and the city: reflections from the perspective of a research agenda. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 26, n. 61, e6168000, set./dez. 2024. DOI 10.1590/2236-9996.2024-6168000-en. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2024-6168000-en>. Acesso em: mar. 2026.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos extremos:** o breve século XX, 1914-1991. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUBACK, Vanessa Barroso da Silva. **Medidas ao combate a perdas elétricas não técnicas em áreas com severas restrições à operação de sistemas de distribuição de energia elétrica.** 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Energético, COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

IMELDA; ABATAYO, Anna Lou; RESOSUDARMO, Budy. **Prepayment, salience, and welfare.** Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies, International

Economics Department, 2024. (IHEID Working Papers, 22-2024). Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=6173769. Access: apr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Brasil: 500 anos de povoamento. Evolução da população brasileira / estatísticas do povoamento.** Rio de Janeiro, 2000. p. 221. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html>. Acesso em: fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Conselho Nacional de Estatística. Serviço Nacional de Recenseamento. **As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950.** Rio de Janeiro: IBGE, 1953. [Documentos Censitários, série C, n. 9]. p. 24. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=212362&view=detalhes>. Acesso: fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Tabela 1287 - População dos municípios das capitais e Percentual da população dos municípios das capitais...** / Rio de Janeiro: 1872, 1890, 1900. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1287#resultado>. Acesso em: fev. 2026.

INSTITUTO FOGO CRUZADO. Mapa histórico dos grupos armados. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/mapadosgruposarmados/>. Acesso em: mar. 2026.

JORNAL NACIONAL. Número de processos contra integrantes de facções criminosas mais que dobrou nos últimos 5 anos, diz CNJ. **Portal G1 [Globo.com]**, Rio de Janeiro, 23 mar. 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2026/03/23/numero-de-processos-contra-integrantes-de-faccoes-criminosas-mais-que-dobrou-nos-ultimos-5-anos-diz-cnj.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2026.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. **Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk.** *Econometrica*, v. 47, n. 2, p. 263-291, 1979.

KAUR, Sukhgeet; POLLITT, Michael G. **Using rewards and penalties to incentivize energy and water saving behaviour in agriculture: evidence from a choice experiment in Punjab.** Cambridge: Faculty of Economics, University of Cambridge, 2024. (Cambridge Working Papers in Economics, 2434). Disponível em: <https://stage.econ.cam.ac.uk/sites/default/files/publication-cwpe-pdfs/cwpe2434.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2026

KELMAN, Jerson. **Desafios do regulador.** Rio de Janeiro: Synergia: CEE/FGV, 2009.

KENNEDY, Duncan. Law and Economics from the Perspective of Critical Legal Studies. In: NEWMAN, P. (ed.). **The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law.** Vol. 2. New York: Stockton Press, 1998.

KHOURI-DAGHER, Nadia. Doping the economy. **Unesco Sources Magazine**, n. 111, april 1999. [Cover: The Globalization of the Drug Trade]. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262568>. Access: may 2026.

LA PORTA, Rafael; LÓPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. **Law and Finance.** *Journal of Political Economy*, v. 106, n. 6, p. 1.113-1.155, 1998.

LECHNER, Norbert. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. **Lua Nova: revista de cultura e política**, jan. 2011. [original de 1993].

LEITÃO, Gerônimo. Reconhecendo a diversidade das favelas cariocas. In: SILVA, Jailson de Souza et al. (orgs.). **O que é favela, afinal?** – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2014.

LE MOS, Walter Gustavo da Silva; BELLO, Enzo. Bem-Viver e Comum: alternativas do constitucionalismo econômico latino-americano ao modelo capitalista de produtivismo extrativista. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 158-184 maio/ago. 2019. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i2.24322.

LESSA DA ROCHA, Antonio Carlos. **Metropolização do Rio de Janeiro na globalização contemporânea: uma breve análise teórica da franja periurbana**. *GeoPUC – Revista da Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 56-73, jul./dez. 2019.

LIGHT. **Contribuição da Light Serviços de Eletricidade S.A. à Consulta Pública Nº 29/2020**. Nota Técnica nº 46/2020-SRM/SGT/ANEEL - Revisão da Metodologia e Atualização dos Parâmetros de Receitas Irrecuperáveis e de Perdas de Energia. Tratamento regulatório para áreas de risco. Agosto de 2020. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas>. Acesso: mar. 2026.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Ludmilla de. Nova frente das facções organizadas explora furto de energia para produzir criptomoedas. **Veja**, São Paulo, 17 abr. 2026. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/nova-frente-das-faccoes-organizadas-explora-furto-de-energia-para-produzir-criptomoedas/>. Acesso em: 6 jun. 2026.

LIMA, Ludmilla de. O prejuízo do setor de energia em áreas dominadas pelo crime organizado no Rio. **Veja**, São Paulo, 24 mar. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/o-prejuizo-do-setor-de-energia-em-areas-dominadas-pelo-crime-organizado-no-rio/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

LISTOKIN, Yair. **Law and Macroeconomics: Legal Remedies to Recessions**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2019.

LORETTI, Pricila. **Críticas ao “gato” e o “gato” como crítica: um estudo etnográfico das insinuações realizado a partir da eletricidade na Favela Santa Marta, no Rio de Janeiro**. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 16, n. 3, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v16.n.3.59737>.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, 2008.

MAIA, Gustavo. Após polícia matar 16 em 15 dias, Exército ocupa Complexo da Maré, no Rio. **UOL Notícias**, 5 de abril de 2014. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/04/05/exercito-inicia-patrolhamento-na-mare-na-manha-deste-sabado.htm>. Acesso em: jan. 2026.

MALVÃO, Ana Carolina. **ISP divulga dados de UPPs**. Governo do Rio de Janeiro; Instituto de Segurança Pública, 11 maio 2015. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/isp/node/292>. Acesso: mar. 2026.

MARINGONI, Gilberto. Anos 1980, década perdida ou ganha? **Desafios do desenvolvimento: Revista do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, Ano 9, ed. 72, 15 jun. 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28. Acesso: jan. 2026.

MARINHO, Amanda Gonçalves; PEREIRA, Guilherme Barreto Bacellar. **A Primeira Guerra Mundial e a indústria brasileira, estímulo ou barreira?** Uma análise sobre os impactos do conflito sobre o setor industrial nacional (1914-1918). In: XI Congresso de História Econômica: Economia de guerra: geopolítica em tempos de pandemia e crise sistêmica. 23 a 27/11/2020 – São Paulo/SP.

MARTINS, Luis Carlos. Urbanização, industrialização e favelas: o Rio de Janeiro na imprensa carioca no segundo governo Vargas. **Revista Projeto História**, São Paulo, n. 53, pp. 210-226, mai./ago. 2015.

MATTAR, Carlos Alberto Calixto. **Da gênese à implantação dos Procedimentos de Distribuição – PRODIST: desafios e oportunidades**. 2010. 183 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Energia) – Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2010. Disponível em: https://repositorio.unifei.edu.br/jspui/bitstream/123456789/1439/1/dissertacao_0036325.pdf. Acesso em ago. 2025.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de; FIORI, José Luiz. **Crise e ajuste estrutural: a economia política das reformas e da estabilização na América Latina**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, 1992. (Textos para Discussão, n. 43). 23 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. Atualizada por José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18 de dezembro de 2008. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MELLO, Luiz de Aranha. **O problema econômico dos serviços de utilidade pública**. São Paulo, 1940, p. 19, STF, RDA 37/307, 30/289, 22/222.

MERCADER, Sofia. Democracy and inequality in Latin America: revisiting the intellectual legacy of Guillermo O'Donnell. **Intellectual History Review**, v. 34, n. 4, p. 833-850, 2024.

MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 13-25, out. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/78Yc5DQfpmMV8QGhjTCnkcM>. Acesso: mar. 2026. p. 17-21.

MORADORES da Favela Nova Holanda continuarão sem luz até que paguem cotas. **O Jornal / 2º Caderno**, Rio de Janeiro, 25 de abril de 1964.

MORAIS, Eliel Cruz de. A Reforma Pereira Passos 1902-1906 no Rio de Janeiro e a contribuição para o surgimento da favela. **Humanidades em Revista - CCH Unirio**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, jan. 2023.

MORO, Pedro. **Como o uso de inteligências artificiais consome água?** Universidade Federal de Santa Maria, 4 set. 2025. Disponível em: <https://www.ufsm.br/2025/09/04/como-o-uso-de-inteligencias-artificiais-consome-agua>. Acesso em: 6 jun. 2026.

MOURA FILHO, Heitor Pinto de. **Demografia histórica do Rio de Janeiro na segunda escravidão**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em História) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. p. 493. Disponível em: <https://www.unirio.br/cchs/ppgh/producao-academica/teses-de-doutorado-e-egressos-pasta/arquivos/HEITORPINTODEMOURA FILHOPPGHUNIRIOT.pdf>. Acesso em: fev. 2026.

NEVES, Fernando. Estado e autoritarismo na América Latina: as concepções de Ruy Mauro Marini e Guillermo O'Donnell. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 22, p. e41378, 2022.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, n. 44, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. **El Estado burocrático autoritario: triunfos, derrotas y crisis**. Buenos Aires: Belgrano, 1982.

O'DONNELL, Guillermo. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post communist Countries. **World Development**, [S. l.], v. 21, n. 8, p. 1.355-1.369, 1993. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/documents/1427>. Acesso: mar. 2026.

OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues de. A Cruzada São Sebastião e a política de favelas no Rio de Janeiro. In: ENCONTRO REGIONAL DA ANPUH-MG, 18, 2012, Mariana. **Anais do XVIII Encontro Regional da ANPUH-MG**. Mariana: Associação Nacional de História – Seção Minas Gerais, 2012. Disponível em: https://www.encontro2012.mg.anpuh.org/resources/anais/24/1340668954_ARQUIVO_OLIVEIRA,Samuel.ACruzadaSaoSebastiaoEnviado.pdf. Acesso em: jan. 2026. p. 1.

Operador Nacional do Sistema (ONS). **Extensão da Rede Básica de Transmissão**. Disponível em: <https://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/o-sistema-em-numeros>. Acesso: mar. 2026.

PASTOR, Ruam Emanuel Rodrigues Chaves. **Pelo Estado, com o Estado e no Estado: análise das peças e mecanismos que compõem o fenômeno das milícias no Rio de Janeiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife, 2021.

PEREIRA, Yanka Martins. **Rio das Pedras: o acesso à energia ontem e hoje**. 2017. Relatório. Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.puc-rio.br/>

rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2017/relatorios_pdf/ccs/SER/SER-Yanka%20Martins%20Pereira.pdf. Acesso: mar. 2026.

PEREZ-VINCENT, Santiago M.; PUEBLA, David; ALVARADO, Nathalie; MEJÍA, Luis Fernando; CADENA, Ximena; HIGUERA, Sebastián; NIÑO, José David. **The costs of crime and violence: expansion and update of estimates for Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2024. (IDB Monograph, n. 1244). p. 7.

PINTO, Felipe Chiarello de Souza; VIVA, Rafael Quaresma. O constitucionalismo econômico: a Constituição econômica brasileira no documento de 05 de outubro de 1988. In: PINTO, Felipe Chiarello de Souza; SOARES, Sônia Barroso Brandão; CLARK, Giovani (coords.). **Direito e economia**. Florianópolis: FUNJAB, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/livro.php>. Acesso: mar. 2026.

POSNER, Richard. **Economic Analysis of Law**. Boston: Little, Brown and Company, 1973.

POVEDA, Yormy Eliana Melo. **As dimensões da pobreza energética no Brasil**. 2022. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/35122>. Acesso: mar. 2026. p. 102.

PRADO, Mariana Mota. O setor de energia elétrica. In: SHAPIRO, Mario Gomes (coord.). **Direito e economia na regulação setorial**. São Paulo: Saraiva, 2009. (Série GVlaw. Direito Econômico). p. 3-32.

QUEIROZ, Guilherme. Favelas têm renda total de R\$ 300 bi por ano e 90% dos moradores estão otimistas com o futuro, diz pesquisa. **Agência O Globo**, São Paulo, 18 jul. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia /2025/07/18/favelas-tem-renda-total-de-r-300-bi-por-ano-e-90percent-dos-moradores-estao-otimistas-com-o-futuro-diz-pesquisa.ghtml>. Acesso: 2 out. 2025.

REDAÇÃO ICL. Milicianos impõem cobrança ilegal por energia elétrica na comunidade do Catiri, no Rio. **ICL Notícias**, 19 jun. 2025. Disponível em: <http://iclnoticias.com.br/milicianos-impoem-cobranca-ilegal-por-energia/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

REDAÇÃO O SUL. Milícia agora rouba energia e cobra conta de luz no Rio de Janeiro. **Jornal O Sul**, Porto Alegre, 8 dez. 2019. Disponível em: <https://www.osul.com.br/milicia-agora-rouba-energia-e-cobra-conta-de-luz-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

RICUPERO, Bernardo. Da estrutura à agência: momentos da interpretação de Guillermo O'Donnell sobre o autoritarismo Latino-Americano. **Crítica e sociedade**, v. 4, n. 2, p. 90-112, 2014. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/26116>. Acesso: mar. 2026.

RIO DE JANEIRO. **Secretaria de Segurança Pública assina acordo de cooperação técnica com a Enel**. Governo do Estado do Rio de Janeiro, [2020?]. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/seguranca/node/348>. Acesso: mar. 2026.

RODAS, Sérgio. Furto de energia em territórios dominados pelo crime gera perdas a empresas, dizem especialistas. **Portal Consultor Jurídico**, 3 de novembro de 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-nov-03/furto-de-energia-em-territorios-dominados-pelo-crime-geram-perdas-a-empresas-dizem-especialistas/>. Acesso: mar. 2026.

RODRIGUES, Rute Imanishi. **Os “Parques Proletários” e os subúrbios do Rio de Janeiro:** aspectos da política governamental para as favelas entre 1930-1960. (versão preliminar). Rio de Janeiro: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); Secretaria de Assuntos Estratégicos - Governo Federal, out. 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131003_favelas_rio_parques_proletarios.pdf. Acesso: jan. 2026.

RODRIGUES, Rute Imanishi. **Vida social e política nas favelas:** pesquisas de campo no Complexo do Alemão. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/e537f828-3ff7-4717-9a17-9f1669622da7>. Acesso: jan. 2026.

RODRIK, Dani. **One Economics, Many Recipes:** Globalization, Institutions, and Economic Growth. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2007.

SALAMA, Bruno Meyerhof. Macroeconomic Analysis of Law Versus Law and Macroeconomics. **Law and Contemporary Problems**, n. 83. p. 181-194. 2020. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol83/iss1/11>. Acesso em: 03 out. 2025.

SANTOS, Daniela Soares dos. O cortiço: higienização de casas e formação de almas. **História e Perspectivas**, Uberlândia, n. 34, p. 261-294, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/download/19041/10240/71855>. Acesso: fev. 2026. p. 264-265.

SANTOS, Boaventura de Sousa. La reinención del Estado y el Estado plurinacional. In: _____. **Refundación del Estado en América Latina:** Perspectivas desde una epistemología del Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

SANTOS, Ricardo Augusto dos. **As favelas do Leblon** (Portal Brasileira Fotográfica). Fundação Biblioteca Nacional; Instituto Moreira Salles, 11 de julho de 2022. Disponível em: <https://brasilianafotografica.bn.gov.br/?p=28202>. Acesso: mar. 2026.

SANTOS, Sara Dayane Bezerra de Souza. **Usos da água no Brasil:** estudo jurídico de aspectos econômicos contemporâneos. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2025. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/52652/1/2025_SaraDayaneBezerraDeSouzaSantos_DISSERT.pdf. Acesso: mar. 2026.

SAPERAS, E. **Introducción a las teorías de la comunicación.** Barcelona: Pòrtic, 1992.

SCHAPIRO, Mario Gomes (coord.). **Direito e economia na regulação setorial.** São Paulo: Saraiva, 2009. (Série GVlaw. Direito Econômico).

SCHAPIRO, Mario Gomes; TRUBEK, David M. Redescobrimo o direito e desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. In: SCHAPIRO, Mario G.; TRUBEK, David M. (org.). **Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS.** São Paulo: Saraiva, 2012.

SEMINÁRIO ANEEL de Regulação e Análise Econômica do Direito, realizado em 03 de dezembro de 2025. Disponível em: https://git.aneel.gov.br/publico/centralconteudo/-/tree/main/apresentacoes/eventosrealizados/20251203_seminario_reg_analise_eco_dir. Acesso: 16 de março de 2026.

SEVER, Can. Cadasters, asset tangibility, and growth. **IMF Working Papers**, Washington, D.C., v. 2026, n. 034, p. 4-32, 27 fev. 2026. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2026/034/article-A001-en.xml>. Acesso em: 10 abr. 2026.

SILVA, Bruno Marques. Reformar a polícia e pensar a cidade: o policiamento comunitário e a segurança pública pedetista no Rio de Janeiro (1983-95). **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 15, n. 2, ago./dez. 2015.

SILVA, Fabricio Pereira. Understanding and questioning the idea of South from the South: a presentation of the book. In: SILVA, Fabricio Pereira. **The Idea of South: Perspectives from the Global South about its meaning**. Santiago de Chile: Ariadna, 2024. 284 p.

SILVA, Jailson de Souza et al. (orgs.). **O que é favela, afinal?** – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Jailson de Souza et al. Grupos criminosos armados com domínio de território. In: JUSTIÇA GLOBAL [BRASIL] (org.). **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_jglobal/r_jg_rj_milicias.pdf. Acesso: mar. 2026.

SILVA, Luciana Vanzan da. Tramas urbanas de uma cidade ocupada. **Estudos e Pesquisas em Psicologia / UERJ**, Rio de Janeiro, ANO 7, N. 2. Disponível em: <https://pepsic.bvsalud.org/pdf/epp/v7n2/v7n2a07.pdf>. Acesso em: jan. 2026.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. O controle do crime violento no Rio de Janeiro. **Le Monde Diplomatique**, [s.l.; s.d.]. Disponível em: <https://ebape.fgv.br/sites/default/files/O%20controle%20do%20crime%20violento%20no%20Rio%20de%20Janeiro%20-%20Luis%20Antonio%20Machado%20da%20Silva.pdf>. Acesso: maio 2026.

SILVA, Marcelo Penna da. O processo de urbanização carioca na 1ª República do Brasil no século XX: uma análise do processo de segregação social. **Estação Científica - UNIFAP**, Macapá, v. 8, n. 1, jan./abr. 2018. DOI: 10.18468/estcien.2018v8n1.

SILVA, Maria Lais Pereira da. A urbanização da favela Marcílio Dias: um relato nos “anos de transição” da política habitacional (1985-1986). In: CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosângela M.; XIMENES, Luciana A. (Org.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. [Série Habitação e Cidade]. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2023/06/urbanizacao_favelas_rio.pdf. Acesso em: fev. 2026.

SILVA, Maria Lais Pereira da. Favela: É geral? É particular? É urbano? In: SILVA, Jailson de Souza et al. (orgs.). **O que é favela, afinal?** – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Mayara Grazielle Consentino Ferreira da. Algumas considerações sobre a reforma urbana Pereira Passos. **Rev. Bras. Gest. Urbana - UERJ**, Rio de Janeiro, n. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/RZQZ3vhLgqTmYWXQXZrqSgJ>. Acesso em jan. 2026.

SIMON, H. A. The Proverbs of Administration, 1946. **Public Administration Review**, Volume 75, p. 15-24. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12288>. Acesso em: out. 2021.

STARFIELD, Barbara; SHI, Leiyu; MACINKO, James. Contribution of primary care to health systems and health. **The Milbank Quarterly**, 2005; 83 (3), p. 457-502. Available at: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC2690145/>. Access: abr. 2026.

STEFANI, Edvin. Digital poverty and the role of technology in promoting economic inclusion. **Proceedings of the International Social Sciences and Humanities Conference**, v. 11, p. 1-19, 2025. DOI: <https://doi.org/10.33422/ssshconference.v11i1.1186>.

TAVARES, Maria da Conceição. Transformações do modelo de desenvolvimento na América Latina. In: MELO, Hildete Pereira de (org.). **Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: MELO, Hildete Pereira de (org.). **Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 235-260.

TELES, Lília; MALTA, Mônica. Milicianos marcam postes para controlar o fornecimento de energia elétrica em áreas do RJ. **G1 Rio [Globo.com]**, Rio de Janeiro, 3 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/07/03/milicianos-marcam-postes-para-controlar-o-fornecimento-de-energia-eletrica-em-areas-do-rj.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2026.

TELLES, Vera da Silva; HIRATA, Daniel. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. **31 Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação de Ciências Sociais (ANPOCS)**, 22 a 26 de outubro, Caxambu, MG, 2007. Disponível em: <https://appoa.org.br/uploads/arquivos/cidades-e-praticas-urbanas-nas-fronteiras-incertas-entre-o-ilegal-o-informal-e-o-ilicito-vera-telles.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2026.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness**. New Haven; London: Yale University Press, 2008. 304 p.

TRUBEK, D. M.; SANTOS, A. (Orgs.). **The New Law and Economic Development: a critical appraisal**. Cambridge; New York: Cambridge University Press. 2006.

UMA LUZ na escuridão. **Jornal dos Sports**, Rio de Janeiro, 21 de maio de 1985. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/112518_05/29169. Acesso em: 2 mar. 2026.

UNITED NATIONS - UN. **World Cities Report 2024: Cities and Climate Action**. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2024. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/4065171/files/wcr2024_-_full_report.pdf. Acesso em: maio 2026. 374 p.

UNITED NATIONS - UN. **World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities**. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2022. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf. Acesso em: maio 2026. 422 p.

UNITED NATIONS - UN. **World Cities Report 2026: The Global Housing Crisis: Pathways to Action**. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2026. Disponível em: <https://unhabitat.org/world-cities-report-2026>. Acesso em: maio 2026. 291 p.

UNITED NATIONS - UN. **World Cities Report 2020**: The Value of Sustainable Urbanization. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2020. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf. Acesso em: maio 2026. 446 p.

VALE, Sandra Cristina Dias do. **Viva Rio**: uma organização para os novos tempos? 2007. Dissertação (Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/029572e6-0f59-426a-b55b-53d6cb1dc1d1>. Acesso em: 10 mar. 2026.

VAN DEN BERGH, Roger. Introduction: The Impact of Guido Calabresi on Law and Economics Scholarship. **Erasmus Law Review**, Vol. 1, No. 4, 2008. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1498355>. Acesso em: 2 out. 2025.

VANDERSCHUEREN, Franz. From Violence to Justice and Security in Cities. In: FREIRE, Mila; STREN, Richard (ed.). **The Challenge of Urban Government**: Policies and Practices. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2001. (WBI Development Studies). Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/712251468769300611/pdf/multi-page.pdf>. Access: may 2026.

VASCONCELOS, Yuri. Mercado de criptomoedas tem elevado gasto energético. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, ed. 349, mar. 2025. Disponível em: <https://revista.pesquisa.fapesp.br/mercado-de-criptomoedas-tem-elevado-gasto-energetico/>. Acesso em: 6 jun. 2026.

VENTURA, Giulia; GRINBERG, Felipe; SCHMIDT, Selma. “Resort do tráfico”: criminosos da Rocinha cobram até R\$ 100 mil por mês para esconder bandidos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 31 jan. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2024/01/31/resort-do-trafico-criminosos-da-rocinha-cobram-ate-r-100-mil-por-mes-para-esconder-bandidos.ghtml>. Acesso em: 18 mar. 2026.

VIEIRA, Fernando Antonio da Costa. Um legado na Educação pública: Brizola e o Programa Especial de Educação no Rio de Janeiro. **Argumentos**, Montes Claros, v. 19, n. 1, p. 76-93, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/download/5137/5204>. Acesso: maio 2026.

WALTHER, Michael F. **Insanity**: Four Decades of U.S. Counterdrug Strategy. Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2012. (Carlisle Papers). Available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/159188/pub1143.pdf>. Access: may 2026.

WORLD BANK. Delivering jobs at scale: how Brazil is redefining the first step onto the jobs ladder. **World Bank Blogs**, 14 jan. 2026. Disponível em: <https://nl4worldbank.org/2026/01/14/delivering-jobs-at-scale-how-brazil-is-redefining-the-first-step-onto-the-jobs-ladder/>. Acesso em: abr. 2026.

XIMENES, Luciana Alencar; CARDOSO, Adauto Lúcio; LUFT, Rosângela Marina. Política de urbanização de favelas no Rio de Janeiro: dimensões institucionais e normativas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 993-1015, set./dez. 2023. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/59708>. Acesso: abr. 2026.

YACCOUB, Hilaine de Melo. **Atirei o pau no “gato”**. Uma análise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos “novos consumidores”) em um bairro popular de São Gonçalo – RJ. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Antropologia, 2010. Disponível em: <http://ppgantropologia.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/HILAINE-DE-MELO-YACCOUB.pdf>. Acesso em: abr. 2026.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. Manual de direito penal brasileiro: parte geral. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 847 p.