

Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

**FABRÍCIO BENEDITO DE SOUSA MENARDI**

**OS SETORES NACIONAIS DE INFRA-ESTRUTURA FRENTE À REFORMA DO  
ESTADO NO BRASIL**

Tese de Doutorado em Ciências Sociais,  
apresentada ao Departamento de Ciência  
Política do Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Estadual de  
Campinas, sob orientação do Prof. Dr.  
Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Este exemplar corresponde à versão final  
da dissertação defendida e aprovada pela  
Comissão Julgadora em de novembro  
de 2004.

Banca Examinadora:

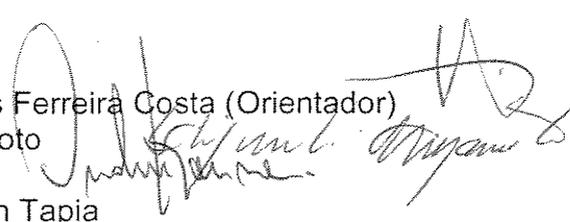
Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (Orientador)

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

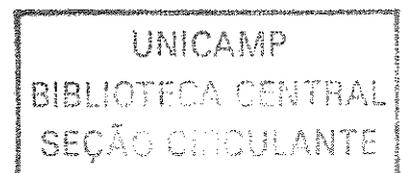
Prof. Dr. Andrei Koerner

Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto



Novembro/2004



UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	T/UNICAMP
	M521s
V	EX
TOMBO BCI	63454
PROG.	16-P-00086-03
C	<input type="checkbox"/>
	D <input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00
DATA	05/05/05
Nº CPD	

BIBID- 350089

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

M521s Menardi, Fabrício Benedito de Sousa  
Os setores nacionais de infra-estrutura frente à reforma do  
Estado no Brasil / Fabrício Benedito de Sousa Menardi.  
- - Campinas. SP : [s. n.], 2004.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.  
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Teoria do Estado. 2. Infra-estrutura (Economia).  
3. Estado. 4. Reforma. 5. Ciência política I. Costa, Valeriano  
Mendes Ferreira. II. Universidade Estadual de Campinas.  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

**RESUMO:** A presente pesquisa concentra seu esforço de análise na reforma dos setores de infra-estrutura no Brasil, notadamente, o de telecomunicações, energia elétrica e petróleo, isto é, no desenvolvimento de uma perspectiva comparada desses setores, de modo a permitir o aprofundamento da análise da dinâmica política da reforma do Estado no país. Através da análise proposta pretendemos testar duas hipóteses gerais, quais sejam: a) a dinâmica política da reforma do Estado no Brasil é diferente segundo a forma de inserção dos setores afetados na estrutura estatal, assim como sua articulação com o mercado e a sociedade civil e b) a dinâmica setorial da reforma do Estado mostra que nem o paradigma marxista que subordina o Estado à configuração dos interesses econômicos capitalistas, nem as abordagens institucionalistas, que focam apenas as condições institucionais e organizacionais que garantem a autonomia política do Estado, permitem compreender o processo de transformação do Estado brasileiro.

**ABSTRACT:** The present research concentrates its analysis effort in the reform of the infrastructure sectors in Brazil, especially, the one of telecommunications, electric and petroleum, that is, in the development of a compared perspective of those sectors, in way to allow the deepening of the analysis of the political dynamics of the reform of the State in the country. Through the proposed analysis we intended to test two general hypotheses, which are: a) the political dynamics of the reform of the State in Brazil is different according to the form of insertion of the affected sectors in the state structure, as well as its articulation with the market and the civil society and b) the sector dynamics of the reform of the State shows that nor the Marxist paradigm that subordinates the State to the configuration of the capitalist economical interests, nor the institutionalist approaches, that just focus the institutional and organizational conditions that guarantee the political autonomy of the State, allow to understand the process of transformation of the Brazilian State.

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>07</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1 - O Estado como objeto.....</b>	<b>23</b>
1.1 Algumas teorias sobre o Estado.....	24
1.2 Teorias sobre a reforma do Estado.....	55
1.3 Estado e globalização.....	68
1.4 Regulação e autonomia.....	81
<b>CAPÍTULO 2 - Estado, desenvolvimento e reformas no Brasil.....</b>	<b>93</b>
2.1 O desenvolvimentismo no Brasil.....	93
2.2 O Programa Nacional de Desestatização nos anos 90.....	109
2.3 Política macroeconômica e privatização na “Era FHC” .....	118
<b>CAPÍTULO 3 - Três setores de infra-estrutura no Brasil.....</b>	<b>127</b>
3.1 Telecomunicações.....	127
3.2 Energia Elétrica.....	148
3.3 Petróleo.....	173
<b>CAPÍTULO 4 - Três setores em reforma.....</b>	<b>193</b>
4.1 Telecomunicações.....	194
4.2 Energia Elétrica.....	218
4.3 Petróleo.....	233
<b>CONCLUSÃO - Três setores em comparação.....</b>	<b>253</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>273</b>

## Agradecimentos

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao orientador, professor Valeriano Mendes Ferreira Costa, meu orientador, pela paciência, estímulo e liberdade de trabalho, pela constante dedicação e ensinamentos durante este trabalho.

Agradeço também aos meus professores no IFCH que foram fundamentais para minha formação:

Meus agradecimentos vão também para todos os funcionários do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), pelo desprendimento e atenção no atendimento de tantos pedidos.

À FAPESP, pelo apoio financeiro sem o qual esta pesquisa não poderia ser realizada.

Gostaria também de aproveitar a oportunidade para reconhecer a minha dívida de gratidão para com os meus amigos que foram responsáveis - quer queiram ou não - pelos rumos do meu trabalho. Suas existências tornaram o período de elaboração desta dissertação muito mais agradável e divertido.

Finalmente, a retórica do agradecimento é insuficiente para expressar a minha gratidão para com Ana, companheira de todas as horas, com quem divido minha vida, meu carinho e amor.

Para minha mãe e minha avó.

## Introdução

A presente pesquisa concentra seu esforço de análise na reforma dos setores de infra-estrutura no Brasil, notadamente, o de telecomunicações, energia elétrica e petróleo, isto é, no desenvolvimento de uma perspectiva comparada desses setores, de modo a permitir o aprofundamento da análise da dinâmica política da reforma do Estado no país. Pois, em se tratando do Estado como um dos protagonistas centrais de um processo de transformação, que envolve seu modo de relação com a sociedade, se está diante de uma questão que é política por excelência.

Neste sentido, vale lembrar que “Estado empresário” no Brasil surgiu no âmago de um desenvolvimento industrial nucleado por políticas setoriais de substituição de importações. Essa modalidade estratégica de atuação do Estado permitiu ao país enfrentar as restrições de uma industrialização muito tardia, em condições de desvantagem face à dinâmica capitalista mundial de internacionalização produtiva. A implementação desse processo requereu soluções políticas específicas, colocando a ação estatal, especialmente a das *estruturas diretamente produtivas*, em posição estratégica para orientar e acomodar a dinâmica conflitante entre os interesses estatais, os dos capitais privados nacionais e os dos capitais estrangeiros.

A estatura política alcançada pelo setor produtivo estatal foi percebida pela tanto pela crítica neoliberal quanto pela marxista como uma hipertrofia viciosa do Estado. De modo que, por um lado, destaca-se uma leitura que minimiza ou ignora as relações de poder que os setores de infra-estrutura estabelecem com o aparelho de Estado e com a sociedade, e por outro, privilegia-se uma análise do desenvolvimento histórico e institucional desses setores que não considera as diferenças e peculiaridades que existem tanto entre eles quanto as que existem dentro de um determinado setor.

Concomitantemente ao exame dos setores de infra-estrutura - e do Estado - nas suas tendências evolutivas gerais, a análise política tradicional, como a de Schneider (1994), tem abordado o problema segundo uma visão que situa a alta

burocracia das agências e empresas estatais como atores instrumentais de apoio à política. Inspirada numa leitura estreita de Weber, essa abordagem visualiza as elites do Estado como implementadoras de decisões tomadas numa esfera política externa ou como estruturas de legitimação de um sistema de dominação política. A política, aqui também, é uma variável exógena a esses atores.

Inversamente, a leitura alternativa inspirada na tradição marxista aborda o conjunto das elites do Estado como um Leviatã incontrolável em sua autonomia, poder e expansão. Certas interpretações desta linha viram na expansão burocrática do Estado, a formação de uma nova classe dominante. A visão sobredeterminante da autonomia estatal, atribuindo às estatocracias um caráter demiúrgico, sem nexos ou raízes na dinâmica societal, termina por esterilizar qualquer resposta às tendências atuais de crise da intervenção estatal, em particular a crise do Estado empresário.

A literatura mais recente (Contreras, 1993) sobre burocracias públicas tem se distanciado dessas abordagens extremas. Nesta, o ativismo político das estatocracias é relevado, principalmente nas interações entre a política e a economia e entre o público e o privado. Em particular, as análises de políticas públicas e processos decisórios avançam elementos profícuos para compreender a face política dos atores setoriais.

Um segundo fator da escassez de pesquisas sobre o tema reside em dificuldades de ordem metodológica, pois se, por um lado, o traço marcante na evolução das estruturas sociais modernas é a diversidade de trajetórias entre países e no interior destes (o Estado e os atores setoriais de infra-estrutura evoluem no marco de histórias concretas diversas e diferenciadas, esteadas por dinâmicas específicas de modernização), por outro, a própria natureza de dupla inserção no Estado e no mercado, que é específica aos atores estatais produtivos, constitui uma fonte de dificuldades de análise. A face estatal que orienta esses atores a realizar objetivos políticos e macroeconômicos e a face empresarial que os conduz a privilegiar objetivos de natureza privada, estritamente microeconômicos, exigem, ao mesmo tempo, um tratamento político e econômico do tema. Obviamente, o distanciamento do tratamento global dos setores de infra-

estrutura e a combinação de análise política e econômica não substituem a necessidade de abordar com rigor teórico a face política de mesmo.

Em vista disto, no primeiro capítulo deste trabalho encontra-se uma revisão da literatura sobre as algumas teorias contemporâneas do Estado, suas principais correntes, como analisam a relação do Estado com a sociedade e com a economia capitalista. O debate principal é a questão da autonomia do Estado em relação aos interesses sociais e econômicos; sua capacidade de promover o desenvolvimento (modernização) das sociedades e como ele se articula com as forças sociais e econômicas, sem se tornar nem um predador nem um refém dessas forças. O objetivo de fundo é indicar os fatores que explicam as mudanças na forma de organização do Estado brasileiro, ou seja, entender a reforma do Estado, a privatização, a regulamentação/desregulamentação à luz das teorias neo-institucionais recentes em contraposição com as teorias neoliberais/escolha racional e marxista, teorias nas quais um pequeno peso independente é outorgado ao papel do Estado.

Entre as tentativas de teorizar os processo de mudanças no cenário internacional, as duas interpretações rivais (a marxista e a neoliberal) oferecem generalizações do tipo “universalistas” e propõem-se como teorias gerais da mudança social. A abrangência de seus esquemas conceituais, no entanto, obriga o analista a situar-se perante elas com o objetivo de resgatar as funções analíticas que estão buscando preencher. Trata-se, de destacar aqui apenas os aspectos diretamente pertinentes para a análise do lugar da política.

Neste sentido, o argumento é encaminhado entre os dois extremos da literatura. Nem o Estado foi um herói da modernização nem o vilão das décadas perdidas. Ele é fortemente diferenciado, heterogêneo, fragmentado, com diferentes formas de articulação com forças sociais e econômicas (Migdal, Kohli e Shue, 1994; Hobden, 2000; Weiss 2003). Pois não é possível generalizar nenhuma conclusão sobre a capacidade do Estado para liderar o processo de desenvolvimento, sem se levar em conta as diferentes configurações políticas, sociais e econômicas da relação Estado-sociedade. O objetivo principal é mostrar como as teorias gerais sobre o Estado (mesmo as que apontam para autonomia e

a inserção do Estado em relações sociais conflitivas) não podem captar toda a complexidade das relações entre aparelho de Estado e sociedade.

A crítica, então, se dá ao discurso neoliberal como forma de explicar a interação entre mudança econômica e ação estatal. Tal discurso prega várias recomendações básicas: crescimento voltado para fora, liberalização, privatização, desregulamentação e “prudência macro-econômica” (equilíbrio fiscal). Ademais, esse discurso afirma que o atual processo de profundas transformações tecnológicas, econômicas, políticas e culturais, que abrangendo a ruína do mundo socialista, o fracasso do “dirigismo” e a globalização do sistema internacional deu origem a uma situação em que foram eliminadas as ideologias tradicionais.

Em contraste com a perspectiva estática que nos informa o neoliberalismo, a abordagem histórica desenvolvida nos leva a encarar as reformas econômicas nos países periféricos não como uma combinação hierarquizada de “fatores variáveis”, mas como um aspecto do processo global de reestruturação em curso na economia mundial nas últimas décadas. Essa reestruturação econômica global consiste num processo de mudança que ocorre, simultânea e interdependentemente, no nível nacional e internacional. Em ambos os níveis, esse processo é fortemente afetado pela transformação das “condições objetivas”, mas os seus determinantes últimos são os atos mediante os quais a caducidade das velhas instituições é oficialmente reconhecida e novas instituições são postas em seu lugar.

É preciso evitar as ciladas derivadas de visões dicotômicas que, embora equivocadas, tornaram-se bastante difundidas. Em primeiro lugar, podemos destacar a dicotomia Estado/mercado, que contrapõe uma visão maximalista - presa ao paradigma estatista - à uma concepção minimalista, responsável pela idealização do mercado. Tal enfoque constitui verdadeira camisa-de-força ao qual se tenta ajustar realidades complexas e multifacetadas. Nesse quadro, a discussão contemporânea impõe a busca de novas formulações teóricas acerca do Estado, de suas relações com a sociedade, o mercado e a política, internamente, bem como, no plano externo, de sua articulação com o sistema internacional.

Quanto a esse último aspecto, a relação Estado/ordem mundial, duas visões dicotômicas e reducionistas são também recorrentes. A primeira consiste em enfatizar unilateralmente as variáveis exógenas, tomando as mudanças internas como mero reflexo de decisões e de processos que se situariam para além das fronteiras nacionais e, portanto, fora do controle das autoridades internas. Sob esta ótica, independente de ideologias e orientações políticas, as elites dirigentes tenderiam a agir de forma pré-determinada, sob o impacto dos imperativos externos. A segunda modalidade de reducionismo implica privilegiar os fatores internos, desconsiderando os requisitos da inserção no sistema internacional. Tal perspectiva origina também visões unilaterais, calcadas no pressuposto da autonomia dos Estados nacionais considerados enquanto entidades insuladas, imunes aos efeitos da globalização. Uma perspectiva mais adequada exigiria integrar os dois planos de análise, pois se é verdade que as restrições externas não podem ser ignoradas, é igualmente verdade que essas injunções externas podem ser administradas com maior ou menor grau de independência e, portanto, com maior ou menor grau de eficácia por parte dos Estados nacionais.

A tentação reducionista acaba por reforçar as antigas explicações deterministas, presentes em algumas formulações da teoria da dependência, tão difundida entre os anos 60 e 70. O raciocínio determinista esvazia as decisões governamentais de seu teor estratégico, já que, sob o impacto de pressões percebidas como inexoráveis, não há evidentemente margens para escolhas entre alternativas distintas. No entanto, não só o conteúdo como até mesmo o *timing* e a oportunidade das decisões, a capacidade de antecipação ou, ao contrário, a excessiva demora ou ainda a tibieza na avaliação dos riscos trazem conseqüências do ponto de vista da consecução dos resultados.

Ademais, o processo de globalização não obedece apenas à uma lógica econômica, mas reflete também uma dinâmica política, ligada às relações de forças na arena internacional. Trata-se de um fenômeno cujos efeitos não são unívocos. Ao contrário, desencadeiam-se efeitos construtivos, provocam-se também impactos profundamente desorganizadores e destrutivos. Criar condições

razoáveis de governabilidade internamente não garante estabilidade, diante da ingovernabilidade da ordem financeira internacional. Em conseqüência, cabe enfatizar a relevância de uma perspectiva pluridimensional, de forma a apreender esse leque de múltiplas determinações.

Um outro tipo de reducionismo diz respeito à análise das relações Estado/sociedade, ou ainda da articulação entre burocracia e política. A tradição teórica de ver Estado/sociedade como entidades polares associa-se à tendência a encarar burocratas e políticos como atores envolvidos numa dinâmica do tipo jogo de soma zero. Sob essa ótica, observa-se o predomínio da referida dicotomia racionalidade governativa/imperativos democráticos, marcada pela tensão entre as lógicas contraditórias de reforço da discricionariedade estatal, por um lado e de aprofundamento do jogo democrático, por outro. Então, segundo o paradigma tecnocrático - que se tornou dominante paralelamente à ascensão da ideologia neoliberal - eficiência governamental passaria a ser concebida em termos de concentração, centralização e fechamento do processo decisório; eficácia de gestão seria reduzida à noção de insularidade burocrática e a autonomia do Estado seria interpretada em termos da capacidade do mesmo de isolar-se das pressões do mundo da política e situar-se acima dos conflitos.

O paradigma tecnocrático, no plano analítico, legitimaria, por sua vez, o estilo tecnocrático de gestão que se impôs, na prática, como forma de maximizar eficiência no enfrentamento da crise. A ênfase na capacidade técnica concentrada nos altos escalões burocráticos e o reforço do chamado núcleo duro do Estado acentuariam o divórcio com a política, percebida, crescentemente, como fonte de distorções e de irracionalidade ou ainda como foco de práticas predatórias, como o clientelismo e a defesa de privilégios corporativos.

Nessa linha, o predomínio de um enfoque reducionista levaria a reforma do Estado a um impasse teórico, já que a noção de eficiência Estatal, levada às últimas conseqüências, seria incompatível com o fortalecimento dos requisitos da democracia. Em outros termos, a governabilidade das economias de mercado, num mundo globalizado, e a plenitude democrática obedeceriam à lógicas antagônicas.

Estado e sociedade não são entidades ou campos estanques e isolados, sendo muitas vezes difícil delimitar seus contornos precisos e apesar de muitas vezes interpenetradas, as duas esferas são distintas. O Estado está ligado de inúmeras formas a grupos e interesses presentes na sociedade. A forma (ou as formas) como ocorre essa penetração dos interesses privados ou a interpenetração entre público e privado, no entanto, é motivo de controvérsia.

São diversos os autores marxistas que se questionaram sobre as formas e mecanismos de influência das empresas privadas sobre o Estado. Entretanto, a maioria deles buscou explicar como ocorre o controle do conjunto da classe capitalista sobre o Estado, não enfocando as formas específicas de interpenetração entre público e privado. Essas explicações envolvem uma série de mecanismos estruturais, como o maior poder do capital pela maior proximidade entre elites estatais e capitalistas, por questões relacionadas à ação coletiva, por suas estratégias e a busca de hegemonia, pela dependência estrutural do Estado em relação ao capital e pela seletividade estrutural das políticas.

Talvez a mais importante contribuição da perspectiva marxista para análises, como a realizada aqui, diz menos respeito aos mecanismos concretos pelos quais ocorre a permeabilidade entre público e privado, e mais ao destaque dado aos capitais como atores fundamentais e aos interesses como motivações imprescindíveis para a compreensão das políticas de Estado.

Em uma outra perspectiva, autores próximos do recente debate neo-institucionalista, como Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) destacaram a importância das articulações entre interesses privados e organizações estatais, sem defender uma forma *a priori* de associação entre ambos, mas desenvolvendo um quadro conceitual de fundo para o campo da política. Autores como Evans (1982) enfocavam muito centralmente as dinâmicas do Estado e as idéias fortes eram justamente as ênfases no Estado como ator, no insulamento da burocracia e no papel das instituições como moldadoras do campo da política.

Em período mais recente, essa literatura tem reintroduzido as organizações estatais no ambiente mais amplo da sociedade, enfocando mais as relações entre o Estado e alguns elementos da sociedade como os partidos, as associações de

classe, os grupos de interesse. Nessa nova perspectiva, o insulamento das burocracias e a importância das instituições no enquadramento da política continuam presentes, entretanto, os demais atores, assim como a articulação entre instituições e estratégias dos agentes, são trazidos para o centro da cena.

Essa nova perspectiva converge com autores próximos do neo-institucionalismo, mas críticos da sua ênfase inicial nas estruturas estatais. Para esses, as fronteiras entre Estados e sociedade, em muitas situações e períodos históricos, não seriam muito claras ou sólidas. A própria efetividade das ações do Estado dependeria de seus laços com a sociedade. As relações entre Estado e sociedade seriam diferenciadas dependendo de agência, nível hierárquico e período histórico. Para compreender detalhadamente o insulamento, a autonomia e a permeabilidade, seria necessário desagregar o Estado e analisar os inúmeros atores nas múltiplas arenas da sociedade, deixando como contingentes os resultados da política.

No segundo capítulo, faz-se uma análise crítica da literatura brasileira sobre o Estado e as reformas recentes. O objetivo é demonstrar como esta literatura caracteriza o Estado brasileiro a partir dos anos 30 e como essa análise muda a partir de metade dos anos 80 em diante. De um Estado forte e relativamente virtuoso, passamos a um Estado fraco e incapaz de transformar positivamente a sociedade. De solução ele se transforma num problema. Somente uma análise comparada entre setores/órgãos/empresas estatais, pode nos revelar os processos diferenciais de formação desse Estado e, portanto, de seus diferentes modos de enfrentar interesses, coordenar políticas e conduzir processos de transformação não subordinados a interesses externos.

Assim, o terceiro capítulo traz uma análise comparada da trajetória institucional de três setores de infra-estrutura no país (telecomunicações, energia elétrica e petróleo), ao longo do processo de desenvolvimento econômico brasileiro, procurando entender como esses setores se desenvolveram e como estavam no momento da crise do Estado desenvolvimentista que se deu nas últimas décadas.

O quarto capítulo trata da comparação dos processos de reforma/privatização/desregulamentação dos setores estudados, entre 1990 e 2002, durante os governos Collor, Itamar e FHC I e II. Através da comparação proposta pretendemos apreender a lógica e a dinâmica das mudanças que neles ocorrem, suas semelhanças e diferenças. Desse modo, pretendemos analisar a influência de variáveis estruturais, histórico-institucionais e políticas sobre os resultados das reformas dos setores em questão, especificamente: a) a dinâmica econômica e tecnológica dos três setores e a posição relativa de cada um no mercado nacional e internacional; b) a trajetória histórica de desenvolvimento institucional e organizacional dos mesmos como atividades estatais; c) a configuração das forças políticas econômicas e sociais em cada setor (existência ou não de “aliados” dentro do Estado, no mercado e na sociedade civil); d) o *timing* da reforma em cada setor e outros fatores conjunturais.

Este capítulo foi organizado a fim de identificar os processos e as variáveis que possam responder duas perguntas básicas: a) Por que alguns setores ou empresas conseguem, ao longo do tempo, deter mais autonomia e poder decisório que outros? E; b) Por que certas entidades setoriais que alcançaram níveis elevados de autonomia e poder decisório conseguem aumentá-los ou, no mínimo, preservá-los, mesmo em evoluções contextuais adversas?

O quinto capítulo (conclusão) é uma análise comparada da situação atual dos três setores e tentativa de generalização para a dinâmica das reformas do Estado no Brasil e suas conseqüências para a teoria do Estado.

Para responder essas questões, partiremos da *especificidade-chave* dos atores setoriais; especificidade que se origina com uma dupla face: a estatal e a empresarial. Essa origem possibilita que, na trajetória de crescimento dos setores estudados, eles se transformem em centros processadores de decisões, articulando, agregando e intermediando - num complexo processo de negociação - interesses advindos de atores da esfera estatal, do governo, do setor privado nacional e do setor multinacional.

A realização desse potencial de ativismo político, entretanto, requereu por parte dos respectivos atores setoriais a construção de uma *identidade política*,

nucleada por um *projeto estratégico próprio*, que se deu ao longo de *uma trajetória*. As identidades políticas dos atores se expressaram na capacidade de adquirir, acumular, reciclar e, sobretudo, mobilizar recursos de poder para implementar, a longo prazo, uma política, que por vezes, não foi conscientemente direcionada (Contreras, 1993).

Um segundo argumento relaciona os fatores constituintes da capacidade política desses atores estatais produtivos. Além das autonomias e dos âmbitos de competência legalmente definidos no ato da criação das estatais, o significativo destes atores é que, em determinado momento de suas trajetórias, puderam aumentar seu poder mercê dos vínculos privilegiados que estabelecem com atores estratégicos da máquina estatal, dos governos e dos meios privados específicos de intervenção.

Contudo, a *relação decisiva* para fortalecer ou fragilizar a face política dos atores é a do *acordo básico* entre os atores políticos dominantes do sistema. Esse acordo definiu as *regras básicas da ação coletiva*, visando a implementação de um *projeto sócio-produtivo*. A *estratégia de desenvolvimento*, pactuada e repactuada pelo acordo entre os interesses dos atores principais do projeto, é crucial para definir e balizar o papel político e econômico dos setores.

Através da análise proposta pretendemos testar duas hipóteses gerais:

a) a dinâmica política da reforma do Estado no Brasil é diferente segundo a forma de inserção dos setores afetados na estrutura estatal, assim como sua articulação com o mercado e a sociedade civil.

b) a dinâmica setorial da reforma do Estado mostra que nem o paradigma marxista que subordina o Estado à configuração dos interesses econômicos capitalistas, nem as abordagens institucionalistas, que focam apenas as condições institucionais e organizacionais que garantem a autonomia política do Estado, permitem compreender o processo de transformação do Estado brasileiro.

Vale repetir, a construção do Brasil industrial teve como ator central desse acordo o próprio Estado. Assim, desde o segundo governo Vargas até o governo Geisel, criou-se um ambiente muito favorável ao alargamento de poder e à expansão das empresas produtivas estatais. Estabeleceu-se entre as autoridades

dos sucessivos governos do período e os projetos setoriais - mais ou menos nítidos - uma *congruência de objetivos*. Essa relação de congruência se torna conspícua com o advento dos governos militares.

Por definição, as empresas estatais foram criadas para alavancar e fortalecer a acumulação dos agentes privados nacionais e, por essa via, alargar os espaços de soberania do capitalismo nacional. O engajamento direto do Estado no Brasil, mais ou menos vigoroso, operou-se por força da carência ou da fragilidade do agente estratégico clássico: uma burguesia ou empresariado forte, oriundo da práxis do mercado.

Nas industrializações mais recentes, como a brasileira, a centralidade do Estado empresário ergueu-se como esfera intermediadora para contra-pesar a força política e econômica dos capitais internacionais e acautelar a fragilidade política e econômica das burguesias industriais nativas. No processo de implementar o objetivo de fortalecer o mercado pela mão visível do Estado, os atores setoriais percorrem trajetórias distintas por razões do próprio âmbito de atividades que lhes são institucionalmente atribuídas. Essas funções os inserem, de modos específicos, no universo de relações das empresas e dos empresários nacionais e estrangeiros.

Assim, o ator estatal opera dois movimentos cruciais. Por um lado, incorpora a lógica privada no seu *ethos* econômico. De outro, seu papel político de intermediador de interesses promove práticas associativas de cunho neocorporativo, setoriais e específicas com certos grupos de atores privados e públicos, internos e internacionais. O caso Petrobras mostra que essa dupla mutação vivida pela empresa constitui um fator decisivo para a preservação ou incremento do papel político e econômico deste ator no cenário de um novo projeto de desenvolvimento.

Em suas histórias concretas, permeadas por vários conflitos, o espaço de atuação dos setores de infra-estrutura nasce e evolui por lógicas particulares a cada um deles. Ainda que a dupla inserção no Estado e nos sistema produtivo outorgue, do ponto de vista político, uma relativa unidade às lideranças empresariais do Estado, diferenciado-os dos atores políticos convencionais, são

também notáveis as diferenças de trajetória entre esses setores. Essas experiências são exacerbadas nos processos de modernização mais recentes. A abordagem de atores heterogêneos implica, contudo, uma tarefa metodológica distanciada das análises globais dominantes que reduzem a heterogeneidade do Estado.

## Capítulo 1 - O Estado como objeto

Em nosso entendimento, o problema básico das sociedades capitalistas modernas não é mais a adequação dos recursos ou sua alocação “eficiente” para produção máxima. O *modo* como isso se dá, a definição do que seja produção, o *que se produz* e *quem decide* a política de desenvolvimento são, hoje, problemas “econômicos” significativos. E esses problemas estão situados tanto na arena produtiva como na política.

Há outro motivo para a importância da política: na medida em que as economias se desenvolveram em todo o mundo, o setor público - aqui chamado de Estado - cresceu em importância em todas as sociedades, da industrial avançada à exportadora de bens primários dos países em desenvolvimento, e em todos os aspectos da sociedade não apenas político, como econômico (produção, finanças, distribuição), ideológico (educação escolar, os meios de comunicação) e quanto à força legal (polícia, forças armadas). Porque isso ocorre e como se configura o crescente papel do Estado têm se tornado uma preocupação crucial para os cientistas sociais. O Estado parece deter a chave para o desenvolvimento econômico, para a segurança social, para a liberdade individual e, através da “sofisticação” crescente das armas, para a própria vida e a morte. Compreender o que seja política no sistema econômico mundial de hoje, é compreender o Estado e compreender o Estado no contexto desse sistema, é compreender a dinâmica fundamental de uma sociedade.

Todavia, até recentemente, os paradigmas teóricos dominantes nas ciências sociais não tratavam o Estado como uma estrutura organizacional ou como um ator potencialmente autônomo. À primeira vista, é altamente intrigante o fato de que o Estado já esteve, de algum modo, “fora da agenda” e que sua relevância precisou ser redescoberta (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985).

No entanto, em trabalhos recentes, o Estado passa cada vez mais a ser tratado como um ator, que apesar de ser influenciado pelo seu entorno, também molda os processos políticos e sociais. Há de se reconhecer, no entanto, a necessidade de se melhorar a conceitualização das estruturas e capacidades do

Estado, a fim de se explicar e entender mais adequadamente como os Estados são formados e reorganizados, e se explorar mais adequadamente os diversos modos como o ente estatal afeta a sociedade através de suas intervenções - ou abstenções - e através de suas relações com os grupos sociais.

Deste modo, nossa atenção se volta para o Estado como objeto de investigação; através de discussões sobre o que é o Estado, o que ele *faz* e como *funciona*, tendo em vista que as divergências inerentes a essas discussões refletem diferentes pontos de vista sobre a sociedade e o papel do Estado na sociedade.

Abriremos a discussão com um breve exame de dois dos enfoques principais nas ciências sociais e o papel atribuído neles ao Estado. Em algumas das linhas principais da argumentação tanto do modelo pluralista-liberal como do marxista do Estado burguês, um pequeno peso independente é outorgado ao papel do Estado na política. Estes dois enfoques principais serão comparados com os enfoques de Theda Skocpol (1996), que localiza a fonte da autonomia estatal nas burocracias especializadas, com o de Michael Mann (1996) - que pode ser chamado de "infra-estrutural" - no qual o Estado recebe um papel central na forma de governo e com o de Peter Evans (1995) sobre a "autonomia inserida", entre outros.

### **1.1 Algumas teorias sobre o Estado**

Começaremos, pois com um exame dos modelos pluralista-liberal e marxista do papel do Estado nas sociedades capitalistas, pois em seus vários disfarces estes dois modelos são os paradigmas metodológicos mais influentes em competição usados na análise política contemporânea. Assim sendo, consideramos útil indicar até que ponto algumas das linhas de desenvolvimento de ambas estas teorias tratam a esfera política como uma variável dependente, e indicar alguns dos problemas empíricos e conceituais criados por um apoio excessivo em cada um dos enfoques.

Existem numerosas exceções, mesmo nas obras marxistas e pluralistas, a esta afirmação abrangente, e este capítulo não tem a intenção, nem pretende, ser um levantamento amplo de todos os enfoques. Em vez disso focalizaremos deliberadamente os elementos teóricos importantes que atribuem pouco peso independente ao Estado porque achamos que é intelectualmente imperativo confrontar diretamente as conseqüências da pesquisa destes programas.

O marxismo e o pluralismo liberal, de maneiras muito diferentes, contêm descrições vivas de como são empiricamente as sociedades que tendem a retratar o Estado como uma variável dependente. Os analistas, trabalhando quer com uma visão marxista, quer pluralista-liberal do mundo tendem a usar esses enfoques metodológicos para estudar a vida política que, com freqüência demasiada afastam sistematicamente a atenção do Estado como uma possível variável independente. Normativamente, ambos os modelos contêm (por motivos diferentes) avaliações negativas do Estado.

Embora anacrônicos (pois surgiram a partir da mudança das condições de poder econômico e político na Europa do século XVII), os pontos de vista tradicionais do século XIX e o do período precedente continuam a dominar nosso modo de pensar sobre o que é e como deveria ser o setor público.

Para teoria clássica ou liberal, o Estado deveria ser uma democracia representativa, com o poder residindo em um pequeno grupo de cidadãos, devido, em grande parte, a uma distribuição pré-capitalista anterior da propriedade. O Estado ideal seria aquele no qual o poder político seria estendido a um grupo amplo, deixando que o mercado cuidasse da distribuição da riqueza e da renda. A desigualdade de propriedade era crescentemente aceitável para os teóricos burgueses como o preço necessário a pagar pelo aumento da produção, com a "igualdade" expressa cada vez mais em termos políticos.

Com Jeremy Bentham e James Mill houve a primeira separação formal entre a organização do Estado, como democracia política, e a organização da economia, como produção capitalista desigual e baseada nas classes sociais. O problema foi deslocado do papel do Estado como fiador da igualdade na produção (a fim de preservar o Estado democrático) para a questão do sufrágio numa

sociedade de classe - isto é, a quem deveria ser permitido, entre as diferentes classes de produtores e não-produtores, participar da eleição (e, por esse meio, do controle) de um governo que proveria um número limitado de serviços e o cumprimento das leis. O sistema econômico livre seria “perfeito” no modelo liberal; a necessidade de um governo é que poderia criar problemas. A democracia não era mais o instrumento de controle dos excessos econômicos visualizados por Rousseau; ao contrário, para Bentham e Mill, a democracia seria necessária somente para limitar os excessos inatos dos funcionários governamentais, dando aos cidadãos o poder para mudar tais funcionários através da vontade geral.

No enfoque pluralista-liberal, as principais preocupações normativas, empíricas e metodológicas são com os indivíduos que, buscando seus interesses individuais, econômicos e políticos, compõem a sociedade. De modo que, tais indivíduos podem se organizar em grupos, mas como eles todos têm uma variedade de interesses, tendem a se associar em grupos numerosos e diferentes cujos interesses se cruzam. Uma presunção metodológica e normativa tanto entre os pensadores políticos como econômicos na tradição pluralista-liberal é que é indesejável usar o conceito do *bem comum*.

A distinção entre o “interesse coletivo no bem comum” e a “soma dos interesses individuais”, que na economia do bem-estar requer um papel importante para o Estado na economia, é obliterado na economia clássica liberal devido à suposição de que a busca dos interesses individuais produzirá por si mesma maior bem para a sociedade. A formulação clássica do mecanismo da “mão oculta” que produz esta harmonia de interesses é, naturalmente, a de Adam Smith.

Para o teórico liberal clássico, a mão oculta do mecanismo de mercado poderia desempenhar por si mesma - e desempenhar melhor - quase todas as funções que nas outras teorias deveriam ser desempenhadas pelo Estado. A injunção clara seria deixar a sociedade regular-se por si mesma sem interferência. A sociedade seria um sistema homeostático com apenas uma necessidade mínima de um Estado.

Embora o papel do Estado seja aparentemente reduzido a um mínimo devido ao mecanismo auto-regulador do mercado, muitas vezes, perde-se de vista que Adam Smith atribuiu três deveres distintos ao Estado.

Primeiro, o dever de proteger a sociedade da violência e da invasão de outras sociedades independentes; segundo, o dever de proteger, o máximo possível, todos os membros da sociedade da injustiça ou da opressão de todos os outros membros dela, ou o dever de estabelecer uma administração rigorosa da justiça; e, terceiro, o dever de erigir e manter certas obras e instituições públicas que nunca possam ser do interesse de qualquer indivíduo, ou pequeno número de indivíduos.

A questão então é, não que a sociedade seja realmente auto-reguladora, mas que se presuma que o mecanismo de mercado só seja auto-regulador se o Estado fornecer as infra-estruturas administrativas, institucionais e físicas indispensáveis, “neutras” e “imparciais” para o capitalismo funcionar. Na verdade, esta é uma tarefa bastante grande para o Estado realizar em qualquer sociedade e, longe de ser automática, seu desenvolvimento exige grande habilidade e poder político.

Estas presunções são rejeitadas categoricamente pelo marxismo clássico. Dado o fato da estrutura econômica ser a base da superestrutura política, a presunção liberal de que o Estado forneça garantias neutras de procedimento para a livre competição política e econômica é rejeitada. O Estado, pelo menos na formulação de Marx e Engels (1998), é exclusivamente o instrumento coercitivo da classe dominante. A famosa passagem do *Manifesto Comunista* de que “O Executivo do Estado moderno não passa de uma comissão para dirigir os negócios comuns de toda a burguesia” coloca assim uma relação na qual o Estado é a variável dependente e o sistema econômico a variável independente.

Uma vez que para o marxismo o Estado surgiu originalmente como um meio necessário de coação uma vez ocorrida a divisão do trabalho, o Estado permanece como um instrumento de opressão até que a revolução do proletariado elimine todas as distinções de classe eliminando o capitalismo. Isto só pode ser conseguido quando o proletariado por sua vez usar o Estado como meio de

repressão durante a fase de transição da “ditadura do proletariado” Uma vez abolida a propriedade privada e finalmente eliminadas as distinções de classe, a necessidade do Estado como instrumento de opressão de classe não existe mais.

Neste sentido, o marxismo clássico partilha com o liberalismo clássico a presunção de que a sociedade pode essencialmente ser auto-dirigida. A sociedade emancipada tem a capacidade de direção autônoma, não-coercitiva, de regular-se por si mesma. De modo que, o Estado não é apenas funcionalmente desnecessário, mas normativamente indesejável para a sociedade. Como no liberalismo clássico, o Estado aparentemente não desempenha um papel relativamente independente no processo político.

O Estado é considerado uma ferramenta que é manipulada pela classe dominante (a capitalista), no processo de acumulação. Isto leva muitas vezes ao “economicismo” que considera que outros níveis da realidade social, inclusive o político, são simples epifenômenos redutíveis à base econômica. Portanto, um estudo específico do Estado torna-se supérfluo. Paralelamente a isto, o determinismo econômico considera que todas as mudanças no sistema social acontecem primeiro lugar na economia e que a ação política deve ter a economia como seu objetivo. Mais uma vez, um estudo específico do Estado é redundante.

No contexto dessas interpretações, encontramos também outras contribuições à teoria política marxista.

A concepção gramsciana coloca o Estado como um ponto-chave para se compreender a aceitação da sociedade de classes pelas classes subalternas. Marx e Engels atribuíram essa aceitação a uma “falsa consciência”, desenvolvida a partir das relações e da natureza da produção capitalista. Para Gramsci (1984), porém, a aceitação resulta da “hegemonia” da classe capitalista (o domínio das normas e dos valores dessa classe), e o Estado, como um aparato ideológico, ajuda a legitimar essa hegemonia e é, portanto, parte dela. Na formação de um consenso para o desenvolvimento capitalista, a responsabilidade decisiva dessa função legitimadora cabe aos intelectuais, tanto dentro quanto fora do Estado. Assim, a principal crise do desenvolvimento capitalista não é econômica, mas hegemônica. É somente quando o “consenso” subjacente ao desenvolvimento

capitalista começa a desmoronar que a sociedade pode se transformar. A política revolucionária é, portanto, a luta contra a hegemonia, incluindo o desenvolvimento, como parte dessa luta, de uma “contra-hegemonia”, baseada nos valores e cultura da classe operária.

O estruturalismo de Louis Althusser (1998) e os primeiros escritos de Nicos Poulantzas (1977) consideram que a forma e a função do Estado capitalista estão determinadas pelas relações de classe inerentes ao modo de produção capitalista. A função do Estado é ideológico-repressiva, mas sua natureza de classe é “estruturada” pelas relações econômicas fora do Estado. Ao mesmo tempo, que o Estado, para cumprir seu papel de classe, é necessariamente, “relativamente autônomo” frente a essas relações econômicas (sociedade civil), ele é também o lugar onde o(s) grupo(s) dominante(s) organiza(m) as frações concorrentes da classe capitalista em “classe-unidade” (hegemonia). A política, numa visão estruturalista, é principalmente a política da classe dominante para estabelecer e manter a sua hegemonia sobre os grupos subordinados; a fração dominante do grupo dirigente tem de criar e expandir constantemente, através do Estado, a hegemonia capitalista sobre a classe operária, que lhe é inerentemente antagônica. O Estado e a própria política (partidos, ação legislativa etc) são os fatores decisivos na direção hegemônica. Assim, a luta de classes é relegada à sociedade civil; o Estado e a política são a arena das frações da classe capitalista em sua tentativa de mediar essa luta.

A análise do Estado baseada na “luta de classes”, incorporada aos últimos trabalhos de Poulantzas (1980), postula que o próprio Estado capitalista é uma arena do conflito de classes: a política não é simplesmente a organização do poder de classe através do Estado pelos grupos dominantes da classe capitalista e o uso desse poder para manipular e reprimir os grupos subordinados; é também o lugar de conflito organizado pelos movimentos sociais de massa para influenciar os planos de ação do Estado, para ganhar o controle dos aparelhos do Estado e dos aparelhos políticos fora do Estado. A política, nessa perspectiva, também se faz presente nas próprias estruturas econômicas: como as lutas para maior controle do processo de trabalho e sobre o excedente.

Claus Offe (1984) também argumenta, no mesmo sentido. Para ele, o Estado capitalista é “independente” de qualquer controle sistemático da classe capitalista, seja direto ou estrutural, mas a seu ver, a burocracia de Estado representa, de qualquer forma, os interesses dos capitalistas, pois ele depende da acumulação de capital para continuar existindo como Estado. Ao mesmo tempo, porém, o Estado deve ser legítimo; servir de intermediário das reivindicações dos trabalhadores, no contexto da reprodução da acumulação do capital. A política e as contradições do desenvolvimento capitalista são fundamentalmente intra-Estado. De modo que, o Estado é um “sujeito” político no sentido de que organiza a acumulação do capital e é também o local das principais crises do capitalismo avançado. A política está essencialmente dentro do Estado.

Por outro lado, Offe argumenta que o Estado se compõe de aparelhos institucionais, de organizações burocráticas e das normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade. Enquanto materialização das relações de dominação, os aparelhos de Estado consistem-se de um conjunto de estruturas organizacionais complexas e diferenciadas, cuja unidade reside em sua aspiração a legitimar a autoridade e o seu monopólio das forças repressivas.

Ao sustentar os pontos de vista iniciais de Marx e as subseqüentes interpretações weberianas da relação da burocracia com a sociedade civil, a análise de Offe enfatiza a “autonomia relativa” do Estado, na medida em que a burocracia se torna o mediador “independente” da luta de classes, inerente ao processo de acumulação capitalista. As contradições que surgem dos vários papéis mediadores do próprio Estado (e as características inerentes da burocracia) fazem do Estado a principal arena da crise (a “crise de legitimação”) e o espaço onde ela se resolve ou se agrava.

Mais recentemente, Theda Skocpol (1996) extrai de Max Weber<sup>1</sup> duas dimensões dos determinantes da organização do Estado, quais sejam: a estrutura das classes sociais e o ordenamento externo dos Estados, ou seja, suas posições

---

<sup>1</sup> Como afirmam Evans e Rauch (1999), as análises contemporâneas das estruturas burocráticas precisam se mover para além de Weber. Contudo, a caracterização weberiana proporciona um ponto inicial simples e acessível para pesquisas comparativas.

relativas e posições globais no mundo. Estes dois conjuntos básicos de tarefas são de incumbência de um conjunto de organizações administrativas, policiais e militares encabeçadas e coordenadas por uma autoridade executiva para qual são extraídos recursos da sociedade. Estas organizações administrativas e coercivas sustentadas por recursos são a base do poder do Estado como tal. Este poder pode então ser usado com um certo grau de autonomia, seja contra a classe dominante, seja facções de paz ou guerras domésticas e os Estado estrangeiros<sup>2</sup>:

*“What is more, as the work of Otto Hintze demonstrated, thinking of states as organizations controlling territories leads us away from basic features common to all polities and toward consideration of the various ways in which state structures and actions are conditioned by historically changing transnational contexts. These contexts impinge on individual state through geopolitical relations of interstate domination and competition, through the international communication of ideals and models of public policy, and through world economic patterns of trade, division of productive activities, investment flows, and international finance. States necessarily stand at the intersections between domestic sociopolitical orders and the transnational relations within which they must maneuver for survival and advantage in relation of other state. The modern state as we know it, and as Weber and Hintze conceptualized it, always been, since its birth in Europe history, part of a system of competing and mutually involved states.” (Skocpol, 1996, pag. 8)*

Assim, as principais características formais (weberianas) do Estado moderno são as seguintes: um aparelho administrativo e uma ordem legal, para a qual está orientada a atividade incorporada organizada da equipe administrativa, que é também regulada pela legislação. Este sistema de ordem exige autoridade compulsória, não só sobre os membros do Estado, os cidadãos, a maioria dos quais obteve a qualidade de membro pelo nascimento, como também numa extensão muito grande, sobre todas as ações que têm lugar na área da sua jurisdição. O Estado é assim uma associação compulsória com uma base territorial. Além disso, o uso da força só é considerado como legítimo desde que seja permitido pelo Estado ou recomendado por ele. A exigência do Estado moderno de monopolizar o uso da força é tão essencial para ele como o seu caráter de jurisdição compulsória e de organização contínua.

Segundo a autora, é o próprio Weber quem declara que “o Estado é uma relação de homens que dominam homens”, e que “o domínio organizado que

---

<sup>2</sup> Abordagem semelhante é desenvolvida por Anthony Giddens em *The Nation-State and Violence*. Cambridge, Polity Press, 1985.

requer administração contínua, exige que a conduta humana seja condicionada à obediência em relação àqueles senhores que afirmam ser os detentores do poder legítimo”. Por outro lado, em virtude desta obediência, o domínio organizado exige o controle dos bens materiais que num determinado caso sejam necessários para o uso da violência física. Daí que a autonomia do Estado reside muito menos numa elite autônoma do que numa lógica autônoma de instituições estatais, que têm suas origens (e institucionalização) em embates prévios pelo poder.

Por outro lado, a contribuição da burocracia estatal à acumulação capitalista provavelmente se realiza quando a coerência corporativa provida pelas características weberianas for combinada com um denso e sistemático conjunto de laços com a classe empresarial. Neste sentido, os Estados modernos devem ser comparados não em termos de se eles estruturam essas relações, mas em termos do grau em que e os meios pelos quais fazem isso.

Então, em primeiro o Estado deve ser considerado como algo mais do que o “governo”. São os sistemas administrativos, legais, burocráticos e coercitivos contínuos que tentam não só estruturar as relações *entre* a sociedade civil e a autoridade pública numa forma de governo, como também estruturar melhor muitas relações decisivas *dentro* da sociedade civil.

Em segundo, o Estado não é necessariamente unitário ou monolítico. Cada Estado é composto de várias partes, tais como a executiva, a administração permanente, a judiciária e o aparelho coercitivo. O grau pelo qual uma elite estratégica responsável pelo aparelho do Estado controla de fato todas as suas partes componentes varia. Mesmo naqueles casos em que em teoria as partes componentes estão fundidas na executiva, o controle real do aparelho do Estado pode variar dependendo da unidade ou desunião da elite estratégica. Qualquer análise de uma tentativa dessa elite de usar o aparelho estatal para estruturar a sociedade deve, portanto, levar em conta a composição do Estado e a unidade ideológica e organizacional da elite estratégica.

Em terceiro, ao acentuar que “o domínio organizado que requer administração contínua, exige que o contato humano seja condicionado pela obediência”, Weber levanta a questão não só da natureza das exigências de

obediência pelo Estado como também se elas são feitas com sucesso e qual o custo que pode ter este sucesso.

Quando estamos considerando as tentativas da elite estratégica de instaurar um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade civil, devemos ter consciência de pelo menos três relacionamentos diferentes entre Estado-sociedade possíveis: a) instauração de novas estruturas do Estado para conseguir o que Gramsci (1984) chamaria de aceitação “hegemônica” da sociedade civil; b) instauração na qual a sociedade civil só é condicionada à obediência devido ao poder coercitivo e esmagador do Estado, e c) fracasso da instauração devido à resistência eficaz dentro da sociedade civil ao esforço da elite estratégica de estabelecer “jurisdição compulsória” e um “monopólio da força”<sup>3</sup>.

Finalmente, o Estado moderno neste sistema de ordem exige autoridade compulsória, não só sobre seus membros do Estado, como também numa extensão muito grande sobre todas as ações que têm lugar na área de sua jurisdição. Em muitos casos tem-se argumentado, que os empreendimentos comerciais estrangeiros e ocasionalmente os governos estrangeiros praticam atos em grande parte além do controle do governo. Este ponto de vista levanta a questão de se o Estado em alguns países (os ditos em desenvolvimento) pode ser chamado de Estado no sentido que teoria weberiano dá ao termo. Isso também dirige a atenção para as estratégias à disposição de um regime para aumentar sua capacidade de controlar atores estrangeiros tais como as corporações multinacionais.

Dáí que o Estado é mera e essencialmente uma arena, um lugar, e, contudo, isto é a própria fonte de sua autonomia: O Estado, assim concebido como uma organização que demanda o controle sobre o território e pessoas pode formular e perseguir objetivos que não são simplesmente reflexos das demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou sociedade.

---

<sup>3</sup> Por seu turno, Cornelius Castoriadis (1990) alerta contra o hábito muito difundido de confundir o Estado com o poder social enquanto tal: Estado, insiste ele, refere-se a uma forma específica de distribuir e condensar o poder social, precisamente tendo em mente a capacidade reforçada de ordenar. Dentro dessa perspectiva, o Estado é uma entidade *separada* da coletividade e instituída de modo tal a garantir a permanência dessa separação. Assim o nome “Estado” é reservado para os casos em que em que ele é instituído na forma de *aparelho de Estado* - o que implica uma burocracia separada (seja civil, militar, ou religiosa), ainda que rudimentar: em outras palavras, uma organização hierárquica com área de competência delimitada.

Sob este ponto de vista, podemos então explorar as capacidades do Estado em implementar metas, especialmente sobre uma oposição de fato ou potencial de poderosos grupos sociais ou em face das recalcitrantes circunstâncias sócio-econômicas. Nesse sentido, o que determina a autonomia e a capacidade do Estado?

Inúmeras linhas de argumentos podem ser usadas, singularmente ou em combinação, para se explicar porque e como o Estado formula e persegue seus objetivos.

O “mergulho” do Estado numa estrutura transnacional e no fluxo internacional de comunicação encorajara as lideranças estatais a engendram estratégias transformativas mesmo em face da indiferença ou resistência das forças sociais politicamente relevantes. Similarmente, a necessidade básica do Estado em manter o controle e a ordem pode estimular reformas iniciadas *de cima*.

As orientações extra-nacionais do Estado, os desafios em manter a ordem doméstica e os recursos organizacionais que os seus membros estão aptos a criar ou desenvolver – todas estas características do Estado como apresentada pela perspectiva weberiana - podem ajudar a explicar a ação autônoma do Estado.

Num recorte especial, a combinação desses fatores figura na explicação de Alfred Stepan (1995) sobre a atuação autônoma do Estado em instâncias extremas; isto é, em situações históricas nas quais as elites usam a força militar para tomar o controle do Estado e então empregar meios burocráticos para forçar mudanças reformistas ou revolucionárias.

A análise do Estado e das políticas latino-americanas feitas por Alfred Stepan apresenta uma discussão conceitual do papel do Estado nos vários modelos de análise política, e uma análise comparada dos regimes (denominados por ele neocorporativistas) selecionados (Brasil e Peru) em que o Estado teve (tem) uma função importante. O autor levanta questões a respeito dos padrões variáveis da intervenção do Estado na sociedade civil, neste caso, a tentativa de uma elite estratégica (a militar) de expandir o poder do aparelho do Estado e de usar este poder para reestruturar os padrões de classe, propriedade e participação

segundo novas linhas. Seu argumento é que as economias caudatárias tornam muitas das despesas da infra-estrutura indispensáveis, e o papel do Estado mais decisivo. O Brasil precisou, a fim de fazer o mecanismo de mercado funcionar, de investimentos e intervenção estatais em larga escala e sistemáticos em quase todos os aspectos das estruturas econômicas e especialmente sociais do país.

Ao mesmo tempo, uma outra discussão tentou demonstrar que o Estado, também em países periféricos, se desenvolveu em condições diferentes das enfrentadas pelos países industriais avançados, principalmente devido ao papel histórico do capital estrangeiro na periferia e ao resultante enfraquecimento das burguesias locais. Essa fraqueza, por sua vez, dificultava o estabelecimento da hegemonia local e criava condições para o surgimento de regimes autoritários altamente coercitivos e burocráticos.

O “Estado dependente” (Cardoso e Faletto, 1979) era situado num contexto de luta de classes condicionada pelas crises e desenvolvimentos no sistema mundial e pelo papel dos setores exportadores na economia nacional. Esse Estado era primordialmente responsável pela organização do mercado interno e da acumulação local do capital, baseada, em grande parte, nos rendimentos das indústrias de exportação. Em países que possuíam um setor industrial importante antes de 1929, a industrialização posterior baseou-se na expansão da empresa privada. Mas, mesmo nessas economias, o Estado criou novas áreas de investimento concentrado em volta de indústrias pesadas e obras de infra-estrutura.

Nas economias de enclave anteriores a 1929, os grupos não diretamente ligados ao sistema de importação-exportação tentaram criar uma base urbana industrial através da direção do Estado. Em alguns desses países, o aparelho de Estado foi usado para formar uma classe industrial, que, finalmente, dividiu as funções empresariais com as empresas pertencentes ao Estado (Cardoso e Faletto, 1979).

O movimento de industrialização, por sua vez, criou deslocamentos da população para as cidades, bem como as sociedades urbanas de massa, compostas de um proletariado assalariado e um setor popular não-assalariado.

Alianças diferentes de grupos dominantes no Estado tiveram que negociar com esta massa urbana crescente a fim de continuar o processo de industrialização. O Estado dependente emprestou muitos dos atributos do Estado capitalista dos países adiantados, exceto pelo fato de que a base industrial não foi desenvolvida e seu desenvolvimento ainda dependia de condições econômicas estabelecidas no sistema capitalista mundial.

Em cada caso, o conflito se referia ao controle do Estado ou, pelo menos, ao acesso a ele, uma vez que os aparelhos de Estado determinavam como os rendimentos estatais seriam usados e a relação da economia nacional com os interesses econômicos estrangeiros. Cardoso e Faletto viam o sistema capitalista mundial e sua divisão de trabalho como a estrutura na qual emergiam uma série de alternativas baseadas em condições sócio-políticas locais. Dependência era um termo genérico que constituía um número de possibilidades diferentes. Transformações no sistema mundial (por exemplo, a Grande Depressão) obviamente mudaram o quadro, mas a história prévia em cada país (a estrutura de classe e a estrutura de dominação) condiciona a resposta à condição mudada.

Por fim, o que podemos destacar em tais teorias é que a autonomia do Estado não é uma característica estrutural fixa de qualquer sistema de governo, ela vai e vem. Isto é verdade não somente porque crises podem precipitar a formulação de políticas e estratégias por elites e administradores que de outro modo não mobilizariam seus potenciais para uma ação autônoma. Isto também é verdade porque o potencial estrutural para as ações autônomas do Estado muda com o tempo uma vez que a organização da coerção e administração sofre a transformação, internamente e em suas relações com os grupos sociais em relação a representativas partes do governo.

Assim, apesar das pesquisas comparativas indicarem, em termos gerais, qual sistema de governo tem tendências “pesadas” ou “leves” em relação à ação autônoma do Estado o potencial deste conceito pode ser verificado em estudos históricos, como proposto por Michael Mann, em *The Sources of the Social Power*.

Mann define dois tipos de poder do Estado, o *poder despótico* e o *poder infra-estrutural*. O primeiro denota o poder da própria elite estatal sobre a

sociedade civil. Ele deriva de uma gama de ações que as elites estatais podem levar a cabo sem as negociações de rotina com a sociedade civil. Atores localizados estrategicamente na estrutura do Estado possuem certo espaço e privacidade nos quais operar – o grau varia de acordo com a capacidade que os atores da sociedade civil possuem em se organizar em assembleias representativas, partidos políticos, *lobbies* etc. Um Estado que conta com um poder despótico pode, por um lado, se apresentar como um ator autônomo, e por outro, como múltiplos e talvez confusos atores autônomos, de acordo com sua homogeneidade interna.

O autor sugere como *despótico* uma forma institucionalizada de poder, onde os agrupamentos rivais não podem evadir-se do alcance infra-estrutural do Estado, nem tampouco dele se separam estruturalmente (como se dá no tipo burocrático). Todo poder social significativo deve passar pela estrutura de comando despótica do Estado.

Isto tampouco significa recusar que tais tipos de Estados contêm grupos de interesse rivais, os quais, por sua vez, podem possuir diferentes bases na sociedade civil. Em um Estado despótico afirma Mann, o poder é transmitido através de suas diretivas e, assim, tais grupos podem competir pelo controle direto do Estado; diferentemente das democracias capitalistas, onde o poder da classe capitalista, por exemplo, permeia a totalidade da sociedade e o Estado aceita as regras e a racionalidade da economia capitalista circundante.

O segundo tipo, o poder infra-estrutural, denota a capacidade do Estado de penetrar e centralmente coordenar as atividades da sociedade civil através de sua própria infra-estrutura. Note-se, contudo, que tal característica do Estado é uma via de mão dupla: existe a possibilidade de grupos da sociedade civil, como partidos ou outros grupos organizados, controlarem o Estado, como os marxistas e pluralistas enfatizam.

Assim, podemos denominar de *infra-estrutural*, a natureza do poder do Estado, sua capacidade real de penetrar a sociedade civil e de implementar logisticamente as decisões políticas por todo o seu domínio, uma vez que o Estado pode avaliar e taxar nossa renda, sem o nosso consentimento, ele estoca

e pode usar imediatamente uma maciça quantidade de informação sobre cada um de nós; pode fazer cumprir suas determinações nos lugares sob o seu domínio; sua influência sobre a economia é enorme; ele até provê diretamente a subsistência de uma grande parte de sua população (cargos, assistência previdenciária, etc.). O Estado moderno penetra a vida cotidiana mais do que qualquer outro na história; seu poder infra-estrutural cresceu enormemente:

*"Infrastructural power is the institutional capacity of a central state, despotic or not, to penetrate its territories and logistically implement decisions. This is collective power, "power through" society, coordinating social life through state infrastructures. It identifies a state as a set of central and radial institutions penetrating its territories. Because the infrastructural powers of modern state have increased, Weber implied this also increased their despotic power over society." (Mann, 1996, pag. 59)*

Porém, como nos alerta Mann, esta é uma definição institucional e não funcional do Estado. Na verdade, o Estado pode até usar a força, mas apenas como um meio de garantir o cumprimento de suas determinações. Para além das teorias marxista e pluralista para as quais o Estado cumpre a função de reproduzir as relações sociais determinadas pelo modo de reprodução dominante, ou garantir a segurança territorial, o Estado para Mann empreende múltiplas funções. Embora cumpra certamente funções de classe e segurança, o Estado também media disputas, redistribui recursos entre regiões, grupos sociais, sacraliza algumas instituições e seculariza outras etc. Como diferentes Estados realizam diferentes funções com graus variados de comprometimento, não é fácil defini-los em termos de função.

O poder infra-estrutural ainda abre a possibilidade do próprio Estado ser um mero instrumento de forças dentro da sociedade civil, isto é, de que ele não tenha nenhum poder despótico. Os dois tipos são dimensões analiticamente autônomas do poder. Na prática, claro, pode haver um relacionamento entre eles. Por exemplo, quanto maior for o poder infra-estrutural do Estado, maior será o volume de leis, portanto, maior a probabilidade de poder despótico sobre indivíduos e, talvez, também sobre grupos marginais ou minoritários. Todos os Estados infra-estruturalmente poderosos, incluindo as modernas democracias capitalistas, são fortes em relação aos indivíduos e aos grupos mais fracos da sociedade civil, porém tais entidades são fracas em relação aos grupos dominantes, ao menos em

comparação com a maioria de outros Estados. Pois a origem de tal poder do Estado não se encontra fora dele. As “técnicas de poder” militar, econômico e ideológico, que para muitos autores seriam as fontes de origem do poder do Estado, são típicas de todos os relacionamentos sociais. O Estado utiliza-se de todas. Deve-se notar, que tal afirmação torna mais plausíveis as teorias reducionistas do Estado, uma vez que este parece dependente de recursos que são encontrados mais geralmente na sociedade civil.

Entretanto, tampouco é difícil encontrar exemplos inversos, nos quais o Estado se apropria de técnicas inicialmente geradas por grupos da sociedade civil. O curso da industrialização tem visto vários de tais exemplos, culminando na União Soviética, cujos sistemas de comunicação, vigilância e contabilidade são similares aos que foram desbravados pelas empresas capitalistas do Ocidente (com seus Estados como parceiros). Neste exemplo, o que tinha se iniciado na sociedade civil foi continuado no despotismo de Estado. As técnicas de poder infra-estruturais se difundem para fora das organizações particulares de poder que as inventaram.

Duas conclusões daí emergem. Primeiro, em toda a história do desenvolvimento da infra-estrutura de poder do Estado, não existe, virtualmente, nenhuma técnica que pertença necessariamente ao Estado ou, inversamente, à sociedade civil. Segundo, existe algum tipo de oscilação entre o papel dos dois no desenvolvimento social.

Daí a questão que se coloca é a seguinte: se os poderes infra-estruturais são uma característica geral da sociedade como um todo, em que circunstâncias eles são apropriados pelo Estado? Como o Estado adquire em certas situações, mas não em outras, poderes despóticos? Quais são as origens do poder do Estado? Para Mann, a resposta se desdobra em três: a primeira relativa à necessidade do Estado, a segunda, à sua multiplicidade de funções e, por fim, à sua tendência a “centralização territorial” ou “naturalização da vida social”.

Primeiro, o poder do Estado deriva de sua necessidade. As atividades dos seus funcionários são necessárias para a sociedade como um todo e/ou para os vários grupos que se beneficiam das estruturas existentes de regras que o Estado

impõe. Desta funcionalidade deriva o potencial para a exploração, uma alavanca para a obtenção de interesses privados do Estado. Se a alavanca é usada ou não, isto depende de outras condições. Mas a necessidade é a mãe do poder do Estado.

Apesar das afirmações das teorias reducionistas, a maioria dos Estados não tem, na prática, se devotado à perseguição de uma única função. O “estabelecimento de leis obrigatórias” é apenas um termo que pode abrigar muita coisa diferente. Existem muitos tipos de atividades e cada uma tende a ser funcional para diferentes “eleitorados”. Mann ilustra este ponto em referência ao que, provavelmente, tem sido os quatro tipos mais persistentes de atividades do Estado.

a) *A manutenção da ordem interna.* Tal atividade pode beneficiar a todos ou, ao menos, a todos os sujeitos à lei do Estado. Ela pode também proteger a maioria de usurpações arbitrárias por parte de grupos sociais e economicamente poderosos; grupos diferentes daqueles aliados ao Estado. Mas o principal benefício é, provavelmente, a proteção das relações de propriedade vigentes da massa constituída pelos que não têm propriedade. Esta função provavelmente serve melhor à classe econômica dominante.

b) *Defesa/agressão militar, dirigida contra os inimigos estrangeiros.* Os “partidários de guerra” raramente são coextensivos, seja com toda a sociedade, seja com uma classe particular dentro dela. A defesa pode genuinamente ser coletiva; a agressão, contudo, tem interesses mais específicos que a sustentam. Em sistemas multi-Estados, a guerra normal normalmente envolve alianças com outros Estados, alguns deles podendo compartilhar a mesma religião, etnia ou filosofia política que a de algum eleitorado doméstico.

c) *A manutenção das infra-estruturas de comunicação:* estradas, rios, sistemas de telefonia, pesos e medidas, organização de mercados. Embora poucos tenham monopolizado todas estas infra-estruturas, todos os Estados forneceram algumas dentre elas, pois eles têm uma base territorial que freqüentemente é mais eficientemente organizada a partir de um centro.

d) *A redistribuição econômica*: a distribuição autoritária de recursos materiais escassos em entre diferentes nichos, grupos de idade, gênero, regiões, classes, etc. Há um elemento fortemente coletivo nesta função, ao menos mais que nos outros casos. Não obstante, várias redistribuições envolvem mais os grupos particulares, especialmente os economicamente inativos, cuja subsistência é assim assegurada pelo Estado. E a redistribuição econômica também tem uma dimensão internacional, pois o Estado normalmente regula as relações de comércio e a troca de moedas em torno às suas fronteiras, algumas vezes unilateralmente, outras em aliança com outros Estados.

Esta definição institucional do Estado, ela também weberiana, é endossada por Evans, Rueschemeyer e Scokpol (1985). Porém, junto com Giddens (1985), Mann difere em um ponto: historicamente muitos Estados não monopolizaram os meios de coerção física, e mesmo nos Estados modernos tais meios são substancialmente autônomos em relação ao Estado.

Estas quatro tarefas são necessárias, seja para a sociedade como um todo, seja para grupos de interesse dentro dela. Elas são levadas a cabo de modo mais eficiente pelos funcionários de um Estado central que se torna indispensável. E elas jogam o Estado em relações funcionais com grupos diversos, algumas vezes com interesses diametralmente opostos, entre os quais há um espaço para manobra; um espaço que pode ser explorado. Qualquer Estado envolvido em uma multiplicidade de relações de poder pode jogar os grupos de interesse uns contra os outros.

Estes são exemplos familiares do ato equilibrador do Estado que se dá predominantemente entre classes ou facções de classe. Mas as possibilidades de existência deste ato são muito mais numerosas quando o Estado está envolvido em uma multiplicidade de relações com grupos, os quais podem ser, em algumas questões, mais restritos que as classes e, em outras, mais amplos. Dado que a maioria dos Estados está perseguindo uma multiplicidade de funções, eles podem realizar múltiplas manobras. O “ato equilibrador bonapartista” é uma habilidade adquirida pela maioria dos Estados.

Contudo, estas tarefas não captam realmente a especificidade do Estado como uma organização social. Afinal, a necessidade mais a multiplicidade de funções, e o ato equilibrador, são também a fonte e o suprimento de poder - de qualquer - comitê de cátedra. O Estado seria apenas um edital de cátedra ampliado? Como veremos a seguir, não.

Para Mann, a definição do Estado se concentra sobre sua natureza institucional, centralmente territorializada, pois este não possui um mecanismo distintivo de poder que seria independente dos (e análogo) aos poderes econômico, militar e ideológico. Repetindo, os mecanismos usados pelo Estado são apenas uma combinação destes últimos, os quais também são os mecanismos de poder usados em todos os relacionamentos sociais.

Entretanto, o poder do Estado é irredutível em um sentido sócio-espacial e organizacional bastante diferente. Só ele é inerentemente centralizado em um território delimitado, sobre o qual ele tem um poder despótico. Diferentemente dos grupos econômicos, ideológicos e militares da sociedade civil, os recursos da elite estatal se irradiam autoritariamente de um centro, mas param em limites territoriais definidos. O Estado é, realmente, um lugar - tanto um lugar central, quanto um alcance territorial definido.

Como a forma principal de poder autônomo do Estado deriva deste atributo que lhe é distintivo, é importante, que, primeiro, se prove que o Estado realmente difere sócio-espacialmente e organizacionalmente dos agrupamentos de maior poder da sociedade civil.

Os agrupamentos econômicos - classes, corporações, etc. - normalmente existem em relações descentradas, competitivas ou conflituais, uns com os outros. Na verdade, os ordenamentos internos de alguns destes agrupamentos podem ser relativamente centralizados. Mas, em primeiro lugar, eles se orientam para o exterior em busca de oportunidades adicionais de vantagem econômica, as quais não estão territorialmente confinadas nem sujeitas às regras (exceto as fixadas pelos Estados). A expansão do poder econômico não é despótica, é "difundida" informalmente. Em segundo lugar, o escopo das instituições econômicas modernas não é territorial. Elas não exercem um controle geral sobre um território

específico; controlam, sim, uma função especializada e procuram estendê-la “transnacionalmente” onde quer que esta função seja demandada e explorável. Em terceiro lugar, nos casos em que as instituições econômicas foram despóticas, centralizadas e territoriais, ou elas estavam sujeitas a um nível mais elevado de controle territorial, central, pelo Estado, ou adquiriram funções políticas (administrando a justiça, criando taxas, etc) de um Estado fraco (feudal) e, assim, tornando-se elas mesmas “mini-Estados”. Portanto, os Estados não podem ser simplesmente instrumentos das classes, pois eles têm um escopo territorial diferente.

A autonomia organizacional do Estado é apenas parcial. Na verdade, em vários casos particulares, ela pode ser bastante reduzida. As grandes corporações industriais e a classe capitalista em geral, a Igreja Católica, os exércitos, todos eles são ou foram bastante capazes de manter a vigilância sobre os Estados que apoiaram. Contudo, eles não poderiam realizar as tarefas do Estado, a não ser que a sua estrutura sócio-espacial e organizacional fosse mudada. Um poder autônomo do Estado resulta desta diferença.

Mesmo se um Estado particular é criado ou fortalecido tão somente para institucionalizar as relações entre grupos sociais dados, isto é obtido através da concentração de recursos e infra-estruturas nas mãos de uma instituição que tem contornos sócio-espaciais e organizacionais diferentes dos daqueles grupos. A flexibilidade e a rapidez de resposta acarretam a concentração do processo de tomada de decisões e uma tendência à permanência de funcionários. Os grupos de interesse descentrados e não-territoriais que primeiramente fundaram o Estado se tornam, portanto, menos capazes de controlá-lo. A centralização territorial provê o Estado com uma base potencialmente independente de mobilização de poder, sendo ela necessária ao desenvolvimento social e estando unicamente na posse do próprio Estado.

Se adicionarmos umas às outras, a necessidade, a multiplicidade e a centralidade territorial do Estado, podemos em princípio explicar o seu poder. Por estes meios, a elite estatal possui uma independência em relação à sociedade civil que, embora não seja absoluta, não é menos absoluta que o poder de qualquer

outro grupo maior. O seu poder não pode ser reduzido ao poder destes grupos, seja essa redução direta, ou “no fim das contas” ou “em última instância”. O Estado não é meramente um *locus* da luta de classes, ou um instrumento da classe dominante, ou o fator de coesão social, ou a expressão de valores essenciais, ou o centro dos processos de alocação social, ou a institucionalização da força militar; é, sim, uma organização sócio-espacial diferente. Como conseqüência, podemos tratar os Estados como protagonistas, *persona* das elites estatais, com vontade de poder própria, e podemos nos engajar no tipo de “ação racional” dos interesses do Estado.

Isto em si mesmo não confere às elites estatais um grau significativo de poder real, pois os grupos da sociedade civil, mesmo quando organizados de modo pouco diferente, podem ainda ser capazes, em larga medida, de controlar o Estado. Porém estes princípios nos oferecem hipóteses para explicar as variações de poder: a) o poder infra-estrutural do Estado deriva da utilidade social, em qualquer momento e lugar particular, das formas de centralização territorial que não podem ser fornecidas pela sociedade civil e; b) a extensão do poder despótico do Estado deriva da incapacidade das forças da sociedade civil em controlar, uma vez criadas, aquelas formas de centralização territorial.

É válido notar que não é a necessidade econômica ou militar *per se* que aumenta o papel do Estado, pois isto poderia apenas colocá-lo nas mãos de classes ou grupos militares da sociedade civil. Ao contrário, é a utilidade mais particular, em uma dada situação, da centralização territorial econômica ou militar. Existem outros tipos de organização econômica (por exemplo, o mercado) e militar (por exemplo, a defesa das fronteiras) que encorajam a descentralização e, portanto, reduzem o poder do Estado.

Como no caso das sociedades em “desenvolvimento tardio”, os principais agrupamentos de poder da sociedade civil conferiram livremente aos seus Estados poderes infra-estruturais. Logo, a explicação segue inicialmente um filão funcionalista. Mas as funções são exploradas e o despotismo daí resulta. A hipótese é a de que a sociedade civil livremente dá os recursos, mas depois perde o controle e se torna oprimida pelo Estado. Como isto acontece?

No Estado “keynesianismo militar”, os efeitos multiplicadores que são gerados pela força militar, impulsionam o poder do Estado em contrapartida à sociedade civil, porque tornam útil a manutenção da cooperação compulsória centralizada, a qual a sociedade civil não poderia primeiramente fornecer. A cooperação é um exemplo de como a centralização aumenta os recursos sociais gerais - e, portanto, nenhum grupo da sociedade civil desejaria dispensar o Estado - mas também aumenta os recursos de poder da elite estatal. Estes recursos podem, agora, ser usados despoticamente contra a sociedade civil.

Por outro lado, os grupos da sociedade civil podem realmente endossar o poder do Estado. Se este sustenta determinadas relações de produção, então a classe econômica dominante terá um interesse na centralização eficiente do Estado. Se o Estado defende a sociedade de agressores externos ou reprime a criminalidade, então a sua centralidade será amplamente apoiada pela sociedade. Naturalmente, o grau de centralização útil a estes interesses da sociedade civil variará de acordo com o sistema de produção ou método de guerra em questão. A centralidade também pode ser vista na esfera da ideologia.

O Estado e os interesses a que serve sempre procuram sustentar a sua autoridade por uma reivindicação de “universalidade” sobre os seus territórios, um deslocamento de vínculos particulares. Na prática, naturalmente, os Estados tendem a representar os interesses de grupos de interesse, mas se eles tão somente aparentassem o fazer, perderiam todo direito à singularidade e à legitimidade.

Tal concepção rejeita uma antítese simples que é comum às ideologias do nosso tempo, entre o Estado e a sociedade civil, entre a propriedade pública e a privada. Ela vê as duas como contínuas e temporalmente entrelaçadas. Mais especificamente, ela vê as grandes concentrações de propriedade privada - e, portanto, do poder das classes dominantes - como normalmente impulsionadas pela fragmentação de Estados bem-sucedidos e não como o produto só das forças da sociedade civil. Assim, a autonomia de poder, tanto do Estado quanto das classes, tem essencialmente flutuado de modo dialético. Não pode existir uma

fórmula geral concernente a algum grau “intemporal” de poder autônomo do Estado.

Qualquer Estado que adquire ou explora a totalidade social será provido de suportes infra-estruturais. Estes o capacitam a regular, normativamente e pela força, um dado conjunto de relações sociais e territoriais e a erigir fronteiras contra o exterior. As novas fronteiras são estabilizadas, reguladas e fortificadas pelas regras monopolistas, universalizantes, do Estado. O Estado dá limites territoriais a relações sociais cuja dinâmica reside fora dele. O Estado é uma arena, a condensação, a cristalização, a suma das relações sociais existentes em seu território.

O Estado pode promover uma grande mudança social por consolidar a territorialidade, o que não teria ocorrido sem ele. A importância deste papel está em proporção direta aos seus poderes infra-estruturais: quanto maior eles forem ou se tornem, maior será a territorialização da vida social. Assim, mesmo se os grupos da sociedade civil conseguem resistir com sucesso a todo o movimento do Estado em direção ao fortalecimento, uma reorganização infra-estrutural maciça impulsionada pelo Estado pode daí resultar. Toda disputa entre a elite estatal e elementos da sociedade civil, ou toda disputa dentro desta que seja rotineiramente regulada pelas instituições do Estado, tende a focar as relações e as lutas da sociedade civil sobre o plano territorial do Estado, consolidando a interação social sobre aquele espaço, criando mecanismos territorializados para reprimir ou para fazer a luta terminar por um acordo e quebrando tanto os relacionamentos sociais menores, locais, quanto os mais amplos, transnacionais.

No sistema econômico internacional de hoje, os Estados nacionais aparecem como protagonistas econômicos coletivos. Através das páginas da maioria dos trabalhos atuais de economia política, passeiam protagonistas como “os Estados Unidos”, “o Japão” ou “o Reino Unido”. Isto não necessariamente significa que exista algum “interesse nacional” comum; significa meramente que no plano internacional existe uma série de protagonistas de poder coletivamente organizado, os Estados nacionais. Não restam dúvidas acerca do papel econômico do Estado nacional: a existência de um mercado doméstico segregado

em um certo grau do mercado internacional, o valor da moeda do Estado, o nível de suas tarifas e cotas de importação sua sustentação do capital e do trabalho nativos, na realidade toda a sua política econômica é permeada pela noção de que “sociedade civil” pertence aos seus domínios territoriais. A territorialidade do Estado criou forças sociais com vida própria.

Tais recursos de poder do Estado, e a autonomia a que levam, podem não significar muito. Entretanto, se o uso que o Estado faz dos recursos que lhe são conferidos gera maiores recursos de poder, estes levarão a um grau significativo de autonomia. Portanto, *o poder autônomo do Estado é o produto da utilidade de uma centralização territorial intensificada para a vida social em geral*. Esta tem variado consideravelmente através da história das sociedades e, conseqüentemente, também o tem o poder dos Estados.

Assinalemos, que essa separação do poder social em relação à coletividade não foi de forma alguma um acontecimento casual, um desses caprichos da história. A tarefa de produzir a ordem requer imensos e contínuos esforços para depurar, transferir e condensar o poder social, o que por sua vez exige recursos consideráveis que *somente* o Estado, na forma de um aparelho burocrático hierarquizado, é capaz, de reunir concentrar e usar. Por necessidade, a soberania legislativa e executiva do Estado moderno apoiou-se no “tripé” das soberanias militar, econômica e cultural; em outras palavras, no domínio estatal dos recursos outrora utilizados pelos focos difusos de poder social, mas todos agora necessários para sustentar a instituição e a manutenção da ordem administrada pelo Estado. Uma eficiente capacidade de defender o território contra os desafios de outros modelos de ordem, tanto externos como internos; na capacidade de fazer o balanço da economia nacional e de reunir recursos culturais suficientes para sustentar a identidade e distinção do Estado através da distinta identidade de seus cidadãos.

Por outro lado, nesta “trilha” sobre algumas concepções sobre o Estado moderno e sua relação com a sociedade civil, podemos lançar mão do conceito de “autonomia inserida”, que segundo Peter Evans (1995) é o inverso da dominação absolutista incoerente do Estado predatório e constitui a chave organizacional

para a eficácia do Estado desenvolvimentista. Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre o isolamento burocrático weberiano e a inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação contraditória depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserida.

Apenas um Estado que é capaz de agir de modo autônomo pode fornecer “um bem coletivo essencial”. A inserção é necessária para informações e implementação, mas sem autonomia a inserção irá degenerar-se em um supercartel voltado, como todos os cartéis, à proteção de seus membros contra mudanças no *status quo*.

Uma característica, igualmente importante, do Estado autonomamente inserido é o caráter extremamente seletivo de suas intervenções. A burocracia opera como um “mecanismo filtrante”, concentrando a atenção dos planejadores políticos e do setor privado em produtos e processos cruciais ao crescimento industrial.

No entanto, as características estruturais salientes desse Estado devem ser esclarecidas. A coerência corporativa confere a eles a capacidade de resistir às incursões promovidas pela “mão invisível” da maximização individual. Altamente seletivos, o recrutamento meritocrático e as recompensas de carreiras de longo prazo criam compromisso e um senso de coerência corporativa. Tal Estado tem se beneficiado de extraordinárias capacidades administrativas, mas também, tem restringindo suas intervenções às necessidades estratégicas de um projeto transformador, utilizando seu poder para seletivamente impor forças de mercado. O nítido contraste entre o caráter pré-burocrático, patrimonialista do Estado predatório e o caráter mais estreitamente weberiano dos Estados desenvolvimentistas deveria provocar dúvidas naqueles que atribuem a ineficácia dos Estados da periferia à sua natureza burocrática. A falta de burocracia pode estar mais próxima do diagnóstico correto.

Tendo conseguido limitar com êxito o comportamento dos ocupantes de cargos à busca de metas coletivas, o Estado pode atuar com alguma

independência em relação às pressões sociais particularistas. A “autonomia” do Estado desenvolvimentista é, contudo, de um caráter completamente diferente da dominação desorientada, absolutista do Estado predatório. Não se trata apenas de “autonomia relativa” no sentido estrutural marxista de ser estrangido pelas exigências genéricas da acumulação de capital. É uma autonomia inserida em um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas.

O compromisso com a industrialização motivou esses Estados a promover o crescimento do capital industrial local. Sua excepcional autonomia lhes permitiu dominar (pelo menos inicialmente) a formação dos laços que uniam o capital e o Estado.

As indicações do autor trabalham bastante em favor de se concentrar a atenção sobre a “capacidade do Estado”, enquanto fator importante na decisão e nos resultados políticos e contribuir para esclarecer as estruturas e processos subjacentes à essa “capacidade”. Em termos mais específicos, questiona-se a tendência de se equiparar capacidade de insulação<sup>4</sup>, e sugere que a capacidade de transformação exige uma combinação de coerência interna e conexão externa que pode ser chamada de “autonomia inserida”.

Mesmo em países que desfrutam de estoques relativamente abundante de mão-de-obra treinada e uma longa tradição de envolvimento do Estado na economia, dificilmente se encontram burocracias weberianas previsíveis e coerentes. A percepção usual do contrário disso flui a partir da tendência comum das organizações patrimoniais em se disfarçarem de burocracias weberianas. Existe uma abundância de organizações regulamentadoras ou administrativas, mas a maioria não dispõe nem da capacidade de adotar metas coletivas de uma forma previsível e coerente nem de um interesse em fazer isso. Weber desorientou seus sucessores ao insistir que a burocracia varreria naturalmente

---

<sup>4</sup> Principalmente em circunstâncias de “crise”, coletividades coerentemente organizadas de membros do Estado, especialmente funcionários de carreira e burocracias, podem se insular dos interesses sócio-econômicos dominantes e lançarem novas estratégias do Estado. Uma burocracia estatal insulada pode estabelecer políticas públicas de diversas maneiras, agindo continuamente ao longo do tempo (Schneider, 1994).

todas as outras formas anteriores. Tal como os mercados são menos “naturais” do que Smith teria levado alguns a crer, assim também as burocracias necessitam de mais incentivo do que Weber nos levou a esperar.

A capacidade do Estado de desempenhar funções administrativas e outras deve ser abordada como um bem escasso. As primeiras concepções sobre o Estado desenvolvimentista pareciam supor que os recursos necessários para o empreendimento de novas tarefas seriam gerados automaticamente pelo desempenho das próprias tarefas, da mesma forma que a expansão das vendas de uma empresa geram recursos para mais produção. Contudo, tal analogia é falsa. A expansão insensata do menu de incumbências leva com demasiada frequência a um círculo vicioso. A capacidade do Estado cresce de modo mais lento que a expansão das tarefas. Deseconomias administrativas e organizacionais de escala e de oportunidade levam ao declínio do desempenho. O desempenho inadequado avilta a legitimidade e dificulta a reivindicação dos recursos necessários a aumentar a capacidade. O abismo entre capacidades necessária e disponível se escancara chegando mesmo a ameaçar a execução eficaz das tarefas de “guarda-noturno”.

A inserção é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem no final destes atores para a sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas às iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas. Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema.

No entanto, uma questão nos parece óbvia é: Por que a inserção não evolui para o clientelismo e à corrupção e não desgasta a eficácia do Estado? A maior parte da resposta para esta questão reside no fato de que se supõe que a inserção tenha valor apenas no contexto da autonomia. Na ausência de um tipo weberiano de estrutura administrativa, que seja coerente e auto-orientada, a

inserção terá quase certamente efeitos nocivos. Uma vez que a maioria dos casos de fracasso apresentados pela literatura sobre estabilização, carece das estruturas burocráticas necessárias, não é de se estranhar que aquela literatura enfatize a insulação. Quando a subordinação a laços clientelistas é o procedimento operacional padrão na administração, a obtenção de maior insulamento é uma prioridade legítima. É a combinação de inserção e autonomia que funciona e não cada uma por si mesma.

A eficácia da autonomia inserida depende da natureza da estrutura social abrangente, bem como do caráter interno do Estado. Como nos lembra Joel Migdal (1994), é improvável que conectar o aparelho de Estado, até o de tipo coerente, a um conjunto fragmentado de detentores do poder sem qualquer interesse próprio na transformação consiga aumentar sua capacidade de desencadear mudanças. Os Estados e as estruturas sociais devem ser analisados em conjunto. É provável que a construção de laços com a sociedade civil, sem interlocutores privados adequados, seja uma tarefa infrutífera, mas o Estado é mais que um componente passivo na interação com a estrutura social.

Ademais, a estrutura de classes deve ser encarada, ao menos em parte, como o produto da ação do Estado, pois as classes industriais contemporâneas dos Estados desenvolvimentistas são em grande medida produtos da ação do Estado. Nem elas teriam assumido sua forma atual na ausência do Estado nem este teria sido capaz de realizar suas metas sem elas.

Em grande parte da literatura sobre estabilização, apenas se reconhece o sentido negativo do papel do Estado na formação do caráter do capital. Supõe-se que ele possa corromper o capital ao criar oportunidades para nichos rentáveis, mas na ausência de “distorções” induzidas pelo Estado, espera-se que o capital local reaja na forma de “empreendedores schumpeterianos”, assumindo riscos, fazendo investimentos de longo prazo em atividades produtivas e aproveitando as oportunidades inerentes aos mercados internacionais. Se fosse este o caso, um aparelho de Estado insulado poderia ser suficiente, porém a maioria das classes industriais emergentes exige mais apoio ativo e envolvimento do Estado, o que quer dizer alguma forma de autonomia inserida e não simplesmente insulação. A

estratégia do insulamento burocrático revela-se irrealista, se considerarmos que a meta almejada, qual seja implementar escolhas públicas imunes às pressões dos interesses particulares e das forças políticas, não é factível. Tudo o que se consegue é eliminar alguns interesses em benefício de outros, em geral daqueles que controlam maior gama de recursos e detêm maior poder de barganha, acentuando os incentivos à privatização do Estado.

Os empreendedores que se dispõem a enfrentar as intempéries da competição necessitam de informações, aconselhamento e ajuda ocasional aplicada de maneira estratégica, a fim de que possam sobreviver. Isso é também o que se necessita para estimular a “resposta de oferta” em um programa de ajuste. Mais uma vez, a inserção, e não o insulamento, é que faz com que este último estágio funcione.

Desenvolvimentos recentes sugerem que a autonomia inserida não é uma característica estática do Estado desenvolvimentista. Em contraste com a dominação absolutista do Estado predatório, que parece ser auto-consolidante, a autonomia inserida tem sido, numa extensão surpreendente, seu próprio coveiro. O próprio sucesso do Estado desenvolvimentista na estruturação da acumulação de capital industrial alterou a natureza das relações entre o capital e o Estado. Na medida em que o capital privado se torna menos dependente dos recursos fornecidos pelo Estado, diminui a relativa predominância deste.

A influência do Estado nos anos recentes não pode ser comparada com a era de ouro dos anos 60 e 70. Algumas firmas atualmente podem penetrar diretamente nos mercados internacionais de capital (obviamente as que têm capital e força para isso), e a capacidade do Estado de vetar seus projetos conseqüentemente tem se desgastado.

De modo ainda mais fundamental, o crescimento econômico tornou mais difícil legitimar um projeto nacional que se concentrasse estritamente na acumulação de capital. O renascimento de demandas distributivistas, tanto em termos políticos como econômicos, não se adapta de modo harmonioso com as redes da elite e as estruturas burocráticas que fomentam o projeto original de acumulação industrial.

Tendo em vista a argumentação até aqui desenvolvida, cabe ressaltar que o diagnóstico da “crise do Estado” pregado por muitos, extrapola as questões ligadas ao poder decisório concentrado nas agências governamentais, e envolvem, sobretudo, a capacidade do Estado em gerar adesão e garantir sustentabilidade política para as decisões tomadas. Com os pontos de estrangulamento residindo, em grande parte, na falta de viabilidade política da implementação, esta dimensão passa a assumir importância central.

Com efeito, os Estados exercem a manutenção do “equilíbrio dinâmico” que Castoriadis (1990) descreve como uma “igualdade aproximada entre os ritmos de crescimento do consumo e de elevação da produtividade” – tarefa que leva os Estados a impor intermitentes proibições de importação e exportação, barreiras alfandegárias ou estimulação estatal keynesiana da demanda interna. O controle desse “equilíbrio dinâmico” se encontra ao alcance e mesmo das ambições da imensa maioria dos Estados.

Sob esse aspecto, uma questão fundamental refere-se a como maximizar a eficácia da ação estatal. A discussão contemporânea adota um enfoque abrangente, focalizando não só os aspectos técnicos e administrativos, como também a dimensão política desta questão. Assim, cabe considerar, para além dos aspectos convencionais, os requisitos políticos que possibilitam uma ação eficiente por parte do Estado<sup>5</sup>.

A argumentação a ser desenvolvida a seguir levanta algumas questões importantes para o aprimoramento da análise política, em face dos desafios gerados pelo processo de globalização e seu impacto sobre as diversas sociedades, que buscam novas formas de inserção na ordem internacional em mutação.

---

<sup>5</sup> Para repensarmos a reforma do Estado, parece-nos pertinente utilizar as categorias de governabilidade e *governance* como conceitos interligados. Trata-se de aspectos distintos, porém complementares que circunscrevem a ação estatal. Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade, refletindo características do sistema político, tais como a forma do governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários e de intermediação de interesses, entre outras. A propósito, cabe lembrar que não há fórmulas mágicas para garantir governabilidade, que diferentes combinações institucionais podem produzir condições favoráveis de governabilidade. *Governance*, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na formulação e implementação das políticas, tendo em vista a consecução de metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses.

Neste sentido, a discussão contemporânea impõe a busca de novas formulações teóricas acerca do Estado, de suas relações com a sociedade, o mercado e a política, internamente, bem como, no plano externo, de sua articulação com o sistema internacional.

O processo de globalização não se resume a uma dinâmica puramente econômica, pois se trata de um fenômeno multidimensional, que obedece a decisões de natureza política. Em outros termos, a economia não se move mecanicamente, independente da complexa relação de forças políticas que se estruturam em âmbito internacional, através da qual se tecem os vínculos entre economia mundial e economias nacionais. Portanto, um dos efeitos da visão economicista é obscurecer o papel da política. A globalização e a pressão das agências internacionais exercem, sim, forte influência na determinação das agendas dos diferentes países, mas não o fazem de modo mecânico e determinista. As opções das elites dirigentes nacionais e suas coalizões de apoio político tiveram e têm um papel importante na escolha das formas de inserção no sistema internacional e na definição das políticas a serem implementadas.

Em contraste, e tendo em vista a complexidade da nova ordem mundial, cabe salientar que a globalização não está comandada por forças inexoráveis e nem marcada exclusivamente por relações e processos de natureza econômica. Está, sobretudo, sujeita a uma lógica política, que por sua vez, tem a ver com relações assimétricas de poder, que se estabelecem entre as potências em escala mundial, traduzindo-se pela formação de blocos e instâncias supranacionais de poder (Diniz, 2000). Configuram-se, assim, as redes transnacionais de conexões, através das quais articulam-se alianças estratégicas, envolvendo atores externos e internos, destacando-se, entre estes, as grandes corporações multinacionais, a alta tecnocracia de teor cosmopolita, as organizações financeiras internacionais, burocratas de alto nível, entre outras elites estratégicas. Tais relações estão por trás das escolhas feitas pelos atores, escolhas estas que não são aleatórias, nem o reflexo de critérios exclusivamente técnicos ou econômicos, senão que se orientam também por um cálculo político.

Cada vez mais, os Estados nacionais tornam-se parte de um sistema de poder de teor supranacional, tornando artificial a rígida contraposição fatores externos-fatores internos. Eis porque administrar com maior ou menor autonomia a inserção do país no sistema internacional não requer apenas capacitação técnica de elites iluminadas, mas depende de opções políticas em prol da defesa da soberania e do fortalecimento do poder de negociação dos governos nacionais. Ademais, conquistar posições favoráveis no jogo de poder internacional implica uma alta capacidade de gestão do Estado, ao contrário do que advogam os defensores do Estado mínimo. Cabe acrescentar, por outro lado, que reverter uma posição subordinada ou rejeitar a predominância da lógica das empresas transnacionais na estruturação das atividades econômicas de um país é um ato de natureza política, requerendo uma ação deliberada capaz de definir e executar uma nova estratégia nacional.

Finalmente, a globalização não tem apenas efeitos unívocos na direção da modernidade, trazendo também conseqüências altamente desorganizadoras e desestruturadoras. Há um movimento oposto à integração que opera no sentido da fragmentação, da segmentação e da exclusão. Assim, a inserção na economia mundial não pode ser vista, necessariamente, como um jogo de soma positiva, no qual todos tenderiam a ganhar. Ao contrário, longe de se ter produzido uma ordem econômica mundial mais integrada e inclusiva, o que se observou foi a configuração de um sistema internacional, marcado por grandes contrastes e polaridades, reproduzindo-se as desigualdades entre as grandes potências e os países periféricos, reeditando-se, de forma ainda mais dramática, a exclusão social. Tais clivagens separam não só países, como também continentes e, dentro de cada país, instauram um profundo fosso entre as camadas integradas e os setores excluídos, distância que tende a se agravar, sob condições do livre jogo das forças de mercado.

## **1.2 Teorias sobre a reforma do Estado**

Durante os anos 50 e 60 anos a teoria do Estado desenvolvimentista adotou a premissa de que os aparelhos de Estado podiam ser usados para

promover a mudança estrutural. Sua principal tarefa era de acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento da infra-estrutura necessária à urbanização. Todavia, a experiência das décadas subseqüentes aviltou esta imagem do Estado enquanto principal agente transformador, produzindo em seu lugar uma imagem do Estado como o obstáculo primeiro do desenvolvimento. Aparelhos de Estado “inchados” também se convertiam em objetos de estudo - principalmente nos países latino-americanos - que tentavam compreender as raízes da estagnação eivada de crises com que se defrontavam.

Segundo Evans (1995), essa imagem do Estado como problema surgiu em parte devido ao seu fracasso em realizar as tarefas estabelecidas pela agenda desenvolvimentista, mas não apenas por este motivo. Pelo menos em alguns casos, o Estado havia, de fato, promovido uma substantiva mudança estrutural, abrindo caminho rumo a um maior apoio à produção industrial local.

O decréscimo no crescimento do comércio mundial nos anos 70, associado à impressionante elevação das taxas de juros reais de fins desse período e o enxugamento dos empréstimos comerciais do início dos anos 80, obrigou os países em desenvolvimento a se concentrarem de novo aos ajustes às restrições impostas pela conjuntura internacional.

Alterações reais na agenda do desenvolvimento e avaliações negativas de antigos desempenhos interagiram com mudanças no clima ideológico e intelectual para trazer ao centro do debate sobre o desenvolvimento a questão de saber se o Estado deveria mesmo tentar ser um agente econômico ativo. Teorias minimalistas do Estado que enfaticamente limitavam o âmbito da ação efetiva deste ao estabelecimento e à manutenção de relações de propriedade privada voltavam a entrar em voga, defendidas por um aparelho analítico “neoliberal”. Além do mais, tais teorias eram bem adequadas ao receituário econômico ortodoxo para o tratamento de problemas de ajuste estrutural.

Como a maioria das correntes políticas, o surto de ortodoxia neoliberal era auto-limitante. Problemas com a implementação de programas de ajuste estrutural

e dúvidas se tal ajuste era suficiente em si mesmo para assegurar o crescimento futuro, levou novamente a se repensar o papel do Estado.

Analistas como Evans ressaltavam que as recomendações da política ortodoxa continham a expectativa paradoxal de que o Estado (a raiz do problema) de algum modo seria capaz de se tornar o agente que iniciaria e implementaria programas de ajuste (de se tornar a solução).

Na medida em que a liberalização, privatização e outras políticas associadas ao ajuste estrutural tinham sido de fato empreendidas, os administradores do Estado haviam desempenhado um papel de vanguarda ao iniciá-las. Contudo, isso não era consistente com o comportamento “orientado para a renda” previsto pela teoria neoliberal.

Por outro lado, não há dúvida que as opções estratégicas das elites estatais são uma variável crucial para a compreensão das mudanças históricas, sejam elas políticas ou econômicas. Crucial igualmente é sua competência em identificar a melhor alternativa entre as possibilidades disponíveis. Ainda assim, escolha alguma pode ser completamente livre; todas elas são sempre condicionadas. Daí porque explicar a mudança significa explicar as condições sob as quais foram feitas aquelas escolhas que pareciam possíveis e desejáveis.

Pelo sim ou pelo não, o Estado permanece central no processo de mudança, mesmo quando a mudança é definida como ajuste estrutural. O reconhecimento da centralidade do Estado inevitavelmente remete de novo a questões sobre a sua capacidade de ação, que não se trata apenas de uma questão de ser capaz de identificar políticas corretas, como mencionado acima. A aplicação consistente de quaisquer políticas quer visem “corrigir preços” ou implantar indústria local, exige a institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos. Até antigos expoentes da ortodoxia, como o Banco Mundial, estão agora dispostos a considerar a possibilidade de que os problemas de seus clientes possam surgir não apenas de más políticas, mas de

deficiências institucionais corrigíveis apenas no longo prazo<sup>6</sup>. A resposta não está no desmantelamento do Estado, mas sim na sua reconstrução.

O reconhecimento da importância da capacidade de ação do Estado - não apenas no sentido da perícia e perspicácia dos tecnocratas no interior do aparelho de Estado, mas também no sentido de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva. As expectativas otimistas relativas ao Estado enquanto instrumento de desenvolvimento foram exorcizadas, mas também o foram as visões utópicas de que o papel do Estado podia se limitar ao policiamento para impedir violações de direitos de propriedade.

A análise do processo de ajuste admite que a capacidade de lidar com problemas específicos como a estabilização e o ajuste estrutural, está enraizada nas características gerais difusas do aparelho de Estado e sua relação com estruturas sociais circundantes e que estas, por sua vez, são conseqüências de processos de mudança estrutural de longo prazo.

Quaisquer que sejam as características estruturais subjacentes à capacidade do Estado, os argumentos em favor do papel central do Estado aplicam-se com mais vigor a situações nas quais a transformação estrutural está na ordem do dia. A "reforma do Estado", é o exemplo clássico desse tipo de transformação, mas o ajuste estrutural exige também mais do que uma mudança gradual. É também quando a transformação está na agenda que mais nitidamente se revela o contraste entre o Estado predatório e o desenvolvimentista.

Ao mesmo tempo, contudo, grande parte da literatura sobre ajustes partilha da perspectiva neoliberal de suspeitar da capacidade do Estado, um temor implícito de que o aumento da capacidade do Estado leva a ampliar seu papel e de que isto, portanto, é uma coisa ruim em si mesma.

---

<sup>6</sup> Note-se, que já no início do século XXI estabelece-se uma condição política de revisão das práticas e princípios teóricos das políticas de desenvolvimento. Essa revisão se deu em função dos resultados negativos apresentados pelos países em desenvolvimento nos anos 90, decorrentes da aplicação das políticas econômicas ortodoxas determinadas por agências multilaterais, sobretudo o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Os resultados negativos podem ser apreendidos pelos baixos níveis de crescimento do PIB *per capita* apresentados por estes países, em níveis inferiores aos dos anos 80. Note-se, porém que tais resultados não ficaram circunscritos a esses países, atingindo também os mais avançados. No entanto, apenas para os países em desenvolvimento, pela fragilidade interna das condições de financiamento, a imposição de uma "linha dura" de política econômica por parte das agências prevaleceu.

Essa mesma literatura parece ensejar um paradoxo. Os casos de sucesso têm sido levados a cabo a partir do Estado, enquanto principal agente no processo de iniciação (embora não de consolidação) das reformas relevantes (Haggard e Kaufman, 1993). Entendido dessa forma, o que se convencionou chamar de paradoxo neoliberal pressupõe um Estado forte e maduro, dotado de burocracias relativamente autônomas, capazes de definir, propor e operacionalizar estratégias de longo prazo, o que significa também poder para redistribuir penalidades e privilégios, ou seja, para proceder à redistribuição de penalidades e de privilégios entre perdedores e beneficiários da reforma. No caso do Brasil, o ajustamento se deu a partir de uma seqüência política segundo a qual a reestruturação econômica precedeu não só o processo de democratização, mas a etapa que lhe é anterior, a da liberalização política.

Mesmo as teorias de desenvolvimento que privilegiam o mercado enquanto instituição, sempre reconheceram que “a existência do Estado” é essencial ao crescimento econômico, mas o Estado essencial era um Estado mínimo que deveria se limitar em grande parte, se não inteiramente, à proteção dos direitos individuais, pessoas e propriedades, e à execução de contratos privados voluntariamente negociados. Em sua forma neo-clássica minimalista, o Estado é encarado como uma “caixa preta” e os economistas políticos do neoliberalismo, convenceram-se de que as conseqüências econômicas negativas da ação do Estado eram importantes demais para que se deixasse a caixa preta fechada. Para desemaranhar suas operações, aplicavam os “instrumentos-padrão da otimização individual” à análise do próprio Estado.

Por outro lado, esse discurso afirmava que o processo sem precedentes - de profundas transformações tecnológicas, econômicas, sociais, políticas e culturais, e abrangendo a ruína do mundo socialista, o fracasso do “dirigismo” e a globalização do sistema internacional - deu origem a uma situação em que foram eliminadas as ideologias tradicionais<sup>7</sup>. Essa pretensão universalista *avant la lettre*

---

<sup>7</sup> Os ideólogos do *laissez faire* imediatamente interpretaram a falência das economias centralmente planejadas do bloco soviético como uma prova em contrário da excelência de seu modelo. No entanto, como observou Eric Hobsbawm (1994) essa contra-utopia da ruína do socialismo real é também uma falência, que pode ser comprovada: todos os milagres do século XX foram conquistados contra o *laissez faire*, e não por meio dele.

dificultou o esforço por constituir um entendimento mais adequado a respeito das formas de interação entre mudança econômica<sup>8</sup> e ação estatal<sup>9</sup>.

Os esquemas conceituais que conformaram as teses sobre as relações entre Estado e sociedade, implícitas ou explícitas no “Consenso de Washington”, revelam-se precários<sup>10</sup>, pois simplesmente, não resistiram a sucessivos *choques de realidade*, seja na ordem “econômica”, regional ou internacional. A rápida desagregação daquele consenso, e as sucessivas críticas ao receituário de política econômica aplicado à América Latina, na década de 1980, indicaram, certamente, uma *conjuntura crítica* também no que se referia à autoridade técnica (e política) das instituições financeiras internacionais.

Reter as características distintivas desse modelo continua sendo fundamental, apesar de suas insuficiências enquanto teoria da mudança, por força dos novos desdobramentos no cenário internacional da última década. Pois é desse modelo, devidamente adaptado, que se nutr(i)a em as expectativas dos setores politicamente mais “liberais” do mercado internacional. Esse quadro conceitual comporta pouca tolerância para com as incertezas em geral e em particular com aquela que caracteriza a política democrática, seja ela transformadora ou conservadora do *status quo*. Os fins da ação coletiva estariam, em boa medida, pré-determinados da mesma forma que as tarefas que competem às elites governamentais e à classe política.

A necessidade de intervenção eficaz, em novos contextos de crise nacional/regional ou global constituiu o mais poderoso incentivo para a revisão dessa abordagem. As experiências históricas efetivas tornaram imperiosa uma mudança de receituário, levando à incorporação - parcial e seletiva - das dimensões sociológica e política dos processos de reforma econômica. A

---

<sup>8</sup> O rótulo “reformas orientadas para o mercado” pode indicar algumas diretrizes gerais de mudança. No entanto, pouco esclarece sobre o enquadramento institucional e o conteúdo das políticas que prevalecem nos casos onde tais reformas foram introduzidas. As diferenças entre elas se tornam ainda mais visíveis quando tais reformas foram postergadas, parcialmente adotadas, ou ignoradas.

<sup>9</sup> Note-se, no entanto, que essa perspectiva neoliberal é, na verdade, mais uma nova ideologia, fundada na ideologia do “fim das ideologias”.

<sup>10</sup> Os contextos macro-políticos e econômicos em que o processo de mudança na agenda política vem ocorrendo também diferem radicalmente. Em alguns países a liberalização foi realizada por regimes autoritários; em outros ela foi promovida por governos legitimamente eleitos no quadro de democracias bem estabelecidas; em muitos outros a mudança se deu sob regimes híbridos, recém-saídos de longos períodos de autoritarismo.

experiência frustrante das sociedades pós-socialistas, submetidas à uma dupla *terapia de choque*, a introdução abrupta de uma economia de mercado e de regimes formalmente democráticos resultou, como se sabe, em profunda depressão diagnosticada, muitas vezes, pelo eufemismo de “crises de transição”.

Os técnicos do Banco Mundial foram levados a incorporar como “problema específico de governabilidade” a ausência ou vigência de bases sociais e culturais, bem como de estruturas políticas propícias às reformas orientadas para o mercado e/ou para a implantação de sistemas liberais de governo.

A questão das capacidades do Estado, em particular, a preexistência ou não de burocracias competentes, a vigência de sistemas de valores propícios seja para o desempenho de hierarquias baseadas em critérios meritocráticos, seja para a concorrência econômica ou eleitoral, estava na origem de uma dupla mudança de perspectiva e contribuiu para resgatar a importância da noção de “pré-requisitos” para o desenvolvimento - econômico ou político - típica das teorias de modernização que prevaleceram nos anos 50. De outro lado, a trajetória social e as estruturas políticas pré-existentes passaram a contar como fator explicativo da *capacidade diferencial* de vários países para levar a cabo o projeto de reformas econômicas e políticas então em pauta.

Outros fatores ainda convergiram para dar relevo a estudos onde se demonstrava a eficácia de um outro tipo de relação entre Estado e sociedade, como condição de desenvolvimento econômico. Pesquisas comparativas destinadas a explicar os “casos de sucesso”, confrontando-os com os experimentos fracassados de estabilização e de reformas liberalizantes, trouxeram para o centro do palco a experiência *efetiva* dos países do Leste Asiático.

Esses estudos afiançavam as críticas mais contundentes ao minimalismo neoliberal. O papel central do Estado, o adensamento nas relações entre burocracias públicas “desenvolvimentistas” e setores sociais estratégicos para o modelo de desenvolvimento dos Tigres Asiáticos, foram erigidos em outros tantos pré-requisitos para promover ajustamentos estruturais bem sucedidos, em outros contextos políticos e institucionais (Evans, 1995; Migdal, Kohli & Shue, 1996).

As restrições feitas aqui às teorias neoliberais, portanto, não nos dispensam de resgatar as funções analíticas e os déficits políticos que o campo liberal pode nos ajudar a preencher. Duas questões são vitais nesse sentido. O pressuposto, segundo a qual deveria prevalecer um único modelo de desenvolvimento econômico e político, centrado no mercado e em um sistema de governo liberal, não encontrou base empiricamente sólida. Além disso, não resistiu aos argumentos teóricos de que se valeram alguns de seus críticos, dos quais um dos mais eficazes é a estreiteza de uma perspectiva que passa ao largo de uma das contribuições mais significativas da própria teoria social liberal. Os teóricos do liberalismo, empenharam boa parte de seus esforços em tematizar as incertezas inerentes à construção da ordem liberal, as fragilidades e, em particular, o caráter reversível dos processos conjugados de liberalização econômica com liberalização política.

A fim de esclarecermos melhor nossa posição, cabe retomarmos uma série de argumentos que nos ajudariam a entender melhor a “falácia” explicativa escondida atrás de receituário neoliberal.

O primeiro argumento acena para as mudanças na economia mundial. Aqui, a ênfase recai não tanto na dimensão propriamente econômica desse processo, quanto na mobilização estratégica de recursos econômicos e políticos de poder por instituições internacionais e pelos Estados capitalistas centrais com o fim de impor aos países em desenvolvimento uma agenda global definida de acordo com suas prioridades. Nesse sentido, esses países foram pressionados a adotar, primeiro, medidas amargas para reduzir desequilíbrios externos e melhorar sua capacidade de pagamento. Nesta fase (anos 80), a maior preocupação dos países credores era a de afastar o fantasma da crise financeira, empurrando todo o ônus de ajuste para os devedores.

Mais tarde - desde meados da passada - estes foram instados a realizar reformas de grande envergadura em suas economias sob as condicionalidades cruzadas do par FMI/Banco Mundial e violenta pressão exercida pelos Estados Unidos, seja através da ameaça de sanções unilaterais, seja pela ação de sua

diplomacia econômica na arena das negociações sobre o comércio global - a Rodada Uruguai do GATT.

Embora esse discurso sobre ajuste estrutural fizesse alusão a um conjunto bem definido de prescrições, o conteúdo preciso das políticas realmente implementadas, mesmo nos países como exemplares na realização das “reformas” - postas exatamente assim, sem qualquer adjetivo, para enfatizar o caráter auto-evidente do pacote - variou consideravelmente. As chamadas “economias de mercado” distinguem-se umas das outras, no tempo e no espaço, de acordo com suas formas institucionais - relação salarial, manejo da moeda e do crédito, formas de competição, intervenção do Estado, inserção na economia internacional, composição e *governance* setoriais, por exemplo.

Por outro lado, desde o final dos anos 70, os avanços espetaculares nas tecnologias de comunicação e de informação vêm derrubando as barreiras institucionais que emperravam a integração dos mercados e o livre fluxo dos capitais. A conseqüente globalização dos mercados financeiros, aliada à tendência de globalização da produção, que essas novas tecnologias viabilizam, intensificaram dramaticamente as pressões competitivas sobre as empresas e mergulharam o Estado-nação em crise profunda; estes foram debilitados pelo impacto convergente das taxas de juros crescentes e da severa recessão que atingiu a economia mundial no início da década passada.

Com efeito, mesmo se aceitarmos a concepção implícita sobre o processo de globalização, a simples constatação da natureza contínua desse processo é suficiente para enfraquecer o argumento. Com efeito, a economia mundial não se transformou subitamente. O adensamento das relações entre as distintas economias nacionais, no que tange tanto ao comércio quanto aos fluxos de investimento, é algo que vem ocorrendo paulatinamente no pós-guerra. Como entender, então, que a voga das reformas liberalizantes venha a se dar tão tardiamente? Como entender, por outro lado, que os anos 70 tenham sido marcados, na semi-periferia capitalista, por algumas das manifestações mais enfáticas do Estado desenvolvimentista? Evidentemente, muitos elos estão faltando nessa explicação.

Nessa perspectiva, as tendências à globalização desempenham igualmente um papel fundamental. Mas elas não são pensadas como emanções espontâneas do mercado. Pelo contrário, em grande medida elas aparecem como resultados, desejados ou indesejados, de decisões políticas tomadas pelos protagonistas do sistema inter-estatal.

Explicações dessa natureza raramente atacam o problema da mudança na agenda política em escala global, atendo-se quase sempre à experiência de um dado país ou de uma região - a América Latina, por exemplo. De maneira geral, elas remetem a reversão nas estratégias de desenvolvimento à crise do modelo prévio de organização sócio-econômica. Com esse fim, o argumento avança numa seqüência de operações bem definida. O ponto de partida é o desenho de uma representação estilizada daquele modelo.

No caso da América Latina, tais caracterizações salientam o papel central desempenhado pelo Estado; a crise seria, assim, essencialmente, a crise desse Estado doente de gigantismo. Por razões cuja definição varia de acordo com a visão particular de cada analista, os Estados latino-americanos foram acumulando ao longo do tempo tensões que eles não conseguiam absorver ou neutralizar.

Essas tensões, ademais, emanariam, em grande medida, da natureza mesma desses Estados e de suas relações com as expectativas sociedades, do contrário a convergência observada entre esses casos seria fortuita. Isto tudo implica, portanto, a idéia de uma seqüência temporal no curso da qual os Estados considerados demonstrar-se-iam cada vez menos aptos a controlar os desequilíbrios econômicos e sociais, ou de atenuar os conflitos por eles induzidos.

O fator exógeno (seja uma grave recessão mundial, uma brusca elevação nas taxas de juros, a ação de organismos internacionais) em si mesmo não explica nada. Seu papel é o de detonar uma crise cujas premissas já estavam plantadas no próprio modelo.

Quando os países em desenvolvimento começaram a considerar o imperativo de mudar suas políticas econômicas de longo prazo, o determinante imediato dessa decisão não foi a ultrapassagem de um limite qualquer num suposto processo contínuo de globalização. O que impeliu os países latino-

americanos a tomar esse caminho foi a profunda recessão de 1980/83, a mais severa crise da economia mundial desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Ora, a recessão foi desencadeada pela decisão do Federal Reserve Board de por um termo nas tendências inflacionárias que vinham afligindo a economia norte-americana através de uma terapia que implicava brutal elevação das taxas de juro. Mesmo que tal medida seja inteligível apenas no contexto de uma economia fortemente desequilibrada, essa condição prévia não explica porque a decisão foi precisamente esta, e não outra, nem foi que ela foi tomada exatamente nesse ponto do tempo.

E cabe mencionar esta outra limitação de natureza extrínseca: mesmo que forneça uma explicação plausível para onde de reformas liberalizantes que tomou conta da América Latina nesses últimos anos, o argumento em pauta não nos informa porque movimentos análogos ocorreram, no mesmo período, em outros continentes.

Ao desafio dessa questão, se oferece ao investigador apenas a alternativa: ou estirar a caracterização do modelo de tal modo que este possa abranger o conjunto dos casos previamente desconsiderados, mas, aí, o que se ganha em extensão é exatamente o que se perde em poder explicativo; ou deflacionar as pretensões, reconhecendo que, na melhor das hipóteses, o argumento deixa de fora algumas dimensões significativas.

Neste sentido, Przeworski e Wallerstein (1988) atribuem ao que chamamos de “ofensiva neoliberal”, uma crise de financiamento do Estado iniciada na década de 70, após o primeiro choque do petróleo. Ela teria abalado o verdadeiro compromisso keynesiano de democracia capitalista, pois até o final dos anos 60, o keynesianismo foi a ideologia oficial do compromisso de classe, sob a qual diferentes grupos podiam entrar em conflito nos limites de um sistema capitalista e democrático. De modo que para os autores, a crise do keynesianismo é uma crise do capitalismo democrático.

De fato, o keynesianismo manteve, desde o pós-guerra, a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. Ele acabou fornecendo as bases para um

compromisso de classe, ao oferecer aos partidos políticos representantes dos trabalhadores uma justificativa para exercer o governo em sociedades capitalistas, abraçando as metas de pleno emprego e da redistribuição de renda a favor do consumo popular. O Estado provedor de serviços sociais e regulador de mercado tornava-se mediador das relações - e dos conflitos - sociais.

Por seu turno, a “crise do keynesianismo” pode ser entendida como a crise das políticas de administração de demanda: quando há sinais de insuficiência de capital, políticas voltadas à eliminação do hiato entre produção corrente e produção potencial não mais fornecem solução. Essa situação tornou-se mais nítida a partir dos anos iniciais da década de 70, quando se desenhou um quadro de inflação com baixas taxas de crescimento econômico. Surgiram, então, tentativas de substituir políticas de demanda por outras de oferta. A redistribuição da renda a favor dos lucros apareceu, então, como um custo que a sociedade deveria suportar para obter taxas de investimento mais altas. A manutenção do pleno emprego acabou sendo uma das principais barreiras ao investimento que melhoraria a produtividade, aumentaria a produção, elevaria os salários e/ou reduziria a jornada de trabalho.

Para os autores, a simetria entre repetição e melhoria perdeu-se; em vez dela, a repetição começou a ser vista como a única melhoria possível e, com isso, o jogo de soma positiva foi substituído pelo jogo de soma zero, e os processos de exclusão social passaram a dominar sobre os de inclusão social. Um a um, os pressupostos do reformismo foram postos em causa. A articulação entre as três estratégias do Estado - acumulação, hegemonia e confiança - entrou em processo de desagregação e foi paulatinamente substituída por uma outra dominada inteiramente pela estratégia de acumulação.

O “Estado fraco”, que emerge da crise do desenvolvimentismo, só é fraco no nível das estratégias de hegemonia e de confiança. No nível da estratégia de acumulação, é mais forte do que nunca, na medida em que passa a gerir e a legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global. Segundo os autores, não se trata, pois da crise do Estado em geral, mas de um certo tipo de Estado. Não se trata do regresso do princípio do mercado, mas de uma nova

articulação, mais direta e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado.

Na verdade, a fraqueza do Estado não foi o efeito secundário ou perverso da globalização da economia. Foi um processo político muito preciso destinado a construir um outro Estado forte, cuja força está mais finamente sintonizada com as exigências políticas do capitalismo global. A força do Estado, que no período do reformismo consistiu na sua capacidade em promover interdependências não-mercantis, passou a consistir na capacidade do Estado em submeter todas as interdependências à lógica mercantil.

Assim, o papel do Estado na liberalização econômica permite revisar a crise do Estado desenvolvimentista. É certo que a intervenção do Estado foi bem sucedida na primeira fase da estratégia de substituição de importações (substituindo a falta de capitais e de mercados), mas fracassou em dar o passo seguinte, ou seja, vincular a produção nacional com a economia mundial.

A partir de certo nível o protecionismo estatal inibe as dinâmicas inovadoras do mercado. Isso marca a diferença entre os Estados desenvolvimentistas da América Latina e os do Sudeste asiático. Precisamente o estudo desses casos bem sucedidos de “desenvolvimentismo” permite outra interpretação. A origem da crise estaria não em um Estado demasiado forte, mas em um Estado demasiado débil. Assinalaram-se duas causas complementares. Por um lado, uma crise fiscal crônica que impede o Estado de dispor de poupança pública para financiar as políticas de desenvolvimento, por outro, o aparelho estatal carece de autonomia e acaba ficando cativo dos laços clientelísticos com as elites nacionais.

Uma outra conclusão refere-se ao debate, fortemente ideologizado, entre “neoliberais” e “neo-estatistas” acerca da relação entre Estado e mercado. Junto com assumir a economia capitalista de mercado deve-se limitar seu alcance. As experiências recentes da América Latina (como da Europa Oriental) confirmam a constatação histórica de Polanyi (1992): o mercado por si só não gera nem sustenta uma ordem social.

É evidente que Estado e mercado obedecem à racionalidade diferentes. Por conseguinte, o Estado não pode substituir o mercado nem pode ser substituído

pelo mercado. Reconhecer na relação entre Estado e mercado uma tensão irreduzível implica respeitar o papel “essencialmente político” do Estado e não reduzir a política a um “mercado político”.

De fato, a própria reforma do Estado foi deixando de lado a ortodoxia neoliberal; na medida em que a privatização das empresas públicas e a racionalização da burocracia administrativa avançam, o próprio processo exige novas formas de regulação estatal. A noção de “Estado regulador” descreve as novas funções econômicas: estabelecer o quadro institucional, fiscalizar as funções delegadas à iniciativa privada e imprimir maior transparência ao mercado ao assinalar a informação requerida. A dimensão econômica é, contudo, somente um aspecto das relações entre Estado e sociedade.

Desse modo, esgotado o ciclo do Estado desenvolvimentista e cancelado o objetivo neoliberal de dismantelar o listado, a tarefa atual consiste em reconstruí-lo (Evans 1995). Enfocar o Estado como “solução” que decide o rumo e o ritmo dessa reorganização da sociedade, significa uma reorientação nítida das atuais reformas do Estado, cujo reducionismo econômico erra o alvo: as novas relações entre sociedade e Estado. Talvez esteja emergindo uma nova configuração social, uma sociedade de mercado, que deixa deslocado tanto o velho Estado desenvolvimentista como o Estado regulador. Muda-se, pois o campo de intervenção estatal, junto com as demandas e expectativas referidas ao Estado. Em resumidas contas, ao lado das mudanças políticas em marcha ocorre uma profunda transformação da própria política modificando o quadro em que se situa a questão do Estado.

### **1.3 Estado e globalização**

O Estado nacional constitui-se traçando uma fronteira nítida entre âmbito interno e externo. Sua soberania tem uma dupla face: a) a delimitação de um território e/ou uma nação, frente ao sistema de Estados nacionais e b) a fixação dos limites da ordem social. Atualmente, tanto a soberania externa quanto a soberania interna encontram-se questionadas.

Existe, desde o início, uma contradição estrutural entre o princípio da soberania nacional e as dinâmicas do mercado, que, por princípio, não conhecem limites de tempo e espaço. A distinção clara e precisa entre interno e externo evapora-se com o vertiginoso processo de globalização que, a partir dos anos 70, reorganiza a territorialidade das sociedades ao segmentar e entrelaçar simultaneamente diversos espaços, desde o centro trilateral (EUA, Japão, União Européia) e agrupamentos regionais (NAFTA, Mercosul) até núcleos locais. O novo arranjo global-local não só dilui as fronteiras geográficas entre o interno e o externo; também permeia a delimitação nacional da temporalidade.

A globalização concatena uma diversidade de ritmos, dinâmicas e horizontes temporais que fragmentam as percepções da história nacional e de um futuro nacional. Isto modifica o significado da soberania enquanto delimitação da trama espaço-temporal. Quando a sociedade se desterritorializa e perde sua unidade compacta o “poder infra-estrutural” do Estado sofre um a debilitação. Apesar disso, a globalização não elimina a referência nacional e seria prematuro emitir o certificado de óbito do Estado nacional. Apesar do peso crescente das instâncias e regulações supranacionais, ele persiste, mas sofre uma redefinição profunda.

O quadro atual já não se restringe à economia nacional que conformava os marcos teóricos e o contexto prático do Estado desenvolvimentista. Os fatores internos encontram-se cada vez mais entrelaçados com a economia mundial sob o novo paradigma da “competitividade sistêmica”. Observamos uma complexa articulação de subsistemas internos e externos, assim como de planos macro e micro. Mais do que a competitividade de uma ou outra empresa singular, conta a combinação de múltiplos fatores: níveis de produtividade, capacitação da mão-de-obra, estabilidade institucional e segurança legal, “clima político favorável”, e assim por diante. Isso tudo requer um novo tipo de Estado, capaz de oferecer ao setor privado um enquadramento estratégico para as decisões de inovação e investimento, e políticas específicas de apoio à produtividade e à competitividade internacional. O Estado nacional já não representa tanto uma delimitação (defensiva) para fora quanto um vínculo (agressivo) com o externo.

De fato, a globalização que incorpora (de maneira ativa ou passiva) os diversos aspectos da vida social a um “sistema mundial” tem sua contrapartida na internacionalização, ou seja, estratégias que vinculam o “nacional” com os processos de mundialização.

A internacionalização exige do Estado uma dupla tarefa: criar condições atraentes para “localizar” as inversões estrangeiras no país e, por outro lado, fomentar um ambiente favorável ao desenvolvimento convergente dos elementos endógenos. Por conseguinte, o ativismo do Estado não se reduz a iniciar e impulsionar as políticas de ajuste e liberalização econômica. Uma vez cumprida essa etapa, o Estado continua tendo uma intervenção decisiva para reorganizar os fatores relevantes (desde a regulação dos mercados e uma política industrial até a coesão social) em uma composição que seja competitiva frente a outros países. Esta função é tanto mais importante quanto a economia mundial sempre se encontra ameaçada de guerras comerciais. O Estado nacional converte-se assim em “Estado comercial” ou “Estado concorrencial”.

Cabe reiterar que a mundialização da economia não envolve um ou outro grupo social, mas abarca (de modo diferenciado) o conjunto da sociedade; a sociedade inteira – deliberada ou involuntariamente - vê-se arrastada e incorporada à concorrência mundial. Por conseguinte, a reorganização e, concretamente, a integração da sociedade tornam-se fatores decisivos para se alcançar uma “competitividade sistêmica”. Mas a integração social não é somente um requisito da integração transnacional. Ela é, definitivamente, a base de qualquer convivência em sociedade e, portanto, justifica-se por si mesma. A violência e a insegurança, o desarraigamento e o desamparo determinados pelas atuais condições de vida, particularmente da vida urbana, recordam-nos quotidianamente do papel fundamental da coesão social. As exigências da integração social, implícitas nas estratégias de desenvolvimento colidem com as tendências à desagregação social que essas mesmas estratégias provocam.

Na atualidade as pretensões de direção estatal não são maiores nem menores, mas diferentes. Mudaram as condições que sustentavam as fórmulas clássicas de soberania externa e interna do Estado. No âmbito externo, a política

mundial já não se reduz ao sistema de Estados. Embora as relações de poder entre os estes continuem sendo evidentes, especialmente na dimensão Norte-Sul, também observamos as dificuldades de (todos) os Estados em controlar os processos econômicos internacionais. No âmbito interno a crescente complexidade social tornou obsoletos os discursos e os recursos de “planificação global” que prevaleciam nos anos 70.

Em muitos campos (da política tecnológica à defesa do consumidor) as instituições estatais já não dispõem da informação, das capacidades de execução e dos mecanismos de controle necessários para realizar políticas à margem dos atores sociais.

Esse enfraquecimento da intervenção estatal não significa em si um fortalecimento da iniciativa privada. Esta por sua vez depende do Estado em termos do quadro institucional e normativo, das prioridades nacionais e dos convênios internacionais que delimitam as “regras do jogo” e condicionam as expectativas. Vai-se criando uma interdependência entre instâncias estatais e atores sociais em múltiplas matérias que já não podem ser resolvidas por si sós, nem pelo mando hierárquico do Estado nem pelo mercado (ou seja, por uma coordenação descentralizada). Disso não resulta que as demandas de condução sejam agora mais modestas; são mais complicadas.

As possibilidades de conduzir os processos sociais do Estado dependem de condições de índole muito diferente. Por um lado, o Estado não é, de modo algum, uma instituição homogênea. À parte as pugnas intraburocráticas de interesses e ciúmes, coexistem em seu seio racionalidades diferentes; as políticas de Estado de lenta maturação e longo prazo entram em choque com o cálculo conjuntural imposto pela competição partidária.

Por outro lado, o Estado, principalmente nos países em desenvolvimento, se encontra inserido em uma estrutura social que se caracteriza por fortes desigualdades sócio-econômicas e grandes diferenças étnico-culturais. Isso gera uma ordem de prioridades muito fracionada e horizontes temporais diversificados. As capacidades estatais dependem, especialmente no novo contexto, da interação com os atores sociais.

As possibilidades são também limitadas pelos recursos disponíveis. Ao Estado custa cada vez mais recorrer ao seu recurso fundamental: a soberania. Basta ver a distância que vai da situação atual ao anterior estatismo. Este se apoiava em dois pressupostos: o de que o Estado dispunha de recursos ilimitados de condução e, por outro lado, que a sociedade era amplamente moldável pela intervenção estatal. Ambas premissas mostraram-se errôneas. Tanto a soberania baseada no mando administrativo como a baseada no mando político e na sua legitimidade são recursos limitados; além disso, a sociedade de mercado recorta drasticamente o campo da ação estatal.

Mas isso não significa que a coordenação vertical dos processos sociais seja substituída por uma coordenação horizontal (mercado). Sabemos bem que o mecanismo de preços não opera para tudo nem sempre. Justamente em momentos de crise, quando as demandas de condução são mais urgentes, o mercado falha. Além disso, a “antecipação arriscada do futuro” refletida pelos preços costuma traduzir-se em apostas tanto ou mais especulativas quanto às decisões políticas.

De fato, o Estado conta não só com a planificação e os pactos corporativos, mas também dispõe de outros instrumentos de condução: a criação de instâncias autônomas de direito público, a delegação de tarefas às organizações não governamentais, a política de subsídios, a concertação mediante redes informais e, claro, a intervenção subsidiária no caso de fracasso dos mecanismos de mercado.

Grande parte dos países latino-americanos, inclusive o Brasil, realizou, em maior ou menor medida, uma profunda reforma do Estado nos últimos anos. As medidas obtiveram avanços importantes na redução da atividade empresarial do Estado, na diminuição da administração pública e na modernização do quadro institucional. Não obstante, é um processo inconcluso, por seu enfoque unilateral. Frequentemente as reformas tiveram como único propósito incrementar a eficiência do Estado em função da economia capitalista de mercado. Não levaram em conta nem as diferentes funções que este cumpre na produção e reprodução

da ordem social nem, pelo outro lado, as profundas transformações da ordem existente e seu impacto nas coordenadas básicas da ação estatal.

As experiências recentes de adequação “ao novo quadro mundial”, assim como suas dificuldades obrigam uma redefinição do Estado. O problema de fundo encontra-se, pois em reconstituir as capacidades estatais de condução e coordenação no momento mesmo em que uma crescente complexidade põe em xeque o Estado enquanto instância geral de representação e regulação social.

A crise do Estado torna mais agudas as incertezas da nossa época. Ao mesmo tempo em que as vertiginosas mudanças e o conseqüente desconcerto ante a nova complexidade incrementam as demandas de condução, o Estado dispõe de menos recursos políticos. Na realidade, atualmente nem o Estado nem o mercado ou a sociedade civil, nenhum por si só consegue estabelecer um horizonte de futuro fiável, que permita canalizar os processos sociais e as opções políticas em uma perspectiva compartilhada. A única maneira de proteger a convivência social frente às novas incertezas consiste em compartilhar os avatares do futuro mediante vínculos recíprocos.

A interpretação corrente acerca do caráter da relação entre a implementação da reforma do Estado e a globalização nos países em desenvolvimento, acabam reeditando antigas polaridades e dicotomias, através das quais se expressaria a dinâmica da nova ordem internacional. Subjacente a este raciocínio está o pressuposto de um automatismo cego do mercado globalizado, o que, por sua vez, dá origem a visões deterministas e reducionistas.

O predomínio de uma lógica mecanicista recupera o maniqueísmo, típico das formulações mais esquemáticas da teoria da dependência, também presente nas análises mais ortodoxas sobre imperialismo e subdesenvolvimento, tão em voga entre as décadas de 60 e 70. Relações de exploração econômica e de dominação política se entrelaçariam, traduzindo, nos termos de um jogo de soma zero, uma lógica férrea, gerando situações polares de centro-periferia, hegemonia e dependência.

De forma similar, teríamos hoje uma nova ordem mundial comandada por um processo de globalização inexorável, ao qual todas as economias teriam

obrigatoriamente que se ajustar, segundo uma fórmula única. Na expressão de uma visão fundamentalista da globalização, a economia mundial estaria subordinada a forças incontrolláveis, que se sobreporiam ao poder dos Estados-nações.

Outro aspecto que reedita formulações do passado diz respeito à tendência, de grande parte dos analistas, de atribuir primazia aos fatores econômicos como motores do processo de globalização e reforma do Estado. Muito embora, na versão atual, o conteúdo da explicação seja distinto, o raciocínio subjacente é similar. Prevalece a percepção de que a dinâmica do mercado mundial é determinante dos rumos dos países integrantes do sistema internacional, aos quais não restaria outra alternativa senão a prioridade do ajuste. Ademais, as conexões econômico-financeiras aprofundariam a interdependência das várias nações, deixando-lhes pouca margem de autonomia. No limite, ter-se-ia a destruição das fronteiras nacionais. Assim, segundo as visões mais extremadas, os Estados nacionais estariam em declínio e mesmo em extinção.

Em contraste, podemos deslocar a ênfase para as questões de natureza política, já que a estruturação da nova ordem mundial não pode ser dissociada da complexa trama de interesses que lhe dá sustentabilidade. Não há dúvida de que a dimensão econômica - via transnacionalização da produção e do comércio mundiais, expansão e aceleração dos fluxos financeiros internacionais, rapidez e intensidade dos avanços tecnológicos puxados pelos setores das telecomunicações e da informática - constitui um aspecto crucial, e certamente o mais aparente, da globalização. Entretanto, embora menos visível, a dimensão política não é menos importante.

Através de redes transnacionais de conexões articulam-se os atores externos e internos, configurando-se novas relações de poder que conduzem a dinâmica do conjunto do sistema. Tais relações estão por trás das escolhas feitas pelos atores estratégicos, escolhas estas que obviamente não são aleatórias, nem obedecem apenas a critérios técnicos relacionados a um cálculo estritamente econômico. Esta é uma das razões que tornam artificial a separação entre fatores externos e internos, na tentativa de se desvendar a racionalidade dos

acontecimentos. Tendo em vista essa ordem de considerações, cabe explorar as possibilidades explicativas da análise política, em busca de uma interpretação não-reducionista, que recupere a relevância das opções feitas em cada caso. Cada vez mais, os Estados nacionais tornam-se parte integrante de um sistema de poder de teor supra-nacional. Assim, o modo de gestão das condições de inserção externa e a capacidade de negociação de cada governo determinam posições mais ou menos favoráveis no jogo de poder internacional (Shaw, 2000).

Por outro lado, a modalidade de inserção externa sofre os condicionamentos das políticas executadas por cada governo. Assim, por exemplo, a competitividade das empresas e seu êxito na conquista de um espaço no mercado externo dependem, em larga medida, do nível de desenvolvimento de seu país de origem (Hobson, 2000).

Questões como a oferta de mão-de-obra qualificada, a qualidade do sistema nacional de ciência e tecnologia, o grau de estabilidade das regras do jogo, a eficiência dos serviços públicos, o desenvolvimento do mercado de capitais, a política monetária em vigor, a eficiência do sistema de transportes, a distribuição da renda e as características do mercado interno não podem ser desconsideradas, como se não surtisses qualquer efeito na determinação do contexto macroeconômico, por sua vez condicionante do desempenho das empresas. Dessa forma, as opções internas, que refletem distintas coalizões de poder, têm certamente alguma influência nos resultados alcançados. Na fase atual do desenvolvimento capitalista, perdeu-se qualquer relevância pensar a política internacional desvinculada da dinâmica interna, da mesma forma que é cada vez mais problemático analisar a política doméstica sem considerar o contexto externo.

A tentação reducionista acaba reeditando velhas noções deterministas, para as quais o pressuposto de que estaríamos submetidos à forças econômicas globais incontroláveis que reduzem toda a racionalidade a uma polaridade representada por duas alternativas excludentes: a adesão incondicional à ordem existente ou o atraso irremediável. Esse tipo de raciocínio esvazia as decisões governamentais de seu teor estratégico, já que, sob o impacto de pressões tidas

como inexoráveis, não há evidentemente margem para escolhas entre opções distintas e agendas alternativas. No entanto, não só o conteúdo, como o *timing* e a oportunidade das decisões, a seleção de prioridades, a capacidade de antecipação ou, ao contrário, a excessiva demora na definição de políticas e na correção de rumos têm conseqüências do ponto de vista dos resultados produzidos.

Além disso, pensar estratégias de desenvolvimento implica transcender os horizontes de curto prazo do mercado e adotar perspectivas de longo alcance, priorizando-se a capacidade de planejar o futuro e rompendo com a primazia de visões restritas ditadas pela maximização das oportunidades de lucro. Portanto, há sempre uma certa margem de ação possível: os governos podem pensar com maior ou menor intensidade seus interesses de longo prazo ou, ao contrário, podem preferir uma tática imediatista, de mera reação aos movimentos do mercado internacional, ou de resposta automática aos choques e pressões externos. Considerar que as margens de manobra são inexistentes é fruto da própria ideologia da globalização, que tende a descartar qualquer saída fora das diretrizes avalizadas pelas forças hegemônicas em escala internacional, cujo efeito é paralisar as iniciativas nacionais. Sob essa óptica, cabe lembrar mais uma vez que os efeitos políticos da ordem econômica global são mediados pelos esquemas interpretativos dominantes. Ademais, as perspectivas teóricas sobre o papel do Estado adquirem relevância não apenas pelos valores e idéias que suscitam, como também pela influência que exercem na formulação de políticas.

Entre as teorias que questionam os mitos acerca da globalização, ressalta-se a da centralidade dos espaços nacionais para as transações econômicas. Argumenta-se que os mercados domésticos ainda absorvem a maior parte da produção mundial, a poupança interna é ainda responsável pela maioria do financiamento da acumulação fixa de capital, os investimentos das subsidiárias das corporações multinacionais respondem por uma proporção ínfima do investimento mundial, o mesmo ocorrendo em relação à mão-de-obra, que enfrenta sérias restrições para deslocar-se para mercados estrangeiros. O grau de integração da economia internacional nas décadas recentes, quanto a alguns

indicadores, é comparável, mas, em alguns aspectos, é até menor do que o observado no período anterior à Primeira Guerra. Mesmo no terreno financeiro, considerado por muitos autores a dimensão decisiva da globalização, a internacionalização dos mercados é mais limitada do que geralmente se imagina. Os mercados de capitais permanecem segmentados por critérios nacionais. O grosso da poupança fica nos países onde é gerada e grande parte dos crescentes fluxos internacionais é constituída de capitais voláteis, que se movem com rapidez em resposta a mudanças nas condições financeiras e cambiais (Hobson, 2000). Por outro lado, questionam-se as visões extremas, contrapondo o chamado ceticismo acerca da globalização, que nega a novidade das tendências atuais, à visão utópica que ressalta os efeitos integrados e a convergência de culturas promovidos pelo mercado globalizado.

Outra implicação dos enfoques reducionistas merece atenção. Ao reforçar explicações de teor economicista, esse tipo de abordagem leva a encarar a globalização como um processo monolítico, sujeito antes de tudo à racionalidade econômica. Trata-se de uma visão asséptica, fundamentada no desconhecimento da complexidade real do processo, que apresenta múltiplas dimensões e está sujeito de fato a tensões internas e à dinâmica de forças de efeitos contraditórios, aumentando, por um lado, a interdependência econômica, financeira e cultural entre os países, mas, ao mesmo tempo, gerando fragmentação, segmentação e exclusão numa escala até então inédita. Como salientado, porém, a globalização não é comandada por forças inexoráveis, nem está atrelada exclusivamente a uma lógica de natureza econômica. Está também, sobretudo, sujeita a uma lógica política.

Esta, por sua vez, tem a ver com a nova configuração das relações de poder entre as potências mundiais, com a formação de blocos e instâncias supra-nacionais de poder, ou ainda com as redes transnacionais de conexões, através das quais se articulam alianças estratégicas, envolvendo atores externos e internos, como as grandes corporações multinacionais e as organizações financeiras internacionais, ou ainda tecnocratas em posições-chave, burocratas de alto nível e outros segmentos das elites estratégicas. Tais redes permitem não só

a difusão de argumentos técnicos, mas também o delineamento de novos parâmetros e valores, dando origem a uma ideologia da globalização com alto poder de contágio e capaz de promover um verdadeiro choque semântico, que subverte conceitos e significados.

Finalmente, a globalização não tem apenas efeitos unívocos e positivos na direção da modernidade ou da difusão dos avanços no campo da ciência e da tecnologia, mas traz também conseqüências altamente desorganizadoras e desestruturadoras. A integração na economia mundial não pode, pois ser vista necessariamente como um jogo de soma positiva, no qual todos tenderiam a ganhar. Ao contrário, longe de se ter produzido uma ordem econômica mundial mais integrada e inclusiva, o que se observa é a configuração de um sistema internacional marcado por grandes contrastes e polaridades, aumentando o hiato entre as grandes potências e os países menos desenvolvidos, reeditando-se, de forma ainda mais dramática, a exclusão social. A globalização tende a reproduzir os padrões existentes de crescimento e atraso e não contribui para corrigir os desequilíbrios preexistentes no sistema internacional.

Dessa maneira, criar internamente condições para a estabilidade econômica não é suficiente para a conquista da tão almejada governabilidade, diante dos graus de incerteza e de imprevisibilidade, vale dizer de ingovernabilidade, que caracterizam a ordem financeira internacional. Os Estados-nações estão diante do imperativo de atuar num mundo no qual todas as opções são incertas. E mais ainda, os governos nacionais encontram-se em ambientes não só de risco, mas de incerteza absoluta. A diferença é relevante já que o risco caracteriza uma situação em que se pode saber o custo de diversas ações com razoável probabilidade, enquanto incerteza é uma situação em que não é possível conhecer tais probabilidades. A permanência dessa incerteza absoluta seria a restrição que mais limitaria o poder dos Estados soberanos.

Deve-se ainda ressaltar que os efeitos dessa instabilidade, típica de um capitalismo global desorganizado, são tanto mais incontroláveis quanto maior a fragilidade externa do país considerado. As inconsistências de uma política macroeconômica fundada no cálculo de curto prazo, dissociada de uma visão

estratégica independente, tornam a economia em questão particularmente vulnerável às oscilações na conjuntura internacional, aprofundando as causas de sua desvantagem relativa, num círculo vicioso de efeitos perversos. Portanto, a crise de governabilidade não deve ser enfocada apenas em seus aspectos internos, relacionados à capacidade do governo de administrar seus problemas de ordem doméstica, mas também em seus aspectos externos, ligados à capacidade de alcançar o equilíbrio entre ajuste interno e inserção internacional. Não há dúvida de que as assimetrias no sistema de poder internacional dificultam bastante para qualquer Estado alterar isoladamente o equilíbrio de forças, mas essa constatação não torna mais plausível a perspectiva favorável à omissão do Estado.

A recusa a exercer um papel mais ativo e independente tende a agravar posições de desvantagem relativa. Nessa linha, mais uma vez, deve-se destacar a centralidade do papel dos Estados nacionais, tanto em relação ao enfrentamento de seus desafios internos, quanto no que se refere aos processos e coordenação de políticas de regulação global da economia, através da participação dos governos nacionais nos fóruns internacionais pertinentes. Este é o caso, por exemplo, das negociações para o estabelecimento de um regime regulatório que imponha restrições ao movimento do capital especulativo. Portanto, a globalização não exclui, senão que reafirma, a política do interesse nacional; não no sentido de um nacionalismo autárquico ou xenófobo, mas enquanto capacidade de avaliação autônoma de interesses estratégicos, tendo em vista formas alternativas de inserção externa. Por mais que a integração do sistema internacional tenha avançado, persiste a tensão entre a esfera nacional e a ordem mundial globalizada. Ainda que se aceite a idéia de crise do Estado, isso não significa, “um prelúdio de morte”, mas um momento de transição para novos padrões de articulação entre uma governabilidade nacional e novas formas de atuação, nos planos internacional e multilateral, contrariando a idéia liberal de que o mercado, com sua dinâmica de liberdade total e de desconhecimento das fronteiras nacionais, é o único candidato viável para substituir a função reguladora e integradora do Estado nacional.

As considerações mencionadas impõem uma ruptura com o vezo reducionista das análises convencionais sobre globalização e reforma do Estado. Em vez do Estado mínimo, a globalização requer a revitalização das estruturas estatais, de forma a maximizar sua eficiência na execução das reformas necessárias e na gestão do processo de inserção externa. Requer ainda uma ruptura com o estilo tecnocrático de governo, responsável pelo agravamento do hiato do Estado em relação à sociedade e à representação dos interesses. Como ressalta Evans (1995), os dados comparativos do desempenho de diferentes países sugerem que a maior participação no comércio (mundial) está associada ao aumento e não à redução do papel do Estado. Além disso, a observação das nações que tiveram maior êxito econômico, ao longo dos últimos 30 anos, sugere que uma alta institucionalidade estatal (*high stateness*) pode constituir uma vantagem competitiva numa economia globalizada.

Claro está que as novas formulações acerca da relação Estados/mercado global, que basicamente preconizam uma postura menos extremista e mais ponderada, não pretendem justificar o retorno ao passado. O que se impõe é repensar o papel do Estado à luz das novas exigências de uma ordem globalizada.

Então, cabe destacar os requisitos políticos que possibilitam uma ação eficiente por parte do Estado. O êxito dos programas governamentais requer, além dos instrumentos técnicos e financeiros controlados pelo Estado, a mobilização dos meios políticos de execução. A garantia de viabilidade política, por sua vez, envolve estratégias de articulação de alianças e coalizões de forma a garantir o necessário respaldo às decisões, qualquer que seja o regime político em vigor. Requer ainda garantir a sinergia Estado/sociedade, já que a execução de projetos de desenvolvimento de nível micro envolve freqüentemente agências estatais trabalhando em articulação com grupos sociais locais. Sob esse ângulo, o reforço da institucionalidade estatal e a revitalização da sociedade civil são aspectos estreitamente articulados, assim como a crise do Estado e a deterioração da sociedade civil são processos que se realimentam mutuamente.

## 1.4 Regulação e autonomia

Segundo Haggard e Kaufman (1993), nenhuma reforma pode ser introduzida sem alguma autonomia em relação aos grupos de pressão - sejam eles representantes de quem quer que seja - e que nenhuma reforma pode ser implementada sem que se crie ou se apele a uma coalizão de *beneficiários*. Isso é válido até mesmo para as reformas que têm como objetivo a redução do papel do Estado na economia. Sua implementação depende do apoio político de diferentes grupos de beneficiários, sejam eles do setor privado ou não e, pelo menos, da aquiescência das maiores forças políticas que competem dentro do sistema político. Sem alianças tácitas ou explícitas entre políticos, elites tecnocráticas e os que se beneficiam com o esforço da reforma, qualquer tentativa de mudança tende a se frustrar.

Como visto nas seções anteriores, a abordagem baseada na autonomia do Estado pressupõe uma impossibilidade, que é a existência de uma entidade com independência na vontade e na capacidade de agir. Nesse sentido, o sucesso e o fracasso na implementação das políticas econômicas estão associados às coalizões efetuadas. O estilo tecnocrático de decisão, usual nas democracias recentes, é visto como incompatível com a continuidade das reformas econômicas. Seria equivocada a idéia de que, em regime democrático, as resistências possam ser vencidas à força ou de que as reformas possam ser conduzidas tão rapidamente que os grupos afetados não tenham tempo para se organizar e agir contra elas (Bresser Pereira, Maravall e Przeworski, 1993).

Neste sentido, podemos recorrer ao conceito de *coalizões distributivas* de Mancur Olson (1982). Sua teoria sobre a lógica da ação coletiva nos sistemas econômicos modernos, prega que os bens públicos ou coletivos estão sujeitos à captura por grupos organizados, que se beneficiam desses bens e repartem os custos com a coletividade. Essas coalizões reduzem a eficiência e a renda agregada da sociedade, ao mesmo tempo, que também reduzem sua capacidade de se adaptar às novas circunstâncias mediante a realocação de recursos e a utilização de novas tecnologias (Olson, 1982).

Esta visão olsoniana, de captura do Estado, pode ser exemplificada com a descrição de Kaufman (1989) sobre o fenômeno, ao analisar a experiência dos ajustes econômicos na Argentina, Brasil e México, nos anos 80:

*“... the third major impediment to reductions of fiscal deficits lay in the political power of the state apparatus to resist the directives of central authorities. Major portions of each national budget are controlled by strong, sometimes legally autonomous constellations of bureaucratic and private interests which limit the capacity of central authorities to manage aggregate revenue flows. Many of the largest state enterprises, for example, provide important strongholds for the military establishment; others are linked symbiotically to large private business groups through subsidies and public contracts. Strategically located public sector unions can also block efforts at administrative rationalization, as was long the case in Argentine railroad industry. For these reasons, state spending often exceeded targeted goals in spite of painful reductions in health and education expenditures, or in overall public salaries. Finally, there have been similar pressures on the revenue side of the equation. Efforts to strengthen the taxing capacity of the state typically met with substantial resistance – often from business, military and professional groups that gain considerably from public outlays”.* (Kaufman, 1989, p. 408)

Assim, a privatização se apresenta como uma das formas de se lidar com essa questão, ao se reduzir a quantidade de objetos estatais passíveis de serem capturados. De fato, o conceito de captura do Estado permite, segundo o autor, descortinar a parte invisível da contribuição das privatizações ao ajuste das contas públicas e à competitividade dos diversos setores da economia. Não são somente os recursos arrecadados que contam. Nem tampouco a alegada maior eficiência intrínseca do setor privado. Na verdade, o que também está em pauta é uma desprivatização do Estado por meio das privatizações.

Tal noção segundo Schneider (1991) permite que seja questionado um outro mito, que é o do apoio incondicional do empresariado às privatizações. Usualmente as resistências às privatizações são associadas aos sindicatos ou aos segmentos da sociedade tidos como contrários às políticas do governo, a exemplo dos partidos políticos de oposição. Afinal, se há desprivatização do Estado, há perdedores identificáveis nos segmentos empresariais em cada processo de privatização.

O ponto a ser realçado se refere à falsa percepção de que o apoio que tem permitido a implementação das privatizações se reproduz, automaticamente, no momento da atuação do Estado, e que se dá não só por conta da necessidade de se arrecadar recursos para o ajuste das contas públicas, como pela aceitação da

tese da necessidade de se permitir uma atuação mais eficiente do Estado em atividades tidas como tipicamente estatais, a exemplo da saúde, educação e segurança. Ainda que essa visão simplificada do Estado seja uma abstração, a redução das suas funções se tornou uma receita bem vista, como forma *potencial* de libertar o Estado da ação dos grupos de interesse que se beneficiam dos bens públicos e repartem os custos com a coletividade.

Para os defensores de um *Estado reduzido*, a forma de se enfrentar o problema da sua captura por interesses privados é circunscrever o alcance de suas funções. Ou ainda, de outra forma, a idéia de um *Estado planejador* ou *hiperativo*, no novo exercício de suas atividades reguladoras, seria um contra-senso nas sociedades contemporâneas complexas, nas quais é diminuta a possibilidade de se prever os resultados das infinitas interações entre indivíduos e agentes econômicos. Intervenções com um determinado objetivo podem gerar resultados não-previstos, na direção contrária à desejada. Desse modo, a regulação deveria se limitar a regras gerais, não sendo desejável, por parte do Estado, uma atuação mais pontual e intervencionista.

Em outras palavras, os objetivos de crescimento econômico e de consolidação da democracia, nos países em desenvolvimento, serão melhor atendidos por um Estado menor, reduzido em seu papel, ou por um novo Estado, recuperado e redefinido em termos de capacidade de intervenção, ou de *governance*, em um sentido mais amplo.

A idéia de um *Estado mínimo*, como indicativa de uma posição liberal radical, na qual uma eficiência alocativa maior é associada a um mínimo de intervenção estatal, pode ser entendida através de duas abordagens. A que postula a ilegitimidade e a irracionalidade do *Estado planejador* e a que entende a redução do Estado como o caminho inevitável para se fazer frente à ação nefasta dos *rent seekers*.

Para Buchanan (1980), o *Estado legítimo* é o que preserva o ideal liberal, no qual os indivíduos são livres para decidir os próprios atos, respeitando regras mínimas, não formalizadas, de comportamento. Neste sentido, a existência do Estado se associa à necessidade de superação dos inconvenientes de uma

situação na qual não se tem garantia sobre o cumprimento dos acordos livremente negociados ou sobre a produção de bens públicos. O Estado legítimo seria, assim, aquele que se restringe a proteger os direitos individuais, pessoas e propriedades, garantindo o cumprimento dos contratos negociados privadamente, ao tempo em que define as estruturas de financiamento e de produção dos bens coletivos.

Seja pela ilegitimidade ou irracionalidade da existência de um *Estado planejador*, seja pela necessidade de se fugir à sua captura pelas *coalizões distributivas*, o *Estado mínimo* se apresentaria como solução para os problemas enfrentados pelas sociedades liberais contemporâneas. A esfera de atuação do Estado deveria ser reduzida e o controle burocrático dar lugar a mecanismos de mercado, onde for possível. Neste caso, a possibilidade de maior autonomia do Estado está associada à redução do seu papel.

De acordo com tais idéias, grupos de tamanhos diferentes, ainda que possuindo interesses comuns, têm probabilidades desiguais de se organizarem para uma ação coletiva, na ausência de incentivos seletivos ou de co-ação. Grupos pequenos e com interesses homogêneos têm maior propensão a se comportarem como privilegiados e a fugirem a um padrão de não-cooperação racional. A razão disto é que nestes grupos a contribuição individual e os benefícios decorrentes são perceptíveis para o grupo como um todo; de outra forma, sendo perceptível o benefício líquido a ser auferido pelos atores, a ação coletiva pode se dar de maneira voluntária (Olson, 1965).

Na verdade, as preocupações de Buchanan e Olson não autorizam conclusões de que, como solução para maior eficiência alocativa, o Estado deva ser confinado, por exemplo, somente às áreas de educação, saúde e segurança. Afinal, Buchanan entende que cabe também ao *Estado legítimo* definir estruturas de financiamento e produção de bens coletivos. Na mesma obra, antes referida, Olson (1982) menciona que “a melhor política macroeconômica é uma boa política microeconômica”. Para tal, é requerida a existência de instituições capazes de lidar e repelir os grupos de interesse, quer por ocasião da elaboração das legislações e regulações, quer na aplicação de leis antitruste ou a qualquer tipo de cartel. O autor reforça esta visão ao concluir que o que explica mais

consistentemente a diferença entre as rendas dos países é a diferença nas suas políticas econômicas e na qualidade das instituições.

Pelo lado dos autores que defendem explicitamente a importância da intervenção do Estado, Evans (1992) reconhece que o *rent seeking* tem sido uma faceta comum de países em desenvolvimento. Em sua opinião, alguns aparatos estatais consomem o excedente que extraem, encorajam atores privados a trocar atividades produtivas por *rent seeking* improdutivo e falham em prover bens coletivos. Estes Estados se enquadram no que o autor chama de *Estados predatórios*.

Reduzir todos à perspectiva de predação seria negar a possibilidade de se ter Estados capazes de fornecer incentivos diferenciados para induzir investimentos privados, aliviar estrangulamentos que geram impedimentos ao investimento e prover bens públicos com o excedente fiscal obtido. Estes Estados, ainda que não imunes ao *rent seeking* ou ao mau uso de parte do excedente, conseguem, através de uma atuação seletiva, promover ajustamentos econômicos e transformações estruturais. A erosão das instituições estatais se deve à ausência de seletividade nas suas intervenções que sobrecarrega as burocracias e amplia as possibilidades do *rent seeking*.

Por seu turno, Smith (1993) desenvolve a questão sobre a reforma do Estado, ponderando que a viabilidade política das reformas liberalizantes na América Latina foi, em parte, configurada pela mudança do equilíbrio de poder nas relações entre o Estado e os grupos econômicos dominantes no interior da classe empresarial. De um lado, as receitas neoclássicas exigiram a redução do Estado e de mecanismos de regulação; de outro, o aparelho de Estado assumiram funções adicionais e responsabilidades mais amplas no apoio a um modelo de acumulação conduzido pelo mercado. A ortodoxia econômica pôde muito bem exigir mais autonomia, ao invés de menos, em relação à expressão imediata de interesses empresariais específicos, embora a eficácia dessa autonomia se encontrasse *inserida* nas redes de formulação das políticas públicas e privadas.

De igual forma, a ortodoxia pode implicar uma ampliação, e não a redução, da função de orientação e coordenação do setor privado por parte do Estado,

assim como uma capacidade de administração mais eficiente e concentrada nas mãos de elites tecnocráticas e de administradores públicos (Smith 1993).

Na visão deste autor, apesar do predomínio da retórica anti-estatista, o Estado tem necessariamente de desempenhar um papel forte nesses períodos de rápidas transformações. Uma vez alcançado um novo equilíbrio, o Estado será mais forte, ou mais fraco, dependendo das questões específicas em pauta. De um lado, o Estado emergente certamente abandonou muitas de suas funções empresariais tradicionais, relativas à propriedade direta de empresas produtivas; de outro, foi preciso desenvolver uma nova modalidade de regulação estatal, na qual as autoridades exercem mais poder e têm capacidade para fiscalizar a operação dos mercados privados, fomentar a modernização tecnológica e colocar em ação políticas sociais compensatórias (Smith, 1993).

Bresser Pereira (1997) sistematiza uma linha de argumentação na defesa da recuperação da capacidade de intervenção do Estado. No seu entender, é um equívoco imaginar que o crescimento econômico dos países latino-americanos possa ser retomado apenas com a estabilização e a redução da intervenção do Estado.

Para a retomada do crescimento é necessário definir um novo papel estratégico para o Estado. O objetivo é que o Estado facilite a competitividade internacional de sua economia. O autor aceita a necessidade de redução do Estado, concordando com a visão sobre sua captura pelos interesses particulares dos *rent seekers*. Mas defende que a privatização e a liberalização não podem ser vistas como objetivos em si. A restauração da capacidade de investimento público deve fazer parte da meta a ser atingida com as reformas econômicas, permitindo a definição de um novo modelo de intervenção estatal. A sua tese é que o cerne da crise dos Estados latino-americanos é a exaustão da sua forma de intervenção, baseada no modelo de industrialização substitutiva de importações, e não ao tamanho do Estado em si (Bresser Pereira, 1997).

Esse *novo Estado*, escreve Bresser Pereira, não deve se retirar inteiramente da economia, mas deve, sim, possuir os recursos financeiros, administrativos e regulatórios, para que, sempre que o mercado não tiver

condições de coordenar adequadamente a economia, intervenha de modo efetivo (Bresser Pereira, 1997). Implicitamente, existe a crença que associa uma eficiência cada vez maior do Estado regulador a um papel cada vez maior do mercado. Pois se a discussão sobre o Estado mínimo não se faz pertinente e o que subjaz toda a discussão é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma reforma, uma reconstrução do Estado e não o seu desmonte.

Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1993) defendem que as reformas devem também conter uma promessa confiável de extensão da cidadania social. Segundo estes autores, a postura neoliberal seria equivocadamente tolerante em relação aos custos sociais das reformas econômicas. Isto porque ela parte do pressuposto de que, uma vez desregulamentada e desprivatizada a economia, os mercados surgirão e seu funcionamento fará com que os recursos sejam realocados entre setores e atividades.

A questão, contudo, é que os mercados não necessariamente *surgem* com a competição, precisando ser criados por intermédio de políticas. De qualquer forma, mesmo quando os mercados estão presentes, a realocação de recursos necessária para tornar algumas economias eficientes pode ser simplesmente muito extensiva para acontecer sem um grande envolvimento do Estado.

Werneck (1993), ao analisar a falência do Estado brasileiro e sua incapacidade de *governance*, destaca o desafio que representa a reconstrução de um novo Estado, reconfigurado no seu papel:

*"Discouragement in face of the challenge (to rebuild the state) has increased the seduction of the idea of a national project that practically makes the state dispensable. Of course, that is nothing but a mirage... Modernization and development are not feasible without constructing a modern state, no matter how economically and politically liberal the development path is". (Werneck, 1993, p. 23-24)*

Com base no exposto, pode-se enquadrar a discussão sobre reforma do Estado como associada não a uma meta apenas indicativa, de redução do seu tamanho ou do escopo de suas atividades, mas à natureza e ao nível de sua intervenção. E mesmo imaginando que a atividade de regulação dos serviços tidos como públicos seja um dos papéis não questionados, a ser desempenhado pelo

Estado, a extensão e a forma de exercer este papel fornecem um campo seguro para divergências e disputas.

Ao abandonar funções empresariais, relacionadas à produção de bens e serviços, o Estado estaria se capacitando para ter uma atuação mais seletiva e, portanto, mais eficaz, conforme requerido por Smith (1993). De forma análoga, o resultado possível das reformas liberalizantes da América Latina, no período recente, seria a ampliação da função de orientação e coordenação estatal do setor privado. E, de maneira mais geral, pode-se situá-la como sendo também compatível com a abordagem de Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1993) para as reformas econômicas das democracias recentes: o novo papel regulatório do Estado faz parte do resultado de um programa de reformas que, a despeito de ser orientado para o mercado, objetiva a recuperação da capacidade de intervenção estatal.

Na verdade, excetuando-se a posição de eventuais defensores de uma situação-limite representada por um *Estado mínimo*, pode-se dizer que o que está em discussão é o escopo da atividade de regulação e a capacidade de os Estados exercerem eficientemente este papel, ao emergirem das reformas orientadas para o mercado. Sobre este último ponto, Milward e Provan (1993) demonstram particular preocupação com a privatização dos serviços públicos.

O conceito de *Estado oco* é utilizado pelos autores para caracterizar escolhas na direção da privatização dos serviços públicos, decididas, basicamente, por conta das limitações de recursos e de capacidade do Estado. Não haveria, assim, uma análise dos custos e benefícios de o serviço ser provido diretamente pelo Estado ou pelo setor privado. O receio é que a mesma incapacidade do Estado em prover o serviço ocorra no seu novo papel de regulador ou de fiscalizador.

Para Frischtak (1995), a regulação se juntaria a outros dois papéis a serem desempenhados pelo Estado, de forma a conferir o *status* de desenvolvimentista ao Estado contemporâneo. Primeiro, o relacionado à realização de investimentos: os que complementam e induzem os do setor privado; os que visam às áreas que apresentam grandes externalidades, onde o setor privado normalmente não

investiria, a exemplo da educação e saúde básicas e outros segmentos relacionados à infra-estrutura social; e os que visam à produção de bens sociais que devam ser disponíveis para todos os cidadãos, independentemente do seu nível de renda.

Segundo, a função de prover um quadro macroeconômico estável e previsível, de forma a permitir que, em nível microeconômico, os agentes, ao estarem suficientemente informados para tomar suas decisões, possam contribuir para a estabilidade e eficiência dos diversos mercados (Frischtak, 1995).

A agenda do Estado contemporâneo, visualizada pelo autor, amplia a discussão sobre a capacidade de o Estado exercer, com eficiência, seu novo papel regulatório, no seguinte sentido: até que ponto isto é possível, sem que os demais itens da agenda sejam também cumpridos satisfatoriamente?

Ou, em outras palavras, trata-se de saber se é razoável imaginar um Estado com *expertise* em apenas uma das esferas, no caso a de regulação. Uma hipótese razoável é supor que o *Estado regulador* deverá ter recursos de *governance* para lidar, simultaneamente, com as três esferas. Só assim teria assegurado a legitimidade necessária para exercer eficientemente o papel regulatório.

Sendo as reformas econômicas das últimas duas décadas orientadas para uma redefinição dos limites dos espaços público e privado, possivelmente, em favor deste último, as desregulações e as novas regulações, pelo menos em tese, obedecem a seguinte lógica: a) as desregulações buscam ampliar a auto-regulação, através de mecanismos de mercado, com a remoção de barreiras à competição e à mobilidade dos fatores de produção e, b) as regulações, por seu turno, se justificam onde as forças de mercado podem, previsivelmente, provocar efeitos indesejados. A um papel cada vez maior do mercado se associaria uma eficiência cada vez maior do *Estado regulador*, por conta da redução de suas atividades.

É com base nesta perspectiva que a reestruturação da cadeia produtiva dos serviços públicos entra na pauta pública reformista. Os grandes monopólios de

serviços de infra-estrutura, tidos como naturais<sup>11</sup>, passaram a ser questionados em sua verticalização. Onde possível, as atividades consideradas como monopólios naturais deveriam ser separadas daquelas onde a competição pudesse ser fomentada. As que não fossem consideradas monopólios naturais deixariam de ser um serviço público típico, podendo, assim, ter seus preços definidos por mecanismos de mercado, tornando o sistema regulatório mais eficiente.

Na visão de Abranches (1996), uma política regulatória não-estatista, orientada para o mercado, deve se basear em uma estratégia minimalista e incrementalista, a qual se opõe àquela que se caracteriza por ser minuciosa *a priori*. Trata-se de não procurar antecipar, nos mínimos detalhes, eventos futuros, de forma a enquadrá-los na legislação. A regulação prévia detalhada tende a basear-se no antigo quadro regulatório, que se pretende reformar.

Para o autor, os conhecimentos do passado não fornecem as informações suficientes para se antever o novo ambiente. O resultado desta opção seria a inflexibilidade, burocratismo, excesso de intervenção, ineficiência e ineficácia (Abranches, 1996).

De forma similar, Pinheiro (1997) entende como equivocada a visão de que cabe às agências reguladoras “planejar” o seu setor, ao tempo em que se superestima a importância da *regulação de detalhe, vis-à-vis* o desenvolvimento de uma regulação básica (Pinheiro,1997). A visão de Pinheiro pode ser considerada uma síntese do pensamento dos anos 90, por parte dos que buscam um modelo não apoiado em um liberalismo radical, mas que, ao mesmo tempo, temem a reprodução de um modelo estatista, pós-privatizações.

Por outro lado, há sempre o problema apontado, conforme visto anteriormente, de captura dos órgãos reguladores por *coalizões distributivas*. Podemos mencionar, ainda, que a regulação assume, freqüentemente, a natureza de um processo de formação de coalizões, por negociação, envolvendo

---

<sup>11</sup> Abranches (1996) define o monopólio natural como sendo aquele que se caracteriza pela existência de barreira de entrada, sob a forma de custos de produção não recuperáveis (*sunk costs*) específicos aquele mercado em particular, nos quais o entrante deve incorrer, mas que não se aplicam às firmas já estabelecidas. Em outras palavras, as barreiras de entrada decorrem do fato de que as firmas já estabelecidas são capazes de estipular preços inferiores aos custos médios, como forma de desencorajar potenciais novos investidores.

consumidores, firmas e agências regulatórias. Mesmo quando a coalizão não se forma explicitamente, o ato regulatório pode representar um conluio entre a agência regulatória e uma das partes, em detrimento das outras, ou a captura do regulador pelo regulado. Neste sentido, para que o Estado possa fazer este tipo de intervenção, a ação regulatória deve ser cercada de regras de procedimento, de forma a garantir a justiça e a legitimidade das decisões, assim como o respeito a todas as partes envolvidas. A questão é saber quais os procedimentos mais indicados para se “regular o regulador” (Abranches, 1996).

O receio é que, na busca de maior eficiência técnica e alocativa na produção e comercialização dos serviços públicos, por conta da presença de monopólios naturais e da assimetria de informações, o Estado termine por empreender um modelo excessivamente intervencionista, na suposição de que será capaz de encontrar, antecipadamente, soluções pontuais para os eventuais problemas futuros (Pinheiro, 1997). Além do mais, a delimitação, em si, do escopo regulatório, fornece, em princípio, maior imunidade da agência à sua captura por grupos de interesse.

Como veremos nas próximas seções, a construção do *Estado regulador* no Brasil, implicou na reforma do aparato regulatório existente, ou seja, lançou-se mão de uma desregulação que precedeu ou se fez concomitantemente à criação de um novo sistema regulatório. Este processo, como não poderia deixar de ser, gerou fortes conflitos de interesses.

## **Capítulo 2 - Estado, desenvolvimento e reformas no Brasil**

Como veremos a seguir, duas das experiências mais relevantes de reforma do aparelho de Estado no Brasil antes da instauração da Nova República, em 1985, foram levadas a cabo durante regimes autoritários. A primeira dessas reformas foi realizada pelo Presidente Getúlio Vargas, à frente de uma ampla coalizão comprometida com um projeto modernizante que seria implementado ao longo das fases em que se pode dividir seu longo governo (1930-45). A segunda experiência se deu no primeiro governo do ciclo militar (1964-85), e foi introduzida pelo Decreto-lei nº 200, no início de 1967. Entre 1945 e 1964, os governos democráticos que se sucederam no poder não realizaram qualquer experimento de vulto no tocante à reforma do Estado, preservando-se, em suas grandes linhas, o padrão anterior.

Nos dois casos considerados, além do contexto autoritário, o ponto convergente do esforço reformador está relacionado com a dimensão especificamente administrativa da reforma do Estado. Esta envolveu questões relativas ao grau de centralização da máquina burocrática, à hierarquia entre as várias unidades integrantes do aparelho estatal, à articulação entre as várias agências do Poder Executivo, à definição dos órgãos normativos e fiscalizadores ou ainda à classificação de cargos e carreiras. Atribuiu-se ao Executivo e às agências administrativas um amplo espectro de prerrogativas no que concerne à formulação e à implementação de políticas públicas.

### **2.1 O desenvolvimentismo no Brasil**

O primeiro governo Vargas, que se estende de 1930 a 1945, implementou uma ampla agenda de reformas iniciada durante o chamado governo constitucional (1934-37), a reforma do Estado teve seu ápice após o golpe de 1937 que instaurou a ditadura do Estado Novo (1937-45), determinando o fechamento do Congresso, a extinção dos partidos políticos, o banimento da oposição, a introdução da censura e o controle dos meios de comunicação. O

fechamento do processo decisório governamental e o recurso a um estilo coercitivo de implementação de políticas seriam os traços distintivos do regime. Nesse contexto, as medidas reformistas seriam impostas pelo alto, sem qualquer preocupação com a negociação política.

Ademais, a nova arquitetura institucional passaria ao largo de questões fundamentais sob regimes democráticos, como a articulação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo em vista a preservação da independência de cada um deles; a autonomia dos partidos políticos, ou ainda o acesso dos interesses organizados ao sistema político. As mudanças foram, contudo, profundas, representando um corte com o passado e revelando grande capacidade de persistência ao longo do tempo. Somente com o advento da nova onda modernizadora da década de 1990 é que o legado varguista foi efetivamente posto em xeque.

A reforma do ciclo Vargas representou um amplo conjunto de medidas voltadas para a desarticulação do Estado oligárquico, característico da chamada República Velha (1889-1930). De teor centralizador, envolveria, em seu aspecto administrativo, a modernização e a racionalização do aparelho burocrático. A reforma implantou um novo modelo de Estado, caracterizado por vasto poder de intervenção na ordem econômica e social. Além disso, com a criação de empresas no setor de infra-estrutura industrial, delineou-se a formação do Estado-empresário, criando-se as bases para o futuro Estado desenvolvimentista.

De acordo com o modelo varguista, o Executivo Federal tornou-se o centro político-institucional do país, o que implicou o fortalecimento desse poder em termos administrativos e financeiros, além da modificação do modo de relacionamento entre o poder central e as unidades estaduais. Estas, sobretudo após o Estado Novo, foram submetidas ao controle do governo federal. Para tanto, o governo lançou mão de dois mecanismos institucionais: as interventorias e os “Daspinhos”. Em cada estado da federação, criou-se um ramo do Departamento Administrativo, órgão colegiado, de composição técnica, subordinado ao Dasp e ao Ministério da Justiça, tendo à frente um diretor nomeado pelo próprio Presidente da República. Possuindo poderes excepcionais, os “Daspinhos”

funcionavam como câmaras de revisão das decisões dos interventores, que podiam vetar pelo voto de 2/3 dos seus membros. Enquanto as interventorias representavam a extensão política da União nos estados, os "Daspinhos" faziam o papel de extensão administrativa do poder central, dando ao federalismo brasileiro um perfil mais centralizador.

A intervenção na esfera econômica se fez pela criação de institutos, autarquias e conselhos técnicos, com amplas funções regulatórias nas áreas do consumo e da produção, da exportação e importação, dos incentivos e da proteção à indústria nascente, entre outras. Os conselhos técnicos constituíram uma peça importante na engrenagem que viabilizou um sistema decisório mais aberto aos interesses econômicos que neles tinham assento, sem afetar a primazia da elite técnica, aspecto fundamental da reforma varguista.

A partir do início dos anos 1930, teve início a implantação desse estilo de gestão. Previstos pela Constituição de 1934, em seu Artigo 103, tais conselhos tinham por função assessorar o governo na formulação de políticas e na tomada de decisões referentes a diversas áreas. Alguns eram dotados de poderes normativos e deliberativos, outros exerciam apenas funções de natureza consultiva. Além desses órgãos, foram criadas empresas estatais em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico do país. Entre 1940 e 1945, 21 empresas públicas haviam sido criadas entre sociedades de economia mista, autarquias e fundações, sendo 10 empresas do setor produtivo.

Outro aspecto, não menos importante da reforma do Estado implementada por Vargas, refere-se ao formato institucional para a articulação Estado-sociedade. A incorporação de novos atores - trabalhadores e empresários urbanos - ao sistema político se fez pela implantação do modelo corporativo de intermediação de interesses. A opção pelo corporativismo estatal implicou a integração das organizações patronais e operárias a uma estrutura vertical hierárquica e centralizada, constituída pelos sindicatos, federações e confederações, diretamente ligados ao Estado. Definidas como entidades paraestatais, as organizações dependeriam de um aporte obrigatório de recursos, razão pela qual

não se viram na contingência de oferecer a seus membros incentivos suficientes para deles extrair os recursos necessários à sua sobrevivência e expansão.

A subordinação à tutela estatal tornou-se mais nítida a partir da instauração do regime ditatorial do Estado Novo. No decorrer do tempo, a estrutura corporativa transformou-se na via preponderante de incorporação política dos setores empresariais e operários. A constituição desses segmentos, enquanto atores políticos, processou-se mediante o intercâmbio com o Estado, dotado de fortes instrumentos de cooptação. Dessa forma, nenhum dos atores básicos da ordem industrial nascente moldou sua identidade coletiva pela mediação dos partidos políticos. O conflito de interesses seria canalizado diretamente para a burocracia estatal.

Note-se que foi, sobretudo, a classe empresarial que se beneficiou dos novos espaços abertos no interior do Estado. Nos diferentes conselhos técnicos, os empresários tiveram garantido um espaço de representação, enquanto a participação das lideranças sindicais, subordinadas à tutela do Ministério do Trabalho, ficaria restrita aos órgãos ligados à política trabalhista e previdenciária.

Ao consagrar a assimetria entre empresários e trabalhadores no que diz respeito ao acesso aos núcleos decisórios centrais, a estrutura corporativa brasileira caracterizou-se por um formato setorial e bipartite, consolidando-se arenas de negociação intraburocráticas, onde elites econômicas e estatais manteriam um intercâmbio em torno de políticas específicas pertinentes aos interesses industriais.

O legado institucional varguista (aqui descrito em seus aspectos centrais) não foi desmontado com a queda do Estado Novo. É preciso lembrar que a redemocratização do país, no período pós-1945, não afetou de forma substancial o centralismo administrativo e o estilo de gestão introduzidos por Vargas. Ao contrário, preservou-se, em grande parte, o arcabouço institucional do governo deposto. Executivo forte, controle do processo decisório pela alta burocracia, subordinação dos sindicatos ao Ministério do Trabalho, desenvolvimento de fortes vínculos entre a classe empresarial e o Estado, marginalização política dos trabalhadores rurais, papel secundário da representação parlamentar no processo

de formação de políticas persistiriam como elementos básicos do novo regime. Reforçou-se a tendência anterior à formação de espaços de negociação entre elites dos setores público e privado, no interior de agências setoriais.

Nas décadas seguintes, a presença das estatais na economia cresceria rapidamente, fruto de um processo de desenvolvimentismo, que preconizava a instalação de uma indústria diversificada no Brasil, a criação de estatais em setores nos quais o setor privado não demonstrava interesse ou condições de investir. Esse foi tipicamente o caso do setor siderúrgico. O mesmo tipo de motivação esteve por trás dos investimentos públicos em setores de infraestrutura, como as rodovias.

Outro fator que favoreceu a forte presença do Estado na economia, era o cuidado com a segurança nacional: a preocupação com a falta de vários produtos importantes durante a Segunda Guerra Mundial; o desejo de manter sob controle público as indústrias consideradas estratégicas; e a opção por limitar a participação de empresas estrangeiras na economia brasileira. Empresas como a Fábrica Nacional de Motores, a Álcalis, o Lloyd, o Serviço de Navegação da Bacia do Prata e a Embraer, entre outras, foram criadas ou estatizadas com essa motivação. O nacionalismo econômico refletido na orientação de manter a exploração do subsolo nas mãos de brasileiros, marcou a criação da Companhia Vale do Rio Doce e da Petrobras.

Um outro meio pelo qual se deu a criação de estatais foi a nacionalização de empresas privadas estrangeiras em setores cuja regulação não foi eficiente em promover os investimentos de que o país necessitava para viabilizar seu rápido crescimento. Esse foi o caso dos setores de ferrovias, comunicações e eletricidade. Mas esse movimento também servia aos objetivos ligados à soberania nacional por parte de grupos que temiam o controle desses setores por empresas estrangeiras.

A verticalização e a diversificação de atividades de grandes empresas estatais constituíram uma quarta via de expansão. Esse processo foi motivado pelo objetivo de ocupar *espaços vazios*, parte central da estratégia de substituição de importações e aumentar a lucratividade, com a criação de subsidiárias em

setores com taxas de retorno elevadas. Esse processo facilitado pela elevada capacidade de autofinanciamento de várias estatais e estimulado pela criação de grandes *holdings* setoriais. Setores como de celulose, petroquímica, alumínio, transportes, entre outros, viram a participação pública crescer rapidamente.

Por fim, contribuiu bastante para o crescimento do número de empresas estatais, ainda que não para o tamanho do chamado setor produtivo estatal, a estatização de empresas “mal administradas”, embora situadas em setores estranhos às atividades do setor público como, por exemplo, hotéis, usinas de açúcar, editoras.

Apesar do caráter mais intervencionista da política econômica a partir do Estado Novo, o rápido crescimento do número de empresas estatais no pós-Guerra não foi algo planejado ou resultante de uma ideologia estatizante (Baer, Kerstenetzky e Villela, 1973) e (Cardoso, 1973). Para Martins (1977), sempre houve uma ideologia de intervenção do Estado (assumisse ela a forma de *estatismo*, *nacionalismo* ou *desenvolvimentismo*) cujo referente era a idéia de *nação*. Daí porque, no plano da ideologia, *estatismo*, *nacionalismo* ou *desenvolvimentismo* apareciam muitas vezes como confundidos como conceitos intercambiáveis. É historicamente inexato, portanto, afirmar, como parece ser freqüente, que a ação empresarial do Estado surge no Brasil de forma quase acidental e como desligada de um projeto político definido.

O golpe de 1964 reintroduziu o regime autoritário no país. Durante os 21 anos de ditadura militar, alguns dos aspectos essenciais do modelo já descrito foram acentuados, notadamente a centralização do poder do Estado, o fortalecimento dos poderes legislativos do Executivo, o debilitamento do Congresso e dos partidos políticos, a representação dos interesses pela via do corporativismo estatal e o reforço do padrão insulado e fragmentado de negociação entre as elites empresariais e estatais.

Esta época veria também a expansão considerável do número de conselhos técnicos com representação empresarial, como o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Conselho Interministerial de Preços (CIP), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico

(CDE), entre outros, paralelamente ao aumento da repressão sobre sindicatos e demais formas de organização dos setores populares, sobretudo durante os três primeiros governos militares (1964-74). A nova conjuntura, ao eliminar as restrições do regime democrático, criou condições favoráveis para o aumento dos graus de liberdade de ação do Executivo, que passou a governar através de atos adicionais e institucionais, além de recorrer amplamente a decretos-leis.

Foi nesse contexto de teor fortemente autoritário e centralista que se verificou a segunda experiência importante de reforma administrativa, com o Decreto-lei nº 200, de 1967. A reforma introduzida pelo decreto-lei tinha por objetivo modernizar a administração pública, implantando um modelo dotado de maior flexibilidade e baseado em mecanismos de gestão semelhantes aos do setor privado. Entre seus princípios norteadores podemos destacar a descentralização das atividades do setor público, as funções de planejamento e coordenação, a expansão das empresas estatais, bem como de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias), o fortalecimento e a expansão do sistema de mérito pela reafirmação do ingresso por concurso público, previsto, aliás, na própria Constituição.

Além disso, foram definidas as diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos, procedendo-se também o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios. Levando à prática o princípio da descentralização, foram criadas inúmeras autarquias, fundações e empresas estatais, expandindo-se consideravelmente a administração indireta.

Neste período, a expansão do Estado assumiu proporções extraordinárias, tanto no que se refere ao número de empresas estatais criadas, quanto à quantidade de órgãos e agências novos. A tentativa de modernização impulsionada pelo Decreto-lei nº 200 acabou fomentando, nos marcos da flexibilização almejada, um padrão de expansão centrífugo no interior da máquina administrativa, conduzindo à proliferação descontrolada de aparatos estatais autônomos, especialmente na administração indireta.

Porém, a rápida expansão do setor estatal não causava maior preocupação até, pelo menos, o fim do *milagre econômico*, de 1968-1973. Baer, Kerstenetzky e

Villela (1973) afirmam que o crescimento contínuo da participação do Estado nas atividades econômicas no Brasil, dos os anos 40 aos 70, foi quase inevitável. O setor privado brasileiro era relativamente pequeno e não estava em condições de exercer um papel importante nas enormes necessidades de infra-estrutura do país ou nas indústrias de tecnologia mais sofisticada, que também são as mais dinâmicas (petroquímica, siderurgia, equipamento de transporte etc). Logo, concluem os autores, o crescimento do Estado não deveria ser considerado como uma ameaça às empresas privadas brasileiras.

Podemos considerar que o processo de diminuição da participação do Estado no Brasil remonta a 1974, quando o Brasil estava saindo do mais autoritário período da ditadura militar e entrando em uma fase de gradual distensão política, que se prolongou até a segunda metade da década de 80. A esse respeito, são de particular importância as perspectivas de uma desaceleração do crescimento econômico e as duras medidas de ajuste ao aumento dos preços do petróleo e à recessão internacional. Em tal cenário, as empresas estatais fariam maior concorrência às empresas privadas nos mercados de insumos e produtos (Pinheiro,1997).

A reação do governo às queixas do empresariado foi a adoção de medidas para fortalecer a posição competitiva das empresas privadas brasileiras em relação as estatais e às firmas multinacionais, incluindo a utilização de barreiras comerciais e de crédito subsidiado. No fim da administração Geisel, a inflação em alta e a deterioração das contas externas começaram a tornar evidente que o crescimento das estatais precisava ser controlado. Os militares já admitiam até mesmo a venda de algumas, fato que havia sido vigorosamente rejeitado pelos ministros de Geisel em meados da década de 70.

Mais do que uma reação aos argumentos do empresariado nacional, se tratava, acima de tudo, de um movimento contra a desprivatização, ainda que parcial, do Estado. O governo queria que os empresários fossem ouvidos durante o processo de decisão da economia nacional, ajudando a estabelecer critérios para a atuação do Estado e do setor privado, orientando a aplicação de lucros das empresas estatais e controlando sua expansão, direcionando a aplicação de

poupança etc (Pessanha, 1981). Dentre as principais sugestões dos empresários para reverter o processo de estatização, o autor destaca a supressão de alguns privilégios das empresas públicas, como liberdade para aplicação de recursos e isenção de alguns tributos, a limitação da capacidade de criação de subsidiárias, através do controle da diversificação, proibição de utilização de recursos oriundos da poupança compulsória e outros incentivos fiscais.

A venda de estatais, ainda que mencionada, vinha acompanhada de ressalvas, quanto os setores em que isso poderia ser feito e à sua efetividade, que acabava por desempenhar apenas um papel simbólico no rol de propostas empresariais. A privatização não era uma prioridade para o empresariado. A resposta do governo viria na proposta de fortalecer as empresas privadas nacionais por meio de subsídios fiscais e creditícios. Quanto a medidas de privatização propriamente ditas, Pessanha (1981) observa:

*"(...) a resposta contida no documento admite como evidente que a restituição ao setor privado, deve ser feita nos casos específicos identificados, para caracterizar uma orientação política. Entretanto, não é aí que reside a essência do problema, pois garantir efetivamente o país de uma tendência estatizante é dar força e vitalidade à empresa nacional, que, antes de mais nada, precisa de capitalização, uma vez que o problema dos espaços vazios é freqüentemente, expressão da carência de recursos de risco nas mãos das empresas privadas nacionais. Mas, em nenhum momento se cogitou ou poderia cogitar-se de transferir por qualquer forma empresas que, notadamente nas áreas de infra-estrutura (Petrobras, Eletrobras e seu sistema, Telebras e seu sistema, Companhia Vale do Rio Doce, Usiminas, CSN, Cosipa etc), estejam dentro dos campos definidos pelo II PND como de responsabilidade social do setor público. Ir além dessas medidas era visto como contrário aos interesses do país. Em outras palavras, permanecia a percepção de que era urgente industrializar, ocupando setores estratégicos, e que, como a empresa privada nacional não estava apta a fazê-lo, não era desejável, por uma questão de segurança nacional, que isso fosse feito pelo capital estrangeiro. Severo Gomes, Ministro da Indústria e Comércio, afirmaria a respeito da Campanha contra a Estatização que desestatizar, hoje, seria desnacionalizar. Já Mário Henrique Simonsen, Ministro da Fazenda e um conhecido liberal, declararia em resposta às afirmações de Gudin que qualquer discussão sobre desestatização seria sempre inócua, se fosse para deixar espaços vazios. Acrescentou ainda que a origem da empresa estatal no Brasil está ligada ao preenchimento dos espaços vazios, e não a motivos ideológicos." (Pessanha (1981, p. 122)*

Ao final da década de 70, a situação macroeconômica voltaria a se agravar, com o país sendo outra vez afetado por fortes choques externos. A necessidade de priorizar o controle da inflação e o equilíbrio das contas externas, em detrimento do crescimento em curto prazo começava a ficar evidente: a idéia da privatização já começava a fazer parte do discurso governamental, ainda que não

a prática da política econômica. Em mensagem ao seu ministério, pouco após a sua posse, o Presidente Figueiredo recomendava a adoção de medidas necessárias como a privatização das empresas e serviços estatais não estritamente indispensáveis à correção de imperfeições de mercado ou a atender às exigências da segurança nacionais (Palatnik e Orenstein, 1979).

Ainda em 1979, optou-se por adotar medidas ostensivas com vistas a reduzir a participação das estatais na economia, com a criação do Programa Nacional de Desburocratização e da Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (Sest), que tinha o objetivo de assegurar a introdução dos objetivos macroeconômicos na administração diária das empresas estatais e, em especial, para lhes impor limites ao aumento de gastos. Anualmente, todas as estatais federais deveriam submeter à aprovação da Sest seus planos de investimento, importação e outros gastos. Com a Sest, houve uma mudança na orientação da privatização, passando do apoio às empresas privadas para a contenção da expansão das estatais. Tal mudança não foi ditada por motivos políticos, visto que a propriedade pública da maioria dessas empresas continuava sendo encarada como um fator essencial do desenvolvimento econômico e da segurança nacional.

Contudo, no início do governo Figueiredo, as críticas à atuação das empresas estatais eram diferentes das que mais tarde levariam à venda dessas empresas, o que explica a ênfase na criação de órgãos de controle e a pouca importância atribuída às agências responsáveis pela alienação dos ativos estatais. O ponto em discussão não era, àquela altura, o de ineficiência do setor público empresarial. O principal objetivo era desacelerar a expansão do setor produtivo estatal, pois se percebia que as empresas do governo tinham saído fora do controle das autoridades federais.

A visão predominante se baseava na hipótese de que a produção privada é intrinsecamente mais eficiente que a produção pública e que na verdade, havia a necessidade de limitar o aumento das funções do Estado, pois na medida em que as decisões de investimento em determinados setores da iniciativa privada ficavam subordinados ao crédito público e/ou incentivos fiscais, o controle sobre

as decisões de empresas privadas era maior do que o controle sobre as decisões de empresas públicas, cuja capacidade de mobilização de recursos financeiros lhes dá uma certa independência em relação ao poder central.

Assim, não se tratava de uma guinada ideológica quanto ao papel desenvolvimentista do Estado, mas antes uma mudança na ênfase da política econômica, imposta por transformações até certo ponto fora do controle governamental. A prioridade não era mais o crescimento e a substituição de importações, mas o controle da inflação e principalmente a superação da crise cambial. Sendo as empresas estatais responsáveis por uma parcela considerável do investimento e do consumo domésticos, seria quase impossível estabilizar a economia sem alguma forma de controle sobre o ritmo de expansão dessas empresas e sem eliminar ou pelo menos reduzir seus déficits.

Neste sentido, uma série de tetos foi estabelecida para os gastos correntes, de capital e com importações das estatais (Werneck, 1993). Os imperativos macroeconômicos (a crise cambial, em particular) afetariam as estatais de duas formas adicionais. Antes da crise da dívida externa, as estatais foram levadas a contrair empréstimos no exterior além de suas necessidades, de forma a financiar os crescentes déficits em conta corrente do país. Com seus débitos externos bastante ampliados, essas empresas veriam suas despesas financeiras crescerem rapidamente, com o aumento das taxas de juros internacionais a partir de 1979 e a significativa desvalorização cambial depois de 1981.

Ademais, desde 1975 os preços dos bens e serviços produzidos pelas estatais foram reduzidos em termos reais, inicialmente para controlar a inflação e, depois de 1982, para subsidiar a exportação de bens manufaturados. Assim, o uso dessas companhias como instrumento de política macroeconômica (com limites ao investimento, aumento do endividamento, redução do valor real de preços e tarifas e a própria perda de foco nos objetivos empresariais) levaria à gradual e contínua deterioração do seu desempenho, com a expansão da demanda reprimida e a perda de qualidade dos seus serviços.

A prática de implementação de reformas do Estado durante a ditadura militar teve conseqüências que não podem ser ignoradas. Primeiro, os longos

períodos de fechamento do sistema político criaram condições propícias para a consolidação de uma modalidade de presidencialismo dotado de amplas prerrogativas, consagrando o desequilíbrio entre um Executivo sobredimensionado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus poderes.

Durante os 21 anos de ditadura militar, observou-se o fortalecimento de três outros traços relativos às formas de ação estatal. Um deles foi a consolidação do estilo tecnocrático de gestão da economia - fechado e excludente -, que reforçou a concepção acerca da validade da supremacia da abordagem técnica na formulação das políticas públicas, abrindo caminho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo nacional e sua inserção externa.

A valorização do saber técnico e da racionalidade da ordem econômica, aspectos considerados intrinsecamente superiores à racionalidade da instância política, conduziria a uma visão asséptica da administração pública, percebida como campo de competência exclusiva de uma elite acima do questionamento da sociedade ou da classe política.

Paralelamente ao estreitamento do círculo de decisores formado pela alta tecnocracia, um amplo segmento da burocracia permaneceria integrado ao sistema de patronagem e clientelismo (o chamado *spoil system*), criando-se, na verdade, a coexistência entre as duas lógicas, marcadas por relações tensas ou complementares, ao sabor das circunstâncias políticas.

Um outro aspecto refere-se à primazia dos valores voluntaristas e personalistas, contribuindo para a formação de uma cultura política deslegitimadora da ação dos partidos e do Congresso na promoção do desenvolvimento do país. Tendência, impulsionada pelo pensamento autoritário dos anos 30, de idealizar o Executivo como agente das transformações necessárias à modernização da sociedade. Assim, a idéia de reforma e de mudança seria associada ao modelo de Executivo forte, sendo o Legislativo, ao contrário, percebido como força aliada ao atraso e à defesa de interesses particularistas e tradicionais.

Finalmente, cabe mencionar o debilitamento da dimensão legal do Estado e o reforço da cultura do *casuismo*. Como é sabido, o regime militar implantado em 1964 notabilizou-se pelo desrespeito sistemático à ordem legal constituída, tornando-se recorrentes os atos arbitrários de mudança brusca das leis, sempre que esse recurso parecia conveniente aos interesses das forças que detinham o controle do poder.

Por exemplo, no tocante à legislação eleitoral e partidária, o grau de arbítrio do Executivo foi levado às últimas conseqüências, através da edição de sucessivos pacotes eleitorais, alterando as regras do jogo para reduzir as chances de vitória das forças de oposição ao regime. Este foi o caso do chamado Pacote de Abril, baixado pelo mesmo general Ernesto Geisel que desencadeou o processo de abertura política, e que teve por objetivo preservar o controle dos governos estaduais e a maioria do governo no Congresso. Cabe considerar, por outro lado, que a estabilidade das regras do jogo é um dos principais requisitos do processo de consolidação democrática.

O início dos anos 80 foi um período de fraco desempenho econômico, segundo os indicadores tradicionais (queda do PIB, alta da inflação, aumento de déficit público e poucos investimentos estrangeiros diretos). No entanto, as causas da dificuldade econômica não foram as mesmas na segunda e na primeira metade da década: o Brasil foi severamente atingido pelo segundo choque do petróleo e o simultâneo aumento das taxas de juros internacionais, aos quais ficou particularmente vulnerável depois de depender durante anos do financiamento externo para adiar os ajustes há muito necessários.

O período foi dominado também pela necessidade de um ajuste profundo nas contas externas, pois o financiamento do grande déficit na contas correntes do Brasil foi interrompido após a moratória do México, em 1982. A política econômica então vigente tinha por meta a geração de grandes superávits comerciais, com uma grande desvalorização cambial e uma marcante retração do PIB em 1983.

Na segunda metade da década, quando se atenuou a pressão sobre as contas externas, os políticos voltaram a atenção para a estabilização de preços. A inflação, que havia se elevado nos anos 70, fugiu ao controle, alimentada por um

vultoso déficit público e sustentada por mecanismos de indexação. O Plano Cruzado procurou controlá-la mediante congelamento de preços, mas fracassou em pouco tempo devido à permanência do enorme déficit público, ao aumento excessivo da base monetária e a uma queda da produção agrícola. Outros congelamentos de preços, em 1987 e 1989, não tiveram melhor sorte, pois os fundamentos econômicos continuaram a se deteriorar.

Ao longo de todo esse período, a política econômica tentou controlar a absorção interna, com diferentes graus de sucesso, para obter equilíbrio externo e, posteriormente, interno. As intervenções diretas nos preços também eram um componente habitual da política econômica, inicialmente com o intuito de aumentar a competitividade dos produtores domésticos e, a partir de 1985, como uma tentativa de combater a inflação. Nos dois casos, recorreu-se às estatais para avançar objetivos macroeconômicos.

Essas empresas receberam ordens de contrair grandes empréstimos nos mercados externos para ajudar a financiar suas dívidas. O preço dos bens e serviços por elas produzidos foi reduzido, primeiramente para aumentar a competitividade nas exportações e, posteriormente, como um elemento das tentativas de controlar a inflação. As políticas destinadas a reduzir a absorção interna tiveram como resultado uma queda do investimento nas empresas estatais. A utilização de tais empresas como instrumento da política macroeconômica contribuiu para a deterioração da administração das mesmas (outro grande fator que concorreu para isso foi o aumento da ingerência política) e prejudicou grandemente a qualidade de sua produção.

Não seria, porém, até 1981 que a privatização entraria na agenda da política econômica. Em julho desse ano, o Decreto nº 86.215 criou a Comissão Especial de Desestatização e fixou as normas para a transferência, transformação e desinvestimento de empresas controladas pelo governo federal. Os principais objetivos da Comissão Especial de Desestatização consistiam em fortalecer o setor privado, limitar a criação de novas empresas estatais e fechar ou transferir para o setor privado as empresas estatais, cujo controle pelo setor público não fosse mais necessário ou justificável.

Uma vez estabelecida, a Comissão identificou 140 estatais que poderiam ser privatizadas em curto prazo. Dessas, 50 foram inicialmente listadas para venda. Contudo, o saldo efetivo dessa primeira tentativa de privatização não chegaria sequer a esse número: 20 empresas seriam vendidas para agentes privados, uma seria alugada e oito incorporadas a outras instituições públicas. Na verdade, essas empresas foram reprivatizadas e nenhuma das grandes empresas estatais foi incluída neste processo.

A privatização avançou no governo Sarney em um ritmo semelhante ao de seu antecessor, apesar da retórica mais agressiva, como refletido na série de decretos presidenciais e projetos de lei reestruturando e ampliando o programa de privatização. No total, 18 empresas, avaliadas em US\$ 533 milhões, foram vendidas, com igual número sendo transferido para os governos estaduais, duas incorporadas por outras instituições federais e quatro desativadas. Em sua maioria, eram empresas pequenas e médias, situadas em setores nos quais a presença do setor privado era predominante.

De fato, seja pelo ritmo, seja pela abrangência, a alienação de estatais na década de 80 ficou muito aquém do prometido pela retórica governamental. Além disso, a maior parte das privatizações estava mais relacionada à necessidade do Estado de livrar-se de empresas problemáticas do que a uma nova percepção do governo sobre os papéis dos setores público e privado no modelo de desenvolvimento do país. A privatização não era uma prioridade para o setor público.

Podemos argumentar que a privatização alcançada foi a *possível*, dadas as circunstâncias, pois as estatais mantiveram, até meados da década, um desempenho operacional relativamente bom, limitando o escopo de suas atividades para ganhos de produtividade. Assim como o governo não tinha a intenção de vender suas mais importantes estatais, o setor privado também não tinha interesse em comprá-las.

Ademais, permanecia sobre as estatais, durante a maior parte da década, o *manto protetor* da segurança nacional, de forma que seria virtualmente impossível vender grandes estatais enquanto os militares mantivessem sua influência na

administração federal. E com sinalizado na Constituição de 1988, um amplo segmento da sociedade brasileira, incluindo militares e partidos de esquerda, continuava a enxergar a privatização como uma senha para a desnacionalização da economia, com as empresas multinacionais sendo vistas como as únicas habilitadas a comprar as grandes estatais brasileiras. De fato, a Constituição de 1988 era claramente estatizante, estabelecendo monopólios públicos nos setores de telecomunicações, petróleo e distribuição de gás e colocando barreiras à participação estrangeira em mineração e eletricidade.

Como vimos até aqui, o papel do Estado na economia brasileira começou a mudar ainda em meados da década de 70, não por coincidência quando o longo ciclo de crescimento iniciado na década de 40 dava sinais de exaustão. A contínua deterioração da economia, em particular, a crise fiscal em que o país mergulhou no início dos anos 80, ajudou a impulsionar a privatização brasileira nos anos seguintes. Não obstante, foram anos mais de retórica e esforços de privatização de menos, com resultados muito modestos que afetaram de forma muito marginal a grande participação do Estado na economia. Apenas empresas muito pequenas, em setores nos quais a entrada do Estado jamais deveria ter ocorrido, foram alienadas. Mais importante, talvez, é que não havia um firme compromisso político com a privatização. Como prova disso, o Congresso, em 1989, rejeitou a Medida Provisória nº 26, que tornava passíveis de privatização todas as empresas estatais, exceto aquelas que não poderiam ser alienadas em função de restrições constitucionais.

O Banco Mundial (1989) considerou este “flerte” do Brasil com a privatização “um clássico exemplo de fracasso”. O mais importante dos diversos fatores que contribuíram para esse resultado foi a falta de compromisso político, pois o governo estava tentando, basicamente, restringir a expansão das despesas das empresas estatais para reduzir o consumo interno e não alterar o modelo de intervenção do Estado na economia.

## 2.2 O Programa Nacional de Desestatização nos anos 90

No final da década de 80, a situação começou a mudar rapidamente. A situação econômica continuava a piorar e a inflação havia atingido níveis recordes. A privatização passou a ser uma das principais prioridades da administração Collor, que logo depois de tomar posse, enviou ao Congresso, em março de 1990, a Medida Provisória nº 115, que se tornou a Lei nº 8.031, instituindo o Programa Nacional de Desestatização (PND) e a maior parte das regras que ainda o regem.

Nesse sentido, o governo Collor representou uma ruptura no modelo de desenvolvimento brasileiro, até então levado a cabo. O modelo de substituição de importações deu lugar a um modelo cujo pressuposto básico passava pela redução da intervenção do Estado na economia e a ampliação do espaço de atuação das forças de mercado - o que seria atingido através de uma política de abertura comercial e de privatizações<sup>1</sup>.

Um fato notável na discussão sobre a privatização foi como a questão da segurança nacional e, em menor escala, a da desnacionalização da economia simplesmente desapareceram do debate. Debateu-se o preço mínimo das empresas, questionou-se o risco de transferir empresas com grande poder de mercado para o setor privado, colocou-se em dúvida os benefícios da privatização em termos de seu impacto sobre a qualidade dos serviços ofertados, mas pouco ou nada se falou de riscos à segurança nacional ou de desnacionalização da economia brasileira, a despeito da elevada participação do capital estrangeiro no processo.

As explicações para essa mudança de comportamento podem ser encontradas, domesticamente, no processo de democratização do país, com o gradual afastamento dos militares do poder, e, no exterior, com fim da Guerra Fria, com a perda de importância da polarização política entre a União Soviética e os Estados Unidos. O fim do conflito Leste-Oeste contribuiu para uma menor preocupação em manter sob controle estatal-nacional setores considerados

---

<sup>1</sup> Segundo Schneider (1991) Collor assumiu o poder sem uma base partidária de apoio e também sem um suporte organizado de segmentos da sociedade civil. Não detendo, de fato, um *mandato neoliberal*. Ou seja: o apoio difuso ao discurso anti-estatista, vindo dos votos recebidos, não se transformava, necessariamente, em suporte a uma política de privatizações.

estratégicos, como telecomunicações, petróleo e eletricidade. O mesmo processo foi observado também nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), particularmente na Europa Ocidental.

Pinheiro e Giambiagi (1994) sugerem, porém, que a grande motivação para que o país vencesse a inércia e ampliasse a privatização foi o mau desempenho da economia como um todo. De um lado, porque esse fato limitou os graus de liberdade do governo na condução de políticas intervencionistas, forçando-o a adotar estratégias de desenvolvimento mais orientadas para o mercado; de outro, porque esse mau desempenho aumentou a necessidade de controlar os gastos das estatais, em um momento em que essas empresas precisavam de massivos investimentos para aumentar a eficiência e a produção.

A partir de então, amadurece a percepção de que era necessário reorientar a política econômica, na medida em que as próprias crises fiscal e externa (impossibilidade de contar com poupança estrangeira) limitavam a capacidade do Estado continuar liderando o processo de acumulação. Feita essa transição de modelos, a própria existência da empresa estatal como instrumento de política econômica perderia sentido, uma vez que, se ela servia à acumulação de capital, o fazia à custa de elevado ônus sobre a eficiência. Assim, não foi simples coincidência o PND ter sido lançado simultaneamente à abertura da economia e à significativa desregulamentação da economia doméstica, com o fim, entre outros, de monopólios públicos nos setores de açúcar, álcool, café, trigo etc. Outros objetivos do PND foram no sentido de retomar os investimentos e a modernização tecnológica de setores industriais e de infra-estrutura até então controlados pelo Estado.

Também contribuiu para a decisão de se expandir a privatização a deterioração do desempenho das estatais que se intensificou a partir da segunda metade da década de 80, com o afrouxamento dos controles de gastos correntes e um maior número de indicações políticas para seus cargos de direção. Os presidentes e diretores das estatais sofreram ainda grande rotatividade nos anos 80, raramente se subordinavam de fato ao ministério em que suas empresas se encontravam e mais raramente ainda eram recompensados em função do

desempenho econômico-financeiro das empresas que dirigiam. Com isso, as estatais desenvolveram novos vícios, sem recuperar as virtudes do passado. Cada vez mais, elas passaram a operar com um orçamento flexível, com o governo federal vindo em socorro quando necessário. Os gastos com investimentos foram os únicos mantidos sob controle.

Concomitantemente à criação de PND, o governo Collor, na tentativa de estabelecer um novo padrão de produção e acumulação para o país, implementou a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). Tal política identificava uma natureza estrutural na crise interna associando-a ao esgotamento do modelo de desenvolvimento implementado desde 1950. Outro postulado propunha um novo padrão de desenvolvimento baseado na progressiva e rápida liberalização da economia, numa tentativa de estimular a competitividade e modernização do setor produtivo. O último postulado se referia à implementação de políticas de competitividade como forma de política industrial, a qual seria baseada na redução de custos de investimentos e custos de exportação, melhoria da infra-estrutura de ciência e tecnologia e recursos humanos, além de uma mudança no comportamento empresarial brasileiro.

Podemos considerar que a política de privatização engendrada pelo governo Collor, foi uma tentativa de retirar das mãos do Estado aqueles setores onde, em princípio, a iniciativa privada poderia atuar “eficientemente” e de concentrar sua atuação em áreas onde sua presença fosse “indispensável” (segurança, saúde, educação). Desse modo, inicialmente, foram privatizadas estatais nas áreas de siderurgia, petroquímica, fertilizantes e mineração.

No início de maio de 1990 o governo pretendia privatizar rapidamente grandes empresas, cuja venda redundaria numa receita de US\$ 9 bilhões, montante que ainda naquele mês foi reduzido para US\$ 7 bilhões, e que depois, em julho, passaria para 4 US\$ bilhões. Contudo, o programa de privatização foi “prejudicado”, uma vez que nenhuma empresa foi privatizada em 1990.

Ademais, o PND teve sua lógica original diretamente ligada ao programa de estabilização lançado no início do governo, o que explica a decisão do mesmo de privatizar rápida e independentemente do instável quadro macroeconômico de

então. De um lado, aumentou-se a receita fiscal, com a criação dos certificados de privatização, de outro, ainda mais importante, esperava-se, com a aceitação de cruzados novos como moedas de privatização, evitar a necessidade de devolução da poupança congelada no Banco Central para o setor privado; uma tentativa de solução mais duradoura para o problema da dívida pública e, indiretamente, para o do déficit fiscal.

A simbiose entre estabilização e privatização viria a falhar por problemas nos dois programas. A privatização começou com metas muito otimistas, em termos de receitas e prazos, que se mostraram impossíveis de cumprir, em função da má situação financeira das estatais e da complexidade dos acordos de acionistas com os demais sócios. Assim, ainda que as receitas da privatização continuassem sendo usadas para abater a dívida pública, a lógica original do PND teve de ser alterada, na medida em que as novas moedas de privatização eram passivos com liquidez relativamente baixa. Vale dizer, o impacto da privatização sobre o perfil da dívida pública seria menos positivo do que inicialmente projetado.

Conforme o fracasso do primeiro plano de estabilização do governo Collor ia se consubstanciando, a orientação e as bases em que se processava a privatização foram mudando, com o governo passando a recorrer cada vez mais ao PND como prova de seu compromisso com mudanças.

Se, por um lado, isso pressionou a continuidade do programa de privatização, por outro, as altas taxas de inflação e o tímido crescimento econômico levaram à redução dos já comprimidos investimentos doméstico e estrangeiro, limitando severamente as possibilidades de expansão do mesmo. Desse modo, o papel da privatização na política macroeconômica do país foi pouco além disto: um sinal de compromisso com a adoção das reformas necessárias a recolocar o país na rota do crescimento sustentado.

De fato, até a própria exclusividade do uso de receitas da privatização para abater a dívida pública foi fortemente questionada por setores no próprio governo, sendo parcialmente abandonada no caso da privatização da Vale do Rio Doce.

Em setembro de 1992, o Presidente Collor sofreu o *impeachment* e foi substituído pelo vice-presidente Itamar Franco. O novo Presidente já manifestara

abertamente sua oposição à venda das estatais em vários episódios. Contudo, após uma suspensão de três meses, durante os quais todos os procedimentos do PND foram objeto de exame (mas não substancialmente alterados), o governo Itamar Franco deu prosseguimento ao processo de privatização. A Lei nº 8.031 também foi alterada de modo a permitir a participação, sem limites, de capitais estrangeiros no PND.

No final, o PND privatizou mais empresas e arrecadou mais receita no governo Itamar Franco do que na administração anterior, apesar da falta de entusiasmo inicial do Presidente. Em seu governo, a privatização deixou de ser uma política governamental para se tornar uma reforma com ampla sustentação política.

No entanto, o fato mais notável de sua administração foi o lançamento do Plano Real, que fez a inflação cair de uma taxa anual de 7.336% no primeiro semestre de 1994 para 91,7% no segundo. A redução da inflação fez aumentar a renda real e a oferta de crédito, dando mais impulso à recuperação iniciada em 1993. Nesse ínterim, a privatização continuou a atuar como uma espécie de “selo de qualidade” da política econômica, sinal de compromisso com as “reformas voltadas para o mercado”. Isso deu ao Brasil condições de competir com outros países emergentes pela captação de substanciais fluxos de capital, num momento em que a oferta mundial de dinheiro era abundante.

É interessante observar que os argumentos do início da década de 90 para ampliar o alcance das privatizações menosprezavam sua importância macroeconômica que, todavia, se tornava cada vez maior. Tais argumentos sustentavam que o Estado não deveria executar atividades que o setor privado fosse plenamente capaz de realizar. Ao contrário, deveria concentrar seus esforços em áreas como educação, saúde, segurança e regulação. Ademais, a privatização estimularia o investimento das ex-estatais, fato que não aconteceria se elas continuassem sendo propriedade do Estado, e aumentaria sua produtividade mediante a adoção de tecnologias mais eficientes. Da mesma forma, sob administração privada e sem ingerências políticas e controles governamentais, essas empresas se tornariam mais dinâmicas e eficientes. E for

fim, a divisão dos monopólios públicos em várias empresas ou a venda separada das estatais do mesmo setor criaria um ambiente mais competitivo, provocando um aumento da eficiência técnica e distributiva.

Contudo, em meados da década, este discurso muda de foco, pois esperava-se que a privatização das estatais trouxesse um ganho fiscal permanente, como resultado de uma lucratividade futura mais elevada em mãos privadas, o que incentivaria os compradores a pagar mais do que elas valiam para o governo. Essa maior lucratividade também geraria um aumento das receitas tributárias.

Segundo este mesmo raciocínio, a privatização livraria o governo da obrigação de financiar o investimento nas empresas privatizadas e, dessa forma, constituiria um alívio fiscal imediato. Finalmente, o uso das receitas da privatização para amortizar a dívida pública traria benefícios fiscais, já que a taxa de juros sobre a dívida pública era muito mais alta do que a taxa de retorno obtida pelo governo como acionista de suas empresas. No entanto, como as dimensões do programa, em termos macroeconômicos, eram pequenas nessa primeira fase do PND, assim também era pequeno o tamanho do ganho fiscal permanente.

Como indica a Tabela 2.1, ao todo, foram privatizadas 33 empresas durante os governos Collor e Franco (1990-1994), com receitas totais de US\$ 8,6 bilhões e a transferência para o setor privado de US\$ 3,3 bilhões em dívidas. A quase totalidade dessas empresas estava na indústria de transformação, com as receitas concentradas nos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes (Petroquisa e Petrofértil). As empresas selecionadas para venda nessa fase da privatização tinham em comum o fato de pertencerem a setores relativamente competitivos ou para os quais o processo de liberalização comercial iria criar um ambiente de competição. Incluíam-se nesse perfil as pequenas empresas absorvidas pelo Estado; as subsidiárias estabelecidas após a reforma de 1967, com a verticalização e a diversificação das grandes empresas estatais; e as empresas siderúrgicas. A privatização dos monopólios estatais não chegou a ser considerada.

Tabela 2.1  
**Resultado de Venda por Setor 1990/1994**

Setores	Empresas	Receita da Venda	Dívida Transferida	US\$ milhões
				Total
Siderúrgico	8	5.562	2.625	8.167
Petroquímico	15	1.882	296	2.178
Fertilizantes	5	418	75	493
Outros	4	350	269	619
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>8.608</b>	<b>3.266</b>	<b>11.874</b>

Fonte: BNDES, 2002.

Como pode ser observado na Tabela 2.2, o período 1990-1994 caracterizou-se por pequena participação do investidor estrangeiro.

Tabela 2.2  
**Resultado de venda por investidor 1990/1994**

Tipo de Investidor	Receita de Venda	%	US\$ milhões
Empresas nacionais	3.116	36%	
Instituições financeiras	2.200	25%	
Pessoas físicas	1.701	20%	
Fundos de pensão	1.193	14%	
Investidor estrangeiro	398	5%	
<b>Total</b>	<b>8.608</b>	<b>100%</b>	

Fonte: BNDES, 2002.

A privatização através do PND mostrou ser muito mais difícil do que se previa a princípio. Uma das causas da demora era a má situação financeira em que se encontrava a maioria das empresas em processo de privatização e a necessidade de renegociar acordos de acionistas com investidores privados nacionais e estrangeiros. Outra era a necessidade de derrubar, na Justiça, liminares suspendendo várias das mais importantes vendas. Por exemplo, só no caso da Usiminas, a primeira grande empresa estatal a ser vendida, o governo federal precisou lidar com 37 ações judiciais para poder dar prosseguimento à venda.

Aqui cabe um parêntese. Segundo Velasco Jr. (1997a), a escolha da Usiminas - empresa lucrativa, atualizada tecnologicamente e de porte expressivo - obedeceu a uma lógica dupla. De um lado, fornecia "credibilidade" ao programa

(pois uma grande estatal seria privatizada), de outro lado, era a oportunidade de se rever o modelo de venda até então adotado – o de bloco único - buscando-se superar a precariedade de apoio inerente ao modelo anterior.

É claro que a Usiminas também reunia outras condições importantes. Primeiro, estando a Siderbrás em processo de liquidação, as resistências corporativas se reduziam à empresa em si, diferentemente das empresas dos setores petroquímico e de fertilizantes, que tinham a Petrobras *por trás*. Segundo, a Siderbrás era uma empresa em condições de ser privatizada, sem que fosse necessária uma reestruturação financeira prévia.

A escolha da Usiminas também obedeceu a uma lógica de implementação de política pública: a escolha de um *leading case* de maior visibilidade em opção a uma escolha que privilegiasse uma noção de *curva de aprendizado*, com o programa de desestatização começando com empresas menos importantes.

Como enfatiza Velasco Jr. (1997a), o modelo de venda adotado para a Usiminas, e que posteriormente se reproduziu para a quase totalidade das desestatizações dos governos Collor e Franco, não definia previamente o formato que deveria ter o controle da companhia ao final da venda. O sistema de venda por meio de leilões públicos - uma modalidade adotada durante o governo Sarney - permaneceu como o método básico de venda. O bloco de ações era ofertado sem que fossem estabelecidas quantidades mínimas a serem adquiridas ou uma pré-qualificação técnica dos candidatos. Qualquer investidor podia dar seus lances, de acordo com seus interesses, a única condição realmente fundamental, além da comprovação de estar quite com o sistema tributário nacional, era ter bloqueado previamente seus meios de pagamento na bolsa de valores onde o leilão fosse realizado.

O resultado do leilão comportava, em seus extremos, tanto a aquisição do lote de ações por um único comprador como a ampla pulverização das ações de controle. O modelo permitia, dessa forma, o acréscimo do número de vencedores, apesar de não haver garantia de que isso viria a ocorrer, *como de fato não ocorreu*.

Esse modelo se adequava exemplarmente à visão da crise do Estado brasileiro à época, associada, segundo Sola (1993) e Diniz (1995), à carência de governabilidade ou de *governance*, pois o *modelo Usiminas* não se preocupava em preestabelecer metas de estrutura de propriedade, não trazendo para si qualquer responsabilidade na fixação de diretrizes de política industrial. Um modelo com objetivos definidos tenderia a gerar não só *menos vencedores*, como também *vencedores menos incertos*, e, como tal, capaz de provocar um nível de oposição por parte dos derrotados que o governo, na sua carência de *governance*, talvez não tivesse condições de superar.

A venda da Light, em maio de 1996, ainda conservou a mesma estrutura-base do *modelo Usiminas*. Posteriormente, as privatizações de serviços públicos estaduais e federais passaram a comportar, como alteração principal, o retorno às vendas em bloco único. Segundo Velasco Jr. (1997b), tal medida se justificava, pois em um país aonde a figura das grandes corporações, com dissociação entre as estruturas de gestão e de propriedade, era ainda incipiente, parecia mais conveniente para os órgãos reguladores a existência de um grupo controlador previamente definido. Ademais, em face da escassez de capital nacional para fazer frente aos montantes envolvidos nessas privatizações, a venda em bloco único reduzia o nível de incerteza dos investidores estrangeiros sobre a mobilização de recursos necessários e sobre os parceiros com os quais teria que se relacionar.

A privatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), rompeu parcialmente com o *modelo Usiminas* e com a venda em bloco único. Na venda, foram ainda estabelecidas restrições em relação à quantidade máxima de ações que poderia ser adquirida por companhias ligadas aos setores siderúrgico ou de mineração.

Além disso, os novos controladores ficavam obrigados a constituir uma sociedade de propósito específico, com regras estatutárias previamente definidas. Isso significou, principalmente, o rompimento com o conceito de não-interferência presente no *modelo Usiminas*, com o governo se propondo conduzir uma privatização de forma mais dirigida e, dessa forma, tendo que enfrentar no mínimo

a retirada do apoio de investidores que se haviam acostumado a não ser excluídos previamente de negociações envolvendo grupos formados.

### **2.3 Política macroeconômica e privatização na “Era FHC”**

Como vimos, a presidência de Fernando Collor desencadeou as primeiras medidas para reduzir o Estado e realizar a ruptura com o passado intervencionista, típico do modelo da industrialização substitutiva de importações e do desenvolvimentismo dos governos militares de 1964 a 1985. Esse esforço reformista foi aprofundado no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se propôs a tarefa de sepultar a Era Vargas e superar os entraves representados pela sobrevivência da antiga ordem. Através da prioridade atribuída às reformas constitucionais, iniciou-se um processo de desconstrução legal e institucional, que abriu o caminho para a reestruturação da ordem econômica e, sobretudo, para a refundação do Estado e da sociedade de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente. Entretanto, limitada por uma visão restritiva de teor administrativo, a reforma do Estado na “era FHC” foi capturada pela meta do ajuste fiscal, revelando-se incapaz de realizar a ruptura anunciada.

A partir de 1995, o alcance das privatizações seria enormemente ampliado por meio de dois movimentos quase simultâneos: a decisão de se acabar com os monopólios do setor público na área de infra-estrutura e a decisão dos governos estaduais de também desenvolver seus próprios programas de privatização.

O repetido fracasso de seguidas administrações em controlar a inflação havia limitado a capacidade do governo em perseguir um programa mais ousado de privatização. Com a estabilização, o Executivo conseguiu cacife político para aprovar no Congresso as emendas constitucionais necessárias para estender a privatização aos setores de telecomunicações e petróleo/gás e para facilitar sua aprovação nas áreas de mineração e eletricidade.

Com a estabilização, a necessidade de equilíbrio fiscal e a perspectiva de retomada do crescimento, ficava claro que o setor público não conseguiria viabilizar diretamente os elevados investimentos necessários nesses setores.

Também por motivos fiscais, a política econômica limitava o acesso das estatais ao financiamento doméstico e externo.

Por seu turno, os governos estaduais enxergaram na venda de suas empresas uma importante fonte de recursos em curto prazo que lhes permitiria saldar dívidas e em alguns casos, expandir os gastos (Pinheiro e Giambiagi, 1999). As negociações consistiram na transferência de dívidas estaduais para o governo federal, tendo como garantia as receitas futuras dos estados (durante um prazo de 30 anos). Como a taxa de juros reais sobre os empréstimos do governo federal aos estados era de 3% e a taxa de juros de mercado era maior, esse acordo envolveu até certo ponto uma “federalização” dos prejuízos estaduais. Com o intuito de minimizar esses prejuízos e reduzir o déficit total das estatais, o governo federal exigiu que os estados realizassem acordos de reescalonamento da dívida prevendo a quitação de 20% do principal mediante a venda de ativos. Essa exigência se tornou um grande incentivo para que os estados dessem início a programas próprios de privatização. Assim, a privatização em âmbito estadual é importante devido ao impacto fiscal mais pronunciado e porque ilustra mais vividamente a influência de considerações macroeconômicas sobre a decisão de se privatizar.

Porém, de todos os fatores que contribuíram para a expansão do processo de privatização no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o mais importante foi provavelmente o papel que a privatização desempenhou na sustentação do Plano Real. Com as grandes vendas de 1997-1998, o país foi capaz de atrair elevados montantes de investimento direto estrangeiro, que ajudaram a financiar os altos déficits em conta corrente, e de evitar a explosão da dívida pública (que, de fato não foi reduzida, pelo contrário, aumentou, em detrimento à perda de patrimônio público), a despeito dos crescentes déficits públicos registrados.

É interessante registrar que, apesar da importância macroeconômica da privatização ter sido reconhecida, a ênfase concentrou-se nos impactos de curto prazo, com pouca ou nenhuma atenção sendo dedicada aos ganhos fiscais

permanentes, não obstante terem sido estimados como sendo substanciais (Pasanezi, 1998).

As mudanças no contexto institucional tiveram início em janeiro de 1995, com a substituição da Comissão de Privatização pelo Conselho Nacional de Desestatização, estreitando muito mais o vínculo entre a administração do processo e o governo federal. O PND em si foi mantido quase intacto, porém foram efetuadas outras mudanças importantes no contexto legal e institucional após a promulgação da Lei das Concessões (Lei nº 8.987), em fevereiro, e as emendas constitucionais aprovadas mais tarde naquele mesmo ano.

A Lei das Concessões regulamentou o Artigo 173 da Constituição e introduziu importantes alterações nas normas que regiam a concessão dos serviços públicos. Em especial: a) introduziu um sistema de multas proporcional à falta cometida pelas concessionárias; b) criou a possibilidade dos grandes consumidores escolherem seu fornecedor, pondo fim aos monopólios locais anteriormente impostos por lei; c) determinou que as tarifas não precisavam mais se basear na regulamentação do custo do serviço (as normas sobre tarifas passaram a serem definidas no contrato de concessão); d) enfatizou o valor das taxas cobradas dos consumidores como critério de seleção dos licitantes de uma concessão; e) estipulou que todas as concessões seriam outorgadas por um prazo fixo, sendo renovadas mediante novo processo de licitação; f) proibiu a concessão de subsídios públicos às concessionárias; e g) deu aos consumidores o direito de participar do processo de supervisão da concessão.

Também foram importantes as emendas constitucionais de 1995, que acabaram com os monopólios públicos na distribuição de gás por dutos, no setor petrolífero e nas telecomunicações - medida necessária para permitir a privatização da Telebras. Também foi abolida a distinção entre empresas brasileiras de capital nacional e estrangeiro, preparando o terreno para a privatização dos setores de mineração e geração de eletricidade.

Depois da venda das estatais industriais restantes, o alcance da privatização em âmbito federal foi ampliado mediante a inclusão das empresas públicas de mineração, eletricidade, ferrovias, portos, rodovias, telecomunicações,

água e esgotos e bancos. Isso demandava um compromisso muito maior dos ministérios com o processo de privatização e envolvia a luta contra interesses profundamente “entrincheirados”. De fato, a privatização das estradas e das telecomunicações foi levada a cabo diretamente pelos ministros das respectivas pastas, sem passar pelo PND.

A privatização precisou superar uma série de obstáculos de “vida ou morte” durante esse período. O processo começou em 1996, com a Light, a maior companhia vendida até então. Prosseguiu em 1997 com a venda da CVRD e terminou em 1998, com a Telebras, “a maior privatização do mundo”, naquele ano. A privatização da CVRD talvez tenha sido a mais difícil de todas.

A empresa, maior exportadora do Brasil, era vista como a mais eficiente de todas as empresas estatais, motivo pelo qual sua venda tinha menos apoio político. A venda acabou se transformando numa guerra ferrenha, cujas batalhas eram travadas diariamente na imprensa e nos tribunais. Para poder vendê-la, o governo precisou responder e vencer 217 ações judiciais, mais do que um quarto do total de ações relativas à privatização no Brasil até fins de 1998.

A extensão da privatização a setores com externalidades mais pronunciadas e menor lucratividade exigia um novo enfoque. Esse era o caso das estradas, pontes, esgotos e, em menor grau, ferrovias. Nesses setores, o modelo de privatização estabelecia metas de produção e/ou um plano de investimento que o novo proprietário privado precisava obedecer. Com exceção das ferrovias, a privatização foi efetuada em troca do compromisso de investir, sendo vencedor o licitante que propusesse cobrar as menores tarifas dos consumidores.

Dessa forma, a privatização foi ampliada e acelerada, mas somente com a crise asiática de 1997 tornou-se de fato uma questão crucial para o governo, assumindo um papel vital na própria sobrevivência do Plano Real. Esse fenômeno tem duas causas: a) era a primeira vez que os valores recebidos pelas vendas de privatização estavam se tomando significativos em termos macroeconômicos e b) com a evolução da crise asiática, a privatização poderia dar ao Brasil uma vantagem sobre outros países que haviam sido ou poderiam vir a ser vítimas de ataques especulativos.

Nesse sentido, a privatização era encarada como uma espécie de “rede de segurança” ou “ponte para a estabilidade”, dando ao país uma folga para solucionar seus dois principais desequilíbrios: os déficits em conta corrente e fiscal. O governo pretendia solucioná-los através de políticas específicas e das chamadas “reformas estruturais” no prazo de poucos anos, antes que se exaurissem os recursos extraordinários provenientes da privatização.

Tabela 2.3  
Resultados acumulados 1990/2002

Período	Receita da Venda	Dívidas Transferidas	Total	US\$ milhões
1990-1994	8.608	3.266	11.874	11.2%
1995-2002	78.624	14.810	93.424	88.8%
<b>Total</b>	<b>87.222</b>	<b>18.076</b>	<b>105.298</b>	<b>100.0%</b>

Fonte: BNDES, 2002.

O papel vital mencionado no parágrafo anterior tinha duas vertentes: primeiro, a privatização reduziu a necessidade de contrair empréstimos para financiar o déficit em conta corrente e, segundo, ajudou a financiar o déficit fiscal, contendo o crescimento da dívida pública. De início e precariamente, a privatização coibiu o crescimento da dívida do governo, mas não a impediu de crescer de forma insustentável quando terminam as vendas da privatização. A privatização tornou-se um meio de sinalizar estabilidade, ainda que precária, a um mercado muito preocupado com a situação fiscal e as possibilidades de sustentação da política cambial.

Além disso, mais uma vez a privatização cumpriu seu papel de “sinal de compromisso” com os fundamentos macroeconômicos, como fizera na primeira metade da década de 90, porém com duas diferenças. Para começar, a privatização agora também atraía um grande influxo de investimento externo direto. Por outro lado, o efeito indireto do estímulo ao ingresso de capitais havia se tornado mais importante do que no período anterior a 1994, devido à necessidade de financiar um grande déficit em conta corrente, o que não acontecia no início dos anos 90, como visto anteriormente.

A participação do capital estrangeiro foi bastante significativa no período 1995-2002, atingindo 53% do total arrecadado com todas as desestatizações realizadas no Brasil. As empresas nacionais responderam por 26% da receita, cabendo 7% às entidades do setor financeiro nacional, 8% às pessoas físicas e 6% às entidades de previdência privada, como pode ser visto a seguir:

Tabela 2.4  
**Resultado de venda por investidor 1995/2002**

			US\$ milhões
<b>Tipo de Investidor</b>	<b>Receita de Venda</b>	<b>%</b>	
Investidor Estrangeiro	41.737	53%	
Empresas Nacionais	20.777	26%	
Setor Financeiro Nacional	5.158	7%	
Pessoas Físicas	6.316	8%	
Entidades de Previdência Privada	4.626	6%	
<b>Total</b>	<b>78.614</b>	<b>100%</b>	

Fonte: BNDES, 2002.

Como no início da década, quando a privatização passou a contribuir para a credibilidade das administrações Collor e Franco, também no governo de Fernando Henrique, de certa forma, a privatização acabou criando uma lógica própria, além de seus objetivos iniciais.

Até o início de 1996, a empresa privada estava quase totalmente ausente dos setores de serviços públicos no Brasil. No final de 1998, os investidores privados controlavam os setores de telecomunicações e ferrovias, os maiores portos do país, algumas de suas principais rodovias, dois terços da distribuição de eletricidade, uma grande parte da geração de energia elétrica e uma pequena mas crescente parcela dos serviços de água e esgotos. Esse processo foi notável pelas suas dimensões, mas é igualmente impressionante o fato de que em apenas cinco anos o Estado se retirou quase que totalmente de setores nos quais teve predomínio absoluto durante várias décadas.

Em 1999, a maxidesvalorização do real alterou as perspectivas da economia em geral e da privatização em particular. A queda da credibilidade do governo, o fraco desempenho do PIB e a percepção de maior risco foram fatores que contribuíram para reduzir o valor real dos ativos e fazer da privatização um

empreendimento difícil em 1999. Por outro lado, a privatização proporcionou uma oportunidade de atenuar as restrições que a economia enfrentava em curto prazo e de reduzir o custo social decorrente da implementação dos ajustes necessários nas contas fiscal e externa.

O que não podemos perder de vista, é que uma das motivações por trás do grande e radical esforço de privatização foi a incapacidade do Brasil de estabilizar a economia e de manter um crescimento sustentado, processo iniciado em meados dos anos 70 e ainda não concluído. A privatização e a política macroeconômica estão ligadas sob diversos aspectos. Primeiramente, a progressiva deterioração das contas fiscais limitou a capacidade do governo de intervir na economia e de financiar as necessidades de investimento de suas empresas, cuja situação deteriorou-se ainda mais quando o governo começou a fixar os preços dos produtos dessas empresas em níveis muito baixos para subsidiar as exportações e, artificialmente, controlar a inflação. Isso, por sua vez, piorou a qualidade dos serviços proporcionados por elas, o que contribuiu para aumentar o apoio à privatização, dentro e fora das empresas.

Uma tentativa ousada, embora malograda, de usar a privatização para sustentar um programa de estabilização ocorreu em 1990, quando foi lançado o Programa Nacional de Desestatização. Desde então, o avanço da privatização passou a ser essencial como meio de sinalizar o compromisso de diminuir a intervenção do Estado na economia e atingir o objetivo de disciplina fiscal, principalmente em condições de forte instabilidade econômica. No entanto, em termos macroeconômicos a privatização, até 1996, foi pouco mais que uma promessa. Mas a partir daí assumiu uma importância muito maior.

Com receitas volumosas, a privatização passou a ser um poderoso instrumento para conter (como visto, sem muito sucesso) a expansão da dívida pública e ajudar a cobrir o déficit em conta externa. Enquanto isso, o governo pretendia reduzir o déficit público de forma gradual e desvalorizar progressivamente a taxa de câmbio, para que as defasagens existentes acabassem sendo eliminadas quando se esgotassem as receitas da privatização.

A Tabela 2.5 mostra o resultado setorial dos leilões de privatização e a dívida transferida ao setor privado no período 1995- 2002, no âmbito dos programas federal e estadual.

Tabela 2.5  
Privatizações no Brasil 1995/2000

	US\$ milhões		
<b>Setores</b>	<b>Receita de Venda</b>	<b>Dívida Transferida</b>	<b>Total</b>
<b>Indústria</b>	<b>10.852</b>	<b>4.625</b>	<b>15.117</b>
. Petroquímica	816	706	1.522
. Petróleo	4.840	-	4.840
. Mineração	5.196	3.559	8.755
<b>Infra- estrutura/Serviços</b>	<b>63.281</b>	<b>10.545</b>	<b>73.826</b>
. Financeiro	6.329	-	6.329
. Elétrico	22.238	7.510	29.748
. Transporte	2.321	-	2.321
. Portuário	421	-	421
. Gás/Saneamento	2.111	88	2.199
Telecomunicações	29.811	2.947	32.758
. Informática	50	-	50
<b>Participações</b>	<b>4.481</b>	-	<b>4.481</b>
<b>Minoritárias</b>	<b>753</b>	-	<b>753</b>
. Decreto n° 1.068	3.728	-	3.728
. Estaduais			
<b>Total</b>	<b>78.614</b>	<b>14.810</b>	<b>93.424</b>

Fonte: BNDES, 2002.

As crises asiática e russa deixaram os investidores menos dispostos a cooperar com esse enfoque gradualista, principalmente depois que o déficit público começou a aumentar em vez de diminuir, no final de 1997. Uma vez que a privatização, sozinha, não poderia proporcionar os grandes influxos de capital necessários para financiar os vultosos déficits interno e externo do Brasil, em janeiro de 1999 foi tomada a decisão de deixar o real “flutuar”. Além disso, foi adotada uma grande mudança no regime fiscal, para reduzir o déficit público. Enquanto isso, a privatização continuou a desempenhar seu papel de abater a dívida pública e atrair investimento externo, reduzindo assim os custos do ajuste em curto prazo.

Se a privatização forneceu um importante apoio ao Plano Real, o inverso também é verdadeiro. E improvável que, sem a estabilidade de preços, o governo

fosse capaz de estender a privatização às empresas de serviços públicos. A existência desse processo de reforço recíproco explica, em parte, por que a decisão de privatizar esses setores foi tão tardia e, no entanto, pôde ser efetivada com relativa rapidez. Devido às circunstâncias e à velocidade com que as empresas de serviços públicos foram privatizadas, muito pouco planejamento prévio foi feito. Isso se reflete na heterogeneidade da regulamentação dos diferentes setores de serviços públicos. Um aparato regulatório, que segundo seus “idealizadores” iria promover a competição, foi implantado para as telecomunicações, antes da venda da Telebras, mas houve uma defasagem entre a regulação e a privatização no setor de eletricidade, enquanto nos setores de transporte e saneamento a regulação nem chegou a ser totalmente formulada.

As fronteiras da privatização no Brasil ampliaram-se substancialmente desde 1974. A privatização passou do apoio a firmas nacionais privadas para a limitação da expansão das estatais, a venda de estatais de pequeno porte e depois de grandes estatais industriais, para finalmente englobar as empresas de serviços públicos. Provavelmente, o pico das receitas já passou. A privatização no Brasil terminará no futuro próximo? Provavelmente não, mesmo que o atual governo não possua um programa neste sentido. Grandes empresas continuarão em poder do Estado. A privatização também pode atingir outras fronteiras, tais como o sistema de previdência social e instalações públicas como hospitais, universidades e penitenciárias, mas a probabilidade de tal fato é difícil de determinar.

## Capítulo 3 - Três setores de infra-estrutura no Brasil

Nas últimas décadas, os setores de infra-estrutura no Brasil, notadamente telecomunicações, energia elétrica e petróleo, passaram por transformações estruturais significativas, como, por exemplo, a mudança no acervo tecnológico e a alteração das forças que regulam as dinâmicas concorrenciais e as relações comerciais na cadeia produtiva.

Com o objetivo de mostrar a evolução de cada setor tratado aqui, serão apresentadas suas respectivas trajetórias institucionais, ao longo do processo de desenvolvimento econômico brasileiro. O objetivo é entender como os três setores evoluíram ao longo do século e como se encontravam no momento da crise do Estado desenvolvimentista que se deu nas últimas décadas.

O estudo das diferenças na organização industrial e na política governamental de cada setor, em cada uma das respectivas fases de seus desenvolvimentos, nos permite um melhor entendimento sobre o papel dos diferentes atores setoriais (Estado, empresas públicas, capital privado), tanto nos momentos em que suas atuações não foram tão marcantes, como naqueles em que suas políticas e atuações se destacaram.

### 3.1 Telecomunicações

Muito tem sido discutido sobre as mudanças no setor de telecomunicações em âmbito mundial<sup>12</sup>. Entretanto, a fim de compreendermos o que se passou e ainda está em andamento, no caso brasileiro<sup>13</sup>, se faz necessário rever a importância das mudanças ocorridas e quais as suas conseqüências para o modelo brasileiro.

A formação do monopólio público das telecomunicações no Brasil remonta ao final dos anos 50 e início dos 60. O aprofundamento da industrialização (pesada) na segunda metade dos anos 50, o aumento da taxa de urbanização no

---

<sup>12</sup> Ver, por exemplo, Wellenius (1983), Hobday (1993), Harper (1998).

<sup>13</sup> Alguns trabalhos recentes podem ser citados, como: Maculan (1981, 1995), Costa (1991), Almeida (1994), Bellinii (1994), Pessini e Maciel, (1995), Botelho (1998), Herrera (1998) e Cassiollato, (1999).

país e a acelerada expansão de um mercado interno unificado, rompendo os isolamentos regionais por meio da montagem de uma infra-estrutura rodoviária, exigiam um sistema de telecomunicações abrangente e eficiente.

A crescente necessidade de telecomunicações no país, naquele tempo, pôs a nu a fragilidade técnica e institucional do sistema instalado na época. Esta questão era também considerada extremamente relevante para as Forças Armadas, *vis-à-vis* a enorme dimensão territorial a ser controlada, além das preocupações quanto à emergente temática da segurança nacional, externa e interna.

Por esta época, imperava um caótico sistema de concessões, onde as operadoras estrangeiras exploravam as redes das principais capitais do país e praticamente não investiam na ampliação e modernização das plantas, o que provocava sérios atritos com os poderes concedentes. No interior, a situação era ainda mais precária, e as redes eram operadas por cerca de 800 concessionários incluindo-se prefeituras locais, cooperativas e pequenas empresas privadas que formavam verdadeiras “ilhas de comunicação”.

O resultado desta fragmentação e inorganicidade espelhava-se na existência de apenas um milhão de telefones no Brasil, em 1960 (densidade em torno de 1 tel/100 hab), numa alta demanda reprimida de linhas telefônicas, somando-se ainda a péssima qualidade das comunicações e o elevado tempo (horas) para completar a maioria das chamadas interurbanas nacionais e internacionais. Além disso, os governos estaduais e municipais, como poderes concedentes, não dispunham de meios efetivos para estimar o custo de exploração das grandes operadoras estrangeiras. Esta situação contribuía para agravar os impasses políticos por ocasião da fixação e atualização das tarifas telefônicas, pois as operadoras reclamavam do “irrealismo tarifário” e o governo argüia a respeito da alta rentabilidade destas companhias e da elevada remessa de lucros para o exterior.

Segundo a análise de Herrera (1998), no início dos anos 60, o cenário das telecomunicações, no Brasil, caracterizava-se, por esta ausência de coordenação e de objetivos comuns de desenvolvimento e ampliação do setor. Não havia

nenhum tipo de coordenação entre essas empresas, e a competência para outorgar licenças para a exploração de serviços, segundo estabelecido na Constituição de 1946, era tanto da União como dos Estados e Municípios.

Em 1962, o Código Brasileiro de Telecomunicações, instituído pela Lei nº 4.117, estabeleceu o controle governamental sobre o serviço público de telecomunicações, através da criação do Sistema Nacional de Telecomunicações. Tal código possibilitou, em 1965, já no Regime Militar, a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), empresa pública que interligou todas as capitais e as principais cidades do país e que foi responsável pela integração do sistema no âmbito nacional e internacional.

A empresa foi criada com recursos provenientes do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT) que era alimentado pela cobrança adicional de até 30% sobre as tarifas dos serviços de telecomunicações. Dois anos depois, foi criado o Ministério das Comunicações (Minicom), responsável pelas políticas para o setor. Concomitantemente, foi criado o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), agência reguladora e de planificação, vinculada à Presidência da República.

A criação da Embratel provocou oposições e críticas à idéia de uma empresa pública para explorar serviços telefônicos, numa época em que a concessão privada ainda era a regra<sup>15</sup>.

Em 1972, a Lei nº 5.792 representou um passo definitivo na centralização da exploração dos serviços de telecomunicações nas mãos da União, conforme previsto no Artigo 15 da Constituição de 1967. O setor seria definitivamente estruturado em torno de dois tipos de atividades: a **normativa**, exercida pelo Minicom e a **executiva**, concentrada numa sociedade de economia mista, ainda a ser criada, a Telebras. Embora respeitasse os termos da Constituição, que declaravam de competência geral da União, a exploração dos serviços de

---

<sup>15</sup> Com a transferência da CTB (que detinha mais de 70% dos telefones instalados no país) para a Embratel, o governo tinha estatizado, na realidade, a maior parte da exploração dos serviços telefônicos locais que antes de 1967 escapavam de sua competência. A desorganização na gestão da CTB e sua recusa em investir na ampliação e modernização da rede, tornaram difícil a melhoria dos serviços, sem falar na inexistência de mão-de-obra especializada, em consequência da política de gestão obsoleta das concessionárias. Os raros engenheiros brasileiros da CTB foram todos mantidos em seus cargos, para que a empresa pudesse continuar funcionando.

telecomunicações em todo o território nacional, a criação de uma nova entidade empresária encontrou fortes resistências das empresas já existentes, por um lado, e de correntes de opiniões contrárias a uma excessiva participação do Estado em atividades comerciais, por outro.

A criação de uma empresa pública para assegurar a coordenação das inúmeras pequenas concessionárias privadas, no âmbito municipal, foi se tornando uma exigência para permitir a implantação do Plano Nacional de Telefonia, preparado pelo Contel. O grande número de operadoras sem capacidade financeira nem estrutura operacional, se tornava um empecilho à ampliação e modernização dos serviços de telecomunicações, iniciadas com o desempenho da Embratel no tráfego interurbano e internacional, e com a estatização da CTB que concentrava a maior parte dos serviços urbanos.

A política do Minicom se baseava na constatação da necessidade de um planejamento global e integrado, para formar um sistema de telecomunicações, capaz de responder às exigências de desenvolvimento econômico e de segurança, formuladas desde a década anterior, e em particular, de vencer o enorme déficit de telefones. Para alcançar esse objetivo, somente a intervenção do governo federal era capaz de assegurar o indispensável planejamento global, e a concentração de recursos exigidos, que deveriam resultar na implantação prevista de 10 milhões de terminais, durante os seguintes.

Os planos do Minicom, além da criação da Telebras, envolviam também a criação das operadoras regionais de telecomunicação, as *teles*. A função da Telebras seria a de planejar e coordenar os serviços de telecomunicações, e obter recursos financeiros cuja aplicação seria controlada pela participação acionária da firma nas empresas operadoras, as quais seriam, por motivo de eficiência, reduzidas a uma por Estado.

Tal reestruturação se acompanhava de uma nova vinculação do FNT, que havia permitido até então, a implantação do sistema básico pela Embratel. Como a Embratel gerava recursos próprios suficientes a partir de sua atividade empresarial normal de exploração dos serviços interurbanos, ela poderia prescindir dos recursos adicionais do FNT, que passou a ser gerido diretamente pelo Ministério

das Comunicações.

O setor ficaria estruturado em três níveis: ao Minicom caberia a fixação de diretrizes e normas, e a fiscalização de aplicação dos recursos do Fundo; a nova empresa estatal teria competência para planejar e coordenar a ampliação das redes, e a afetação dos recursos e as empresas operadoras, cada uma no seu Estado, deveriam implementar e operar os novos sistemas locais de telecomunicações; enquanto que a Embratel permaneceria com a exploração dos troncos de interconexão entre as empresas regionais e dos serviços internacionais.

Foi dentro desta perspectiva futura de organização setorial que uma comissão de vinte membros, representando o Ministério, a Embratel, a CTB, as indústrias de equipamentos e as concessionárias, foi nomeada para preparar o projeto de criação da Telebras. Logo ao definir a estrutura e as funções da nova empresa, manifestaram-se duas tendências contrárias. A primeira queria que se aproveitasse a estrutura já existente da Embratel ampliando-a e atribuindo-lhe novas competências executivas, que a transformariam numa *holding*, incorporando a CTB e as futuras empresas estaduais. A outra tendência defendia a criação de uma empresa nova, cujas atribuições específicas seriam determinadas por lei. Essas divergências internas do setor se originavam na luta e na concorrência entre a Embratel, cuja força vinha de sua capacidade em gerir amplos recursos financeiros e em alcançar resultado operacional satisfatório em comparação com o período anterior de completa ineficiência dos serviços, e a CTB que dependia de recursos externos para ampliar e modernizar a sua rede.

À oposição da Embratel, que lutava para resguardar a sua situação privilegiada, juntava-se a resistência das concessionárias estaduais e municipais, que temiam perder sua autonomia. Além disso, os fabricantes de equipamentos temiam a força que poderia deter uma empresa única para todo o setor, embora isto pudesse significar também, uma notável ampliação do mercado. A Federação das Associações de Empresas de Telecomunicações expressava receios de que a Telebras viesse a se transformar no monopólio estatal das telecomunicações, e pedia que a unificação das concessionárias privadas ou estaduais fosse efetuada

com o maior cuidado, “para evitar o gigantismo e os males dele decorrentes”, evitando-se a intervenção do Estado nas empresas que estariam em condições de subsistir e prosperar.

Essas resistências à definitiva centralização da exploração dos serviços pelo governo federal, se manifestaram também durante os debates da comissão parlamentar que examinou o projeto de lei de criação da Telebras. Várias emendas foram apresentadas, no sentido de reintroduzir a competência dos Estados na exploração dos serviços, extinta na Constituição de 1967, ou de reduzir os poderes da *holding* ou do próprio Ministério, fosse em termos de captação de recursos fosse em termos de controle da gestão administrativa. A maioria das emendas foi rejeitada pelo relator, e o projeto do Ministério foi votado no dia 11 de julho de 1972.

A lei de criação da Telebras fixou, assim, um novo quadro institucional para o setor das telecomunicações, onde foi reafirmada a competência geral da União para a exploração dos serviços diretamente ou através de concessão. De fato, às concessionárias privadas fora garantido o direito de continuar a exploração dos seus serviços até o fim legal dos contratos, embora lhes fosse oferecida a possibilidade de se associarem com a nova *holding*. A integração das futuras concessionárias estaduais seria assegurada, pela participação majoritária da *holding* no capital social dessas novas empresas de economia mista.

Então, em 1974, pelo Decreto nº 74.379, a Telebras foi designada “concessionária geral” para a exploração dos serviços de telecomunicações em todo o território nacional, vindo a integrar e completar, à semelhança dos demais países latino-americanos, o chamado Setor Produtivo Estatal (SPE). Note-se que as telecomunicações formaram o último bloco a se integrar ao SPE brasileiro, uma vez que, os demais segmentos (energia e insumos básicos) já haviam sido instituídos nos anos 40 e 50 (Almeida, 1994).

A concepção que presidiu a organização do setor era desenvolvimentista e estatista, que se expressava pelo incentivo à criação de tecnologia endógena e que fazia parte do ideário de uma parte dos militares que havia assumido o poder em 1964. A política que a inspirou estabelecia como objetivos, a operação de

redes nacionais de telecomunicações, o que previa a reestruturação do sistema de franquias; a regulação da produção de componentes com fortes incentivos à substituição de importações e um esforço deliberado para criar capacidade nacional de pesquisa e desenvolvimento setorial.

Tal modernização do setorial, sob a condução de grandes empresas públicas, se deu em um marco institucional que conferia a estas empresas grande autonomia financeira, administrativa e de decisões em relação ao governo. O Executivo mantinha um único instrumento importante de interferência na vida das empresas - o poder de nomear seus presidentes e diretores. De toda maneira, em fins da década de 70, o setor produtivo estatal, inclusive o setor de telecomunicações, era uma "caixa preta". A assimetria de informação constituía o mais importante recurso de poder dos altos dirigentes das empresas públicas. Nem o Executivo nem tampouco o Congresso ou o Judiciário tinham instrumentos adequados para controlar as grandes estatais (Almeida, 1994).

No início de 1976, o Decreto-Lei nº 162 concentrou nas mãos da União o poder de conceder licenças para a prestação de serviços. O objetivo por trás de tal reorganização era o de centralizar a gestão dos recursos financeiros, unificar e homogeneizar tecnicamente a rede. A justificativa desta ação era relacionada à necessidade de maior coordenação para levar adiante a tarefa de ampliação e modernização dos serviços, uma vez ainda haviam algumas concessionárias privadas atuando em âmbito municipal sem qualquer coordenação e sem dispor de capacidade financeira para fazer frente aos investimentos propostos pelo Minicom.

Entretanto, a organização institucional foi responsável pela superação de inúmeros obstáculos do modelo anterior e pelo expressivo desenvolvimento do setor, notadamente até fins da década de 70, época em que a política industrial passa a ter como suporte o desenvolvimento da tecnologia nacional, implícito no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o que significou priorizar fundos de investimento para o setor que, num primeiro momento, foram repassados do FNT, além de outros recursos vindos de agências financiadoras como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e empresas estatais como a Companhia Vale do Rio Doce, entre outras (Costa, 1998).

No âmbito da política desenvolvimentista preconizada pelo II PND - enfatizando o desenvolvimento tecnológico nacional e o término do último ciclo de substituição de importação da economia brasileira - as telecomunicações tiveram um papel destacado. Foram consolidados dispositivos anteriores e articulados novos instrumentos, de forma a constituir um sistema integrado de política industrial - via diretrizes e instrumentos específicos, como o Grupo Executivo da Indústria de Componentes Materiais (Geicom) - e de política tecnológica - centrada no num centro de pesquisas setorial -, cuja realização concreta (mercado) seria garantida pelo poder de compra da Telebras.

No entanto, já havia sido desenvolvida uma importante série de atividades de política industrial, desde a formação de comissões de estudo para acompanhar a implantação de centrais eletrônicas nos países avançados e examinar as condições de produção da indústria instalada no país, até medidas concretas visando a padronização técnica dos equipamentos e coordenação das aquisições por parte das empresas operadoras. Um dos principais instrumentos eram as cartas de intenção assinadas pela Telebras com os fornecedores, garantindo-se encomendas futuras e criando-se assim um horizonte de planejamento para as indústrias (Costa, 1991).

Além da utilização de medidas visando a elevação dos índices de nacionalização (controle da importação das estatais, sistema de homologação e registro de equipamentos, Lei do Similar Nacional, um dos instrumentos-chave para a concretização destes objetivos), a Portaria nº 661 do Minicom, de 1975, estabeleceu as seguintes medidas básicas:

a) fabricar centrais telefônicas (espaciais) via importação de tecnologia. Em curto prazo deveriam ser adquiridos os direitos e patentes (através de concorrência internacional) necessários para a imediata fabricação de centrais por meio da empresa sob controle do capital brasileiro;

b) desenvolver tecnologia nacional de centrais telefônicas. Em médio prazo, através de um centro de pesquisa setorial seria desenvolvida tecnologia brasileira

de comutação temporal, onde, grosso modo, a pesquisa básica ficaria a cargo das universidades (UNICAMP e USP), a pesquisa aplicada seria de responsabilidade do centro de pesquisa e a produção de equipamentos a cargo do setor industrial;

c) viabilizar empresas brasileiras produtoras de tele-equipamentos. Deveriam ser formadas empresas sob controle de capital brasileiro com a finalidade de fabricar ambas as centrais CPA (espacial e temporal), que teriam garantia de 40% do mercado de comutação pública do Sistema Telebras nas duas tecnologias. Caso fosse necessário, a Telebras poderia vir a ter participação no capital dessas empresas. As filiais estrangeiras poderiam fabricar centrais CPA com base em tecnologia própria, mas não teriam garantia de reserva de mercado. No caso específico das centrais CPA/temporal, caso estas tivessem interesse em fabricá-las no país, seriam obrigadas a licenciar a tecnologia a ser desenvolvida pelo CPqD. Dessa forma previa-se que, no futuro, deveria haver uma participação de 100% de tecnologia nacional nas centrais CPA/temporal a serem adquiridas pela Telebras.

Desse modo, a Telebras empenhou-se em desenvolver a capacidade científica, tecnológica e industrial das telecomunicações no Brasil. Através de uma política fortemente intervencionista, o então Presidente Geisel definiu uma estratégia industrial e tecnológica para o setor que visava, entre outras coisas, a criação de um centro de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)<sup>16</sup>, em tecnologia digital, capaz de reduzir a dependência da tecnologia estrangeira e promover o desenvolvimento da indústria local. Isto era o reconhecimento da existência de uma “janela de oportunidades”, o que tornaria possível a queima das etapas, encurtando o hiato tecnológico entre o Brasil e os países centrais. Desta forma, o Brasil lograria acompanhar, relativamente de perto, o que vinha acontecendo no setor em termos internacionais. Era o momento propício para o *leapfrogging*, um momento de mutação da base tecnológica eletromecânica para a digital; uma oportunidade de se queimar etapas, dado o baixo comprometimento com a tecnologia em superação.

---

<sup>16</sup> O Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CPqD), foi criado em 1976, em Campinas, com o objetivo explícito de levar adiante novos projetos de sistemas e equipamentos e desenvolver uma tecnologia própria, visando a autonomia tecnológica na área das telecomunicações.

De modo geral, além da existência de um comando político unificado e de um mercado em expansão para os serviços de telecomunicações básicos e avançados, os principais ingredientes da política de desenvolvimento integrado das telecomunicações, visando o salto tecnológico via incorporação de tecnologia eletrônica digital na área de comutação, eram os seguintes:

a) definição de objetivos, metas, e instrumentos em termos de desenvolvimento tecnológico e industrial, particularmente por meio da articulação de um sistema de P&D nas telecomunicações envolvendo os principais atores setoriais: operador público, universidades e instituições de pesquisa e empresas nacionais produtoras de tele-equipamentos;

b) utilização do poder de compra do operador público como elemento-chave de uma política de aquisição realizada de forma centralizada e consistente com as metas de desenvolvimento tecnológico fixadas no interior do programa (*mix* de importação/desenvolvimento local de tecnologia de telecomunicações);

c) grande disponibilidade de recursos para investimentos na ampliação da rede básica e na formação de recursos humanos (universidades públicas), investimentos estes a serem efetuados de forma escalonada e contínua no tempo;

d) existência de uma estrutura empresarial nacional razoavelmente capacitada em termos econômicos, financeiros e administrativos, capaz de afirmar-se na indústria e realizar uma divisão de trabalho com as empresas estrangeiras produtoras de tele-equipamentos.

Os objetivos da política industrial das telecomunicações nesse período concentraram-se em três aspectos básicos:

a) elevar o índice de nacionalização dos equipamentos, materiais e componentes;

b) garantir o desenvolvimento de *uma* indústria de equipamentos sob o controle de capitais brasileiros;

c) diminuir a dependência tecnológica das filiais produtoras de equipamentos favorecendo o desenvolvimento de tecnologia nacional nas telecomunicações.

A legislação que veio complementar e regulamentar a Portaria nº 661, em

especial a Portaria nº 622, de 1978, já refletia esta correlação de forças, particularmente na interpretação do conceito de empresa brasileira. Essa nova Portaria estabeleceu que as aquisições do Sistema Telebras deveriam obedecer aos seguintes critérios:

- a) prioridade para empresa brasileira (51% do capital votante);
- b) ênfase no maior índice de nacionalização do produto;
- c) reserva de mercado para produtos preferenciais desenvolvidos pelo CPqD;
- d) divisão de mercado para os equipamentos de grande porte e;
- e) limitação do número de fornecedores por linha de produto.

Por fim, em 1981, já no governo Figueiredo, a Portaria nº 215 definiu as diretrizes finais do programa. Além de descartar definitivamente a aquisição de centrais CPA/espacial (já obsoletas), decidiu-se pela instalação de CPA/temporais através de um sistema explícito de reserva de mercado regional. São Paulo foi reservado para a Ericsson, o Rio de Janeiro para a NEC e Curitiba para a Equitel (Siemens), sendo que os mercados de Brasília, Minas Gerais e o das centrais-trânsito da Embratel deveriam ser disputados pela Ericsson e pela NEC. Previa-se também que os modelos de centrais temporais, da *família* Trópico, em desenvolvimento pelo CPqD seriam considerados preferenciais, tendo garantia de 50% do mercado desse tipo de central.

Esta política, além de contribuir para a instalação de uma moderna infraestrutura de telecomunicações no país, teria conseqüências de grande impacto na estrutura da indústria de tele-equipamentos, não apenas pela introdução de empresas nacionais em segmentos-chave, como o da comutação, mas pela decisão de viabilizar a criação e difusão de tecnologia nacional nas telecomunicações. Tal fato contrariava frontalmente a política de lançamentos de novos produtos pelas filiais estrangeiras, que até então se baseava em tecnologias obsoletas e já completamente amortizadas nos países de origem das respectivas matrizes.

A mais importante diretriz do período, prevista na Portaria nº 622, dava ao Minicom o poder de coordenar a redução das importações e de impor a

nacionalização crescente de componentes e materiais dos equipamentos, que chegou, por alguns critérios, a 90% em valor. Esta política consolidou a presença no mercado de algumas poucas empresas multinacionais que aceitaram tais regras, como foi o caso principalmente da Ericsson, da Equitel (Siemens) e da NEC.

No entanto, este modelo de desenvolvimento que conferia às empresas públicas um papel de protagonista passou a enfrentar vicissitudes crescentes a partir do final dos anos 70. Os esforços governamentais para submeter às empresas estatais prolongaram-se por toda a década de 80, com resultados variáveis. Mas, em fins do período, as empresas públicas haviam perdido a autonomia de que desfrutavam na década anterior.

Contudo, apesar dos investimentos serem crescentes, essas empresas perderam parcialmente a capacidade de investimento, como resultado de práticas de preços e tarifas com propósito antiinflacionário e da herança de dívidas acumuladas quando foram estimuladas pelo governo a fazerem empréstimos no exterior a fim de equilibrar a balança de pagamentos.

Na avaliação dos resultados dessa política, particularmente, o exame dos fatores estruturais e conjunturais que condicionaram o comportamento e o desempenho dos principais agentes envolvidos (Estado, capital estrangeiro e capital nacional), é oportuno examinar alguns aspectos dessa crise:

a) o poder de reação das filiais das multinacionais foi excepcionalmente grande na maioria das etapas do processo de implementação da política para o setor, manifestando-se, por exemplo, logo após a abertura da concorrência internacional para o fornecimento da tecnologia das centrais CPA/espacial, onde as empresas qualificadas simplesmente recusaram-se a repassar a tecnologia para a empresa nacional a ser criada, criando um constrangedor impasse para a consecução inicial do programa;

b) faltou poder político ao Minicom para implementar suas decisões, particularmente no que tange à interpretação do conceito de empresa nacional. Aproveitando-se da ambigüidade deste conceito na Portaria nº 661, as filiais estrangeiras pressionaram o obtiveram uma “reinterpretação” do dispositivo,

definindo-se por empresa nacional aquela cuja maioria do capital com direito a voto fosse de propriedade de brasileiros. Dessa forma, de acordo com a legislação brasileira (no mínimo 1/3 das ações de uma firma deve ter direito a voto), uma empresa que tivesse apenas 17% de seu capital total (incluindo ações com e sem direito a voto) passaria a ser considerada como empresa nacional para efeito da política de aquisição da Telebras. Ao invés da formação de uma empresa genuinamente nacional (que teria 40% do mercado e acesso à tecnologia importada), tal interpretação viria a permitir a constituição de várias *joint-ventures* com capitais locais, obedecendo assim o critério formal, embora o controle tecnológico e a maioria do capital total continuassem de posse das matrizes. O longo prazo decorrido até o término da concorrência para aquisição das centrais CPA (definido apenas em 1981, ou seja, seis anos depois da Portaria nº 661) é extremamente revelador das dificuldades e obstáculos (externos e internos ao governo) com que se deparou o governo para implementar suas decisões;

c) as empresas brasileiras que se beneficiaram da reserva de mercado da Telebras não conseguiram atingir uma dimensão crítica em termos de economia de escala e de escopo viabilizada pela nova base técnica da microeletrônica e também se mostraram extremamente frágeis do ponto de vista financeiro, comercial e tecnológico, devido à dependência acentuada em relação ao CPqD, não obstante tenha florescido um grande contingente de pequenas e médias empresas fornecedoras de tele-equipamentos, onde se destacam empresas do porte médio significativas em termos internacionais.

Além dos aspectos acima salientados (forte reação das multinacionais, falta de poder político do Estado e debilidade da empresa nacional), um dos fatores básicos que contribuiu para debilitar o desenvolvimento dessa política foi a impossibilidade de manter o nível de investimentos do Sistema Telebras.

A partir de meados da década de 80, o setor de telecomunicações no Brasil entra em uma crise sem precedentes. Tal crise possui dois aspectos importantes: por um lado, as mudanças no modelo de desenvolvimento implantado desde os anos 50 e, por outro, as mudanças setoriais (Costa, 1998). Pois como explica Almeida (1994), as significativas modificações no cenário político e a difícil

situação econômico-social do país afetaram o setor, dificultando sua expansão. Os investimentos caíram acentuadamente no início da década: a crise do modelo do Estado interventor e desenvolvimentista contém elementos que podem ajudar a entender a crise setorial. Um desses elementos refere-se à crise financeira ou à incapacidade do Estado em investir pesadamente na economia ou dar continuidade aos níveis de investimento alcançados no início dos anos 70, com o II PND. Este constrangimento, impingido pelo governo (que também refletia esforços para limitar o déficit público), frustrou o planejamento em longo prazo, o que é crítico para o desenvolvimento deste setor de alta intensidade de capitais.

O elevado endividamento e o acirramento da crise fiscal incapacitaram o setor público de cumprir as funções de articulador de novos investimentos privados. Por sua vez, o déficit público, que não tinha uma natureza financeira, até então, passou a ter esse caráter, através do círculo criado pelo endividamento, de gerar divisas para servir aos encargos da dívida.

O enfrentamento da crise econômica e da crise fiscal reduziu a grande autonomia gerencial e financeira de que gozava o SPE e, em particular, o Sistema Telebras. A esfera de decisão sobre os meios das estatais foi centralizada pelo comando da área econômica federal. O eixo da política econômica visou alcançar a estabilidade, a solução da crise fiscal e o ajuste do balanço de pagamentos. O controle e a centralização das decisões sobre investimento, dispêndios, tarifas e recursos reduziram a autonomia decisória e as margens de manobra da gestão empresarial das estatais. A arena de disputa de interesses dos gestores e da iniciativa privada, antes confinada ao jogo de pressões e contrapressões na esfera de decisão de cada estatal, deslocou-se para o comando da área econômica.

Outros fatores, não menos importantes, qualificam as formas de controle e de subordinação do SPE, bem como aqueles que influenciavam as decisões sobre a política geral do Minicom, porém em menor grau, como as autoridades do Minicom, os dirigentes do Sistema Telebras, os parlamentares da base de sustentação do governo, a indústria de tele-equipamentos, as organizações sindicais e a comunidade científica.

O primeiro fator, certamente, foi a criação da Secretaria Especial de Controle das Estatais, junto ao Ministério do Planejamento, que exercia o controle sobre as empresas estatais. O controle rigoroso dos dispêndios globais das empresas e o corte anual sistemático de parte dos investimentos programados, além do controle dos preços e tarifas exercido pelo Ministério da Fazenda, foram práticas e restrições institucionalizadas contra o SPE. Esta sistemática continuou através da menor contratação de novos acessos telefônicos anuais (em 1984, teve o nível mais baixo, em torno de 200 mil novos acessos), em detrimento das fortes pressões da indústria de tele-equipamentos, dos grandes usuários e da massa de usuários em geral.

Em conseqüência desses cortes, a indústria demitiu funcionários e suportou uma capacidade ociosa elevada, em torno de 50%. Assim, a demanda de tele-equipamentos, primeiro, sofreu ajustes pelo redimensionamento do II PND e, depois, os cortes da área econômica para a estabilização.

O segundo fator se refere ao controle de tarifas de telefonia e o estabelecimento de reajustes por índices abaixo da inflação, determinado pelo Ministério da Fazenda. Foi uma sistemática que se repetiu desde o ano de 1975 e se prolongou até os anos 90. Tratava-se de uma medida pouco efêmera para conter o processo inflacionário, mas um mecanismo não convencional importante para sustentar o “*drive* exportador” e o ajuste privado. Para se ter uma idéia da dimensão dessa restrição, em torno de 65% das receitas do Sistema Telebras, baseadas nas tarifas de telefonia local e interurbana, subordinavam-se às determinações do Ministério da Fazenda. As demais receitas de tarifas eram definidas pelo Minicom.

O terceiro fator foi o confisco do FNT pelo Ministério da Fazenda, por força de um decreto de 1976, que retirou do Sistema Telebras uma importante fonte de financiamento. O confisco total ocorreu até 1984, quando a indústria de equipamentos contestou judicialmente a sua cobrança por inconstitucionalidade. Além disso, a área econômica impôs restrições ao acesso ao crédito interno e incentivou a captação de recursos externos, além de coibir as importações setoriais. Alegavam a necessidade de desaquecer a economia e que a infra-

estrutura de telefonia se apresentava muito boa, por isso, os cortes não afetariam tanto o setor.

Diante deste quadro, o grupo dirigente do Minicom e da Telebras aliou-se à indústria, aos grandes usuários e as entidades empresariais para pressionar pelo desbloqueio dos investimentos e para recuperar os recursos do FNT, argumentando que o Sistema Telebras não era deficitário, não dependia de transferências do Tesouro e gerava recursos próprios para expansão.

Internamente, a direção da Telebras buscou fazer o ajuste financeiro, elevando a eficiência e a produtividade e promovendo o crescimento financiado em grande parte com recursos próprios. Certamente, essa estratégia logrou elevar o nível de investimentos, mas revelou-se insuficiente para as necessidades de expansão do Sistema.

A crise dos serviços só se confirmou a partir de 1985. Os primeiros sinais de congestionamento surgiram na cidade de São Paulo, no início dos anos 80. Posteriormente, explicita-se de maneira aguda o problema do congestionamento nos períodos de pique do tráfego, nos grandes centros urbanos, principalmente, nas operadoras Telemig, Telesp, Telegoiás e Telerj. Além disso, outras razões contribuíram para agravar tal crise: a resistência das maiores *joint-ventures* da indústria de tele-equipamentos, Ericsson, NEC e Equitel, para se adaptarem às novas medidas e à nova Lei de Informática e a instabilidade gerada pelas políticas de ajuste econômico, que impuseram cortes erráticos nos investimentos, afetando contratos, preços, decisões da indústria, etc; a impossibilidade da indústria de ampliar bruscamente sua capacidade de produção para atender às demandas da Telebras durante a Nova República, pois vinha operando com grande capacidade ociosa; e, por último, destaca-se a explosão do consumo de serviços de telecomunicações a partir de 1986.

A Telebras enfrentou a crise dos serviços, priorizando as regiões mais densas economicamente e a contratação de centrais de trânsito, em detrimento da compra de novos acessos telefônicos. Entre 1984 e 1987, os investimentos em sistemas de operações do Plano de Descongestionamento representaram em tomo de 14% do total, sendo de 17,6%, 1988. O resultado do Plano reverteu a

tendência dos indicadores de qualidade dos serviços. Todavia isso não amenizou o embate aberto entre a indústria e a área econômica.

Dentre os interesses envolvidos, certamente, o grupo dos grandes usuários formavam uma frente de pressão junto ao Minicom. Particularmente, suas reivindicações visavam operar os serviços de valor adicionado, como comunicação de dados e comunicação por satélites. Também protestavam contra as tarifas onerosas da telefonia de longa distância, mas silenciavam em relação aos benefícios que usufruíam: os subsídios em certas tarifas de telefonia e nas tarifas de comunicações por satélite, as concessões sem ônus para explorar serviços de comunicação de rádio e televisão, etc.

Até aqui, apresentamos a evolução e a crise das telecoms e os interesses em jogo e destacamos as restrições e os limites impostos pela centralização do comando na área econômica federal sobre as principais decisões do Sistema Telebras, cujas conseqüências foram a perda de autonomia do grupo dirigente e a perda do caráter estratégico das telecoms. Todavia, os esforços que visaram ao ajuste da Telebras e à recuperação dos investimentos, se mostrarem insuficientes para reverter os sinais de deterioração dos serviços. É dentro deste quadro precário que a política de abertura das telecomunicações entrou na agenda governamental.

Entretanto, o processo de desestatização do setor já havia se iniciado com o Programa de Desburocratização em 1979, principalmente, com as privatizações realizadas entre 1981 e 1985. Neste período, o programa limitou-se a transferir a participação acionária que a União detinha em algumas empresas típicas da atividade privada socorridas pelo BNDES por razões de insolvência ou inadimplência. Entretanto a execução do Programa foi modesta, pois a crise econômica inibiu o deslancho das privatizações nessa fase.

Durante a Nova República, a desestatização foi reforçada através do Programa Interministerial de Privatização e do Conselho Federal de Desestatização, criados em 1988. As realizações restringiram-se a reprivatizar empresas, extinguir outras, alienar participação acionária e abrir o capital das grandes *holdings*, através da oferta de ações na bolsa de valores. No caso da

Telebras, parte das ações não preferenciais (NP) foi vendida na bolsa de valores, no início de 1989.

Uma manifestação digna de nota contra o modelo tradicional insurgiu do próprio Ministro das Comunicações, Haroldo Corrêa de Mattos (1979-84), que declarou que o Brasil poderia privatizar suas telecomunicações e que a Telebras e suas subsidiárias poderiam, em médio prazo, passar para o controle do capital privado nacional. Segundo o Ministro, o modelo de privatização seria a passagem gradual do controle do capital das operadoras públicas para o empresariado nacional. O Estado deteria uma participação minoritária do capital, mas exerceria o controle sobre as decisões, a regulamentação e a fiscalização. Efetivamente, o Ministro criticava a lentidão e a inércia do sistema estatal frente à crise econômica e às restrições da área econômica sobre investimentos, tarifas, dispêndios etc. Propunha ainda a liberação dos novos serviços, como uma forma de livrar o setor dessas restrições. Em suma, a posição privatista-nacionalista do Ministro visava angariar apoio para se obter mais autonomia ao setor.

Uma outra proposta sugeria a criação de um monopólio privado, regulado por uma entidade governamental, como nos Estados Unidos. A transformação ocorreria pela venda das ações da Telebras ao público, para atrair recursos privados para investimentos, sem perder o controle efetivo estatal. Essas duas propostas tinham por fundamentos o consenso geral que nenhum grupo privado nacional possuía porte financeiro para assumir o patrimônio da Telebras. No fundo, tais propostas colocavam-se como alternativas para uma mesma questão: livrar a Telebras das restrições da área econômica e criar incentivos para atrair capital privado.

O meio empresarial reagiu com cautela diante da tese privatista, inclusive algumas entidades setoriais declararam contrários à idéia de um monopólio privado. A Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), achava inviável mobilizar a iniciativa privada em torno da idéia, porque não acreditava que um grupo privado brasileiro tivesse o capital necessário para comprar a Telebras. O baixo retorno dos investimentos no Sistema Telebras

afetava a atratividade e as expectativas do empresariado, que por outro lado, concordava com a abertura do setor para novos serviços.

A defesa do modelo tradicional coube ao General José Antônio de Alencastro e Silva, Presidente da Telebras (1974-84), que alegava as seguintes razões técnicas e políticas: o modelo era tecnicamente adequado; havia a necessidade de se completar a universalização da telefonia, que envolvia razões de segurança nacional; e havia, ainda, a necessidade de se criar uma infra-estrutura de comunicações nas áreas não rentáveis e sem interesse para a iniciativa privada. O General questionava também a proposta de se criar um monopólio privado, sob o argumento de que só poderia ser aceito se o mesmo cumprisse as mesmas funções do monopólio estatal: prover serviços aos usuários não rentáveis e às localidades remotas e não só aos usuários e às áreas rentáveis.

Em suma, as manifestações significaram mais uma reação à perda de graus de autonomia do comando do Minicom e das telecoms, sugerindo alternativas ao contencioso do setor para dar vazão às pressões da indústria de tele-equipamentos, dos grandes usuários e das empresas construtoras de rede, do que agendar propostas consistentes de política.

A redemocratização do país durante a Nova República suscitou o debate em torno das questões constituintes. No setor de telecoms, articulou-se um intenso movimento através das associações empresariais ABINEE e FIESP, para discutir soluções para a crise do setor (ociosidade da indústria, baixo nível de investimentos, deterioração dos serviços, etc.) e debater seu futuro. Dentre os atores, estavam presentes a representação das indústrias estrangeira e nacional de tele-equipamentos, do Minicom, do Sistema Telebras, dos parlamentares ligados à área e das organizações sindicais. Na verdade, até então, as entidades ABINEE e FIESP não tinham uma posição firmada e nem uma programação para atuar no processo constituinte. As organizações sindicais, ao contrário, já vinham promovendo ampla discussão junto às suas bases e no movimento sindical.

Merece consideração ainda, a desmobilização do grupo dos ex-dirigentes do Minicom e da Telebras, que perderam espaço e poder na Nova República. Os ex-dirigentes e construtores das telecomunicações representavam um grupo influente, pois mantinham ainda o poder da autoridade, da experiência de comando e do conhecimento histórico das telecoms. No entanto, esse grupo foi progressivamente desmobilizado dos cargos de comando, no processo de “desmilitarização do setor”.

A chegada dos políticos no comando das telecoms foi um fato relevante durante a Nova República, criando uma disputa pela ocupação dos cargos de direção das teles. A indicação desses cargos proporcionava poder e influência política nas suas bases eleitorais. Por isso, os cargos passaram a ser barganhas políticas disputadas pela base parlamentar governista. No ato de preenchimento dos cargos, o então Ministro das Comunicações Antônio Carlos Magalhães preferiu sempre confirmar as indicações dos governadores e dos parlamentares. O caráter político das indicações opunha-se radicalmente ao processo de escolha anterior, que era criteriosamente definido pelo grupo fechado de “oniscientes”.

Não obstante, os profissionais e entidades da área não contestaram a chegada dos políticos, sem experiência na gestão das telecoms. Apenas insurgiram protestos velados, alertando para o risco da desarticulação das funções e do planejamento da expansão da rede de telefonia.

Resumindo, até o ano de 1986, a contestação do modelo tradicional relacionava-se à perda de autonomia financeira da Telebras, aos controles rígidos da área econômica, à grande crise da indústria, ao contencioso da política industrial. Ainda não se questionavam a eficiência e a obra grandiosa do Sistema Telebras, mas, sim, a exacerbação dos controles da área econômica. Entretanto, a agenda da abertura estava inscrita na agenda governamental e, aos poucos, as alianças e coalizões de interesses passaram a ter feições concretas através de eventos, debates, iniciativas, contra-iniciativas e propostas<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Por exemplo, ao classificar os serviços de telefonia móvel, televisão a cabo, transmissão de dados como “serviços especiais de telecomunicações” e não como “serviços públicos”, a gestão Samey permitiu a entrada de capital privado no mercado de telefonia celular em vários Estados e um conseqüente aumento na participação das empresas estrangeiras atuantes no país, como a NEC, Siemens e Ericsson, além da entrada de novas como a AT&T e a Alcatel (Costa, 1998).

Se por um lado, a política de abertura ganhou força e aliados importantes, por outro, a discussão antecipou-se em relação às expectativas dos agentes privados e dos potenciais compradores da Telebras. Por isso, alguns privatistas ousavam propor um modelo de privatização gradual das ações da estatal e mais a abertura dos novos serviços.

De qualquer modo, ficamos com a seguinte questão: porque a abertura foi bloqueada nos anos 80? A resposta a esta questão se desdobra em duas: a) porque mesmo com a perda do caráter estratégico do setor e a conseqüente perda de poder e de autonomia do grupo dirigente frente ao Executivo/área econômica não se logrou a formação de uma aliança sólida para respaldar a decisão de abertura e; b) porque, durante o processo constituinte, as alianças e as coalizões dos privatistas não foi capaz de articular uma maioria parlamentar para aprová-la. É importante enfatizar também que o Sistema Telebras gozava de grande prestígio, interno e internacional; que a entrada do capital privado nacional representava alto risco de êxito; que o capital estrangeiro tinha grande restrição interna; que o controle e as tarifas aviltadas impostas pela área econômica não forjavam expectativas aos investidores privados. Isto posto, a proposta dos privatistas sustentava-se como alternativa ao modelo tradicional, porém em bases frágeis para construir alianças e coalizões consistentes para as mudanças político-institucionais.

No entanto, como registra Almeida (1994), a Constituição de 1988 garantiu um amplo espaço de atuação para a iniciativa privada. Além de ser assegurada a prestação de serviços de informação por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações, o inciso XII (letra a) do Artigo 21 permitiu a exploração privada – mediante autorização ou permissão – dos serviços de radiodifusão sonora e demais serviços de telecomunicações. Nestes serviços, coube ao Estado a atribuição das freqüências a serem utilizadas e fiscalização de seu uso adequado.

A reforma do setor nos anos 90 e a ruptura no modelo de desenvolvimento brasileiro levado a cabo até então será trata no capítulo seguinte.

### 3.2 Energia elétrica

Como veremos a seguir, nas primeiras décadas de seu desenvolvimento, o setor de energia elétrica no Brasil, por força das transformações da economia interna, mudou radicalmente do ponto de vista da moldura institucional em que foi estruturado.

Segundo a Constituição de 1891, o princípio básico do setor elétrico foi a consagração do direito da acessão, ou seja, o entendimento de que as jazidas minerais, as quedas d'água e todos os recursos hídricos em geral eram acessórios à propriedade da terra. Desse modo, o proprietário da terra detinha a propriedade das riquezas do subsolo, fossem essas aproveitadas para quaisquer finalidades - fins industriais, energéticos ou de utilidade pública. Da mesma forma, também as quedas d'água, fossem elas aproveitadas para irrigação, navegação ou energia elétrica, constituíam propriedade da terra.

Dada a pequena dimensão do sistema nessa fase, a exploração desses serviços só poderia atender aos interesses estritamente locais. Lima (1984) enfatiza a importância dos municípios no início das regulamentações jurídicas das atividades elétricas, uma vez que eram eles os verdadeiros concedentes desses serviços, cuja exploração ficava à mercê do relacionamento entre as prefeituras e as concessionárias locais.

Além do caráter municipal da prestação do serviço de energia elétrica, outros aspectos são importantes para caracterizá-la. O primeiro deles é que o prazo da concessão dependia fundamentalmente das relações e das negociações estabelecidas entre a concessionária e o poder concedente, podendo estender-se de 30 a 70, 80, 90 anos.

O final do século XIX assistiu ao processo de expansão urbana das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro e a entrada do capital estrangeiro no setor. Em 1899, constituiu-se, no Canadá, a São Paulo Tramway, Light and Power Company Limited, que o ano seguinte, daria início à operação da primeira linha paulistana de bondes elétricos, que utilizava energia fornecida por uma termelétrica da própria companhia.

Em 1904, os mesmos capitais canadenses, em parceria com sócios norte-americanos, criaram a Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company para explorar praticamente todos os serviços urbanos de utilidade pública: transportes (bondes e ônibus), iluminação pública, produção e distribuição de eletricidade, distribuição de gás canalizado e telefonia.

Nesse período, o emprego crescente da energia elétrica justificou os primeiros movimentos de regulamentação da atividade pelo Estado. Em 1903, em um movimento bastante genérico<sup>18</sup> o governo federal promoveu, por via administrativa ou concessão, o aproveitamento da energia hidráulica dos rios brasileiros para fins de serviços públicos, facultado o uso dos excedentes para autoconsumo em atividades agroindustriais. Tal movimento pouca eficácia mostrou, uma vez que, na prática, os concessionários continuavam firmando contratos e sendo regulamentados pelos estados e municípios. Mesmo assim, pode-se interpretar que foi esse o germe da regulamentação federal da indústria de energia elétrica (Lima, 1984).

Merece destaque aqui a “Cláusula Ouro”, de fundamental importância para a rentabilidade econômico-financeira dos serviços de energia elétrica. Este instrumento permitiu às concessionárias a correção das suas tarifas pela depreciação da moeda, o que era particularmente interessante para elas em momentos de grave desvalorização cambial<sup>19</sup>.

Dentro do processo de entrada do capital estrangeiro no setor, em 1924, instala-se no país a American Foreign Power Company (Amforp), com a compra de várias pequenas concessionárias no interior de São Paulo. Poucos anos depois, a empresas operaria em nove capitais e em importantes cidades do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Em 1930, a maior parte das atividades ligadas à energia elétrica já estava concentrada nas mãos da Light e da Amforp. O parque gerador brasileiro, por sua vez, tornara-se predominantemente hidráulico.

Como conseqüência da Crise de 29, ocorreu uma aparente oposição dos movimentos da indústria e das atividades de energia elétrica: ao lado de uma

---

<sup>18</sup> A Lei n° 1.145, de dezembro de 1903, e o Decreto n° 5.704, de dezembro de 1904, regulamentaram, em termos gerais, as concessões dos serviços públicos federais de energia elétrica.

<sup>19</sup> Por exemplo, em 1914, com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, as taxas de câmbio dispararam e a Light passou a se beneficiar da Cláusula.

expansão expressiva da capacidade instalada, houve uma estagnação da produção industrial. Essa combinação delinearía uma situação de ampla oferta de energia elétrica, de fundamental importância para a recuperação da indústria verificada nos anos subsequentes. Por esta época, a energia elétrica já era um insumo absolutamente fundamental nos mercados urbanos, interferindo diretamente nas atividades econômicas e no crescimento industrial (Lima, 1984).

O período que se abre na história do Brasil com a “Revolução de 30” marca profundas transformações políticas e econômicas, destacando-se, neste particular, a ampliação da ação do Estado sobre as atividades produtivas. É então, deste contexto histórico que a legislação pertinente ao setor de energia elétrica é substancialmente alterada na direção de dotar o Poder Público de instrumentos legais que permitissem um controle mais efetivo destas atividades.

A crise do setor exportador que “contaminava” as cidades, a indústria e a economia nacional como um todo, impeliu Vargas a determinar a suspensão de todos os tipos de operação com quedas d’água e a sinalizou com a perspectiva de um código de águas. O presidente praticamente engessou o setor, pois na expectativa de uma definição institucional mais abrangente, impediu quaisquer transações que envolvessem recursos naturais ou patrimônios estabelecidos.

O marco decisivo do novo posicionamento intervencionista do Estado no setor foi a promulgação do Código de Águas (Decreto nº 24.643), de 1934, que submeteu ao instituto das concessões e autorizações a exploração da energia hidráulica, dos serviços complementares de transmissão, transformação e distribuição. A partir de então, a União passou a deter a competência de legislar e outorgar concessões de serviços públicos de energia elétrica, que antes eram regidos apenas por contratos assinados com os estados, os municípios e o Distrito Federal.

A nova política setorial reviu os critérios para estabelecimento de preços dos serviços e determinou que a tarifa fosse fixada na forma de “serviço pelo custo”, a fim de garantir ao prestador a cobertura das despesas de operação e das cotas de depreciação e de reversão e a “justa” remuneração do capital investido; a remuneração deste recairia sobre o custo histórico das instalações.

Até a promulgação do Código de Águas não havia nenhuma legislação específica nesta direção. Cada contrato de concessão celebrado entre o poder concedente e a empresa concessionária definia qual o valor a ser cobrado pela venda de eletricidade por faixas de consumo. É presumível, que as empresas concessionárias estrangeiras tivessem melhores condições de negociação, em função de seu poder econômico e experiência internacional.

A implementação dos preceitos do Código de Águas não foi imediata, e enfrentou forte resistência por parte das principais empresas do setor, pois ao estabelecer em seu artigo 195 que as “autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil”, o Código de Águas refreou a participação de companhias internacionais no setor.

Além das dificuldades originárias da reconhecida incapacidade material dos órgãos fiscalizadores para o levantamento contábil de todos os bens e equipamentos em serviço, outro problema contribuía para dificultar, ainda mais, a determinação do valor dos investimentos: as empresas concessionárias estrangeiras não estavam dispostas a aceitar a ingerência dos órgãos fiscalizadores em suas contas, pois se houvesse operações financeiras irregulares realizadas entre as subsidiárias e a matriz, estas poderiam vir a ser de conhecimento público.

Nestes termos, os critérios do “serviço pelo custo” e do “custo histórico”, estabelecidos pelo Código de Águas, não regiam a política tarifária. O que se utilizava era o princípio da “semelhança e razoabilidade”, onde as tarifas eram reajustadas levando-se em conta o comportamento dos componentes dos custos e da comparação com outras empresas (Reichstul, 1981).

A adoção desta medida veio favorecer as concessionárias estrangeiras. Como não foram realizados estudos sobre o valor dos ativos fixos, que definiriam se o nível tarifário estava ou não superestimado, o novo critério simplesmente homologou um patamar tarifário, sem julgá-lo pelos padrões, instituídos pelo Código de Águas. Face ao poder econômico e político das empresas estrangeiras - em particular a Light que, à época, era a maior empresa existente no Brasil - se homologou um nível tarifário bem maior do que os princípios originais do Código.

A entrada do Brasil no Conflito Mundial em agosto de 1942, ao lado dos Aliados, fez com que o governo norte-americano, um mês depois, enviasse uma missão – a Missão Cooke, assim denominada em função do nome de seu chefe, Morris Cooke – que apresentou um relatório no qual foram apresentados diagnósticos setoriais e sugestões com vistas a adequar a economia brasileira ao esforço de guerra, basicamente, através, da redução das importações, da diminuição do transporte marítimo e do aumento das exportações de produtos estratégicos.

No tocante ao setor de energia elétrica, o relatório identificava uma estrutura produtiva muito concentrada: de um lado, poucas grandes usinas, do outro uma plêiade de pequenas. Esta dualidade produtiva apresentava um outro aspecto negativo, qual seja: a falta de padronização técnica, pois as usinas operavam com frequências diferentes de corrente elétrica, impedindo uma interligação entre elas.

Para a Missão, o papel do Estado no setor era positivo, pois só o Estado, naquele momento, tinha a capacidade de suplantar as dificuldades financeiras inerente a este tipo de indústria, que exige altos volumes de investimentos e prazos de maturação longos.

Este posicionamento contrário aos ideais da “livre iniciativa”, se explicava pela posição que os grupos estrangeiros detinham no setor: eles eram os maiores produtores de eletricidade e detinham os mercados mais importantes do país. Desta feita, a intervenção do Estado na órbita da produção não iria ferir os interesses destas empresas; pelo contrário, as empresas públicas seriam complementares e não antagônicas ao capital externo.

Entretanto, os técnicos da Missão criticavam a ação reguladora do Estado, em especial no tocante às imposições legais sobre a taxa de lucro. Argumentavam que o resultado era a redução da lucratividade e desestímulo a novos investimentos. Esta posição, em última instância, era a mesma das empresas concessionárias estrangeiras.

Por outro, seguindo a mesma política aplicada em outros setores estratégicos da economia, o Estado ampliou seu papel para além das atribuições

reguladoras e fiscalizadoras, quando passou a investir diretamente na produção. A primeira decisão neste sentido foi tomada em 1945, quando a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf) surge para aproveitar os recursos hídricos daquele rio (Decreto-Lei 8.031, de outubro de 1945).

A questão da regulação setorial acirra-se, ainda mais, após o término da Segunda Guerra Mundial, dando origem a duas correntes de pensamento, os “privatistas” e os “nacionalistas”, que se preocuparam em estabelecer as causas da insuficiente expansão da oferta de eletricidade.

Os “privatistas” – em grande parte, originários da Fundação Getúlio Vargas e do Conselho Nacional de Economia - acreditavam que a causa basilar da crise de eletricidade estava na ação reguladora do Estado que, através do Código de Águas, desestimulava novas inversões. Por conseguinte, o setor deveria sofrer o mínimo de interferência pública, devendo ser dada maior liberdade de ação às empresas concessionárias. Já os “nacionalistas” buscavam o aperfeiçoamento dos conceitos do Código de Águas com vistas à “defesa do Poder Público na manutenção dessa legislação”. No segundo governo de Getúlio Vargas (1950-54) a Assessoria Econômica do Gabinete Civil da Presidência da República agregaria importantes figuras deste grupo (Lima, 1984).

O cerne da crítica formulada pelos “privatistas” estava no componente “remuneração de capital”. Em primeiro lugar, o percentual fixado era considerado baixo comparativamente às outras atividades econômicas, agindo como desestímulo para novos investimentos necessários à ampliação da capacidade produtiva. Em segundo lugar, o investimento remunerável não poderia ter seu valor original corrigido. Adotava-se, nestes termos, o critério do “custo histórico”: o valor original (histórico) dos dispêndios na construção das barragens, usinas e equipamentos (menos a depreciação) é que seria utilizado como base para a remuneração do capital. Assim, para os “privatistas”, a aplicação dos preceitos do Código de Águas na política tarifária, configurava uma evolução real negativa das tarifas, em função do grande volume e longo prazo de maturação do capital investido, associado com a aceleração do ritmo inflacionário a partir da Segunda Guerra (Reichstul, 1981).

Tendo como estratégia administrativa marcar posição em relação ao primeiro governo Vargas, o governo Dutra (1946-1951) pautou-se, do ponto de vista da intervenção do poder público, por uma tentativa de esvaziamento dos órgãos de coordenação que surgiram no âmbito do Estado Novo. A estabilidade econômica internacional e o estrangulamento representado pela Segunda Guerra Mundial liberaram a indústria brasileira para um crescimento muito acentuado, ainda que não induzido por uma política previamente estabelecida pelo Estado.

Do ponto de vista do setor elétrico, o crescimento do PIB foi extremamente preocupante, uma vez que o Estado não oferecia quaisquer alternativas para atender ao crescimento do mercado. As intervenções eram apenas pontuais. Não se podia mesmo esperar a adoção de uma política que apontasse tanto para a estatização quanto para a definição de novos mecanismos de expansão do setor elétrico no Brasil.

Em função das negociações políticas com os norte-americanos, no início da Guerra Fria, foi constituída a “Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos” como resultado das conversações estabelecidas entre os Presidentes Dutra e Truman, quando da visita deste último ao Brasil em setembro de 1947.

A “Comissão Mista”, constituída formalmente em setembro de 1948, era co- chefiada por John Abbink, pela parte norte-americana e por Octávio Gouveia de Bulhões, pelo Brasil. Conhecida como Missão Abbink, seus estudos sugeriram inúmeras medidas de política econômica voltadas à estabilização dos preços, alterações dos instrumentos de captação de recursos externos e mudanças na estrutura do sistema financeiro.

A Missão Abbink dedicou parte dos seus trabalhos a analisar os principais setores da economia brasileira, em especial, os de infra-estrutura. Entre estes, o destaque foi dado ao setor de energia elétrica. A relação entre o Estado e iniciativa privada no desenvolvimento do setor de eletricidade seguia a mesma linha analítica apregoada pela Missão Cooke. Por um lado, aceitava-se o Estado como agente produtor e por outro, criticava-se sua ação reguladora, em especial, a política tarifária.

Segundo a nova missão, a intervenção do Estado na órbita da produção fazia-se necessária, desde que suplementar e determinada pelos interesses das empresas privadas: partia do pressuposto de que os empreendimentos deveriam ser levados, a efeito, principalmente, pela iniciativa privada, admitindo, porém, como indispensável, uma intensa atuação do Estado, no sentido de coordenar os investimentos.

A articulação entre Estado e iniciativa privada, no setor de energia elétrica, deveria, então, ser norteada por duas considerações:

a) responsabilidade da produção por parte do Estado, no caso em que a iniciativa particular não pudesse enfrentar os respectivos riscos financeiros e;

b) assistência do Estado aos produtores, de forma a que fossem desenvolvidos, principalmente, os serviços que pudessem generalizar o decréscimo do custo de produção (incluindo, o fornecimento abundante de energia).

E, como no diagnóstico da Missão Cooke, os custos de financiamento no setor eram considerados como um dos principais entraves à expansão do setor de energia elétrica.

Por seu turno, a característica principal da administração Dutra parece ter sido a postura conservadora da ação governamental. Não se deu prioridade ao avanço do processo de industrialização, nem se propôs uma reestruturação do modelo agrário-exportador. Na avaliação de Sônia Draibe (1985), a política governamental colocou-se entre essas duas vias, conferindo-se um caráter neutralizante.

Se por um lado, o recuo na intervenção estatal não impediu o prosseguimento da industrialização brasileira, cujo produto cresceu à taxa média anual em torno de 11% durante o período Dutra, por outro lado, não se ultrapassou os limites da industrialização restringida, já que do ponto de vista da substituição de importações os avanços da estrutura industrial restringiram-se basicamente à faixa de bens de consumo duráveis e indústria leve de bens de produção.

Não houve indícios da existência de qualquer projeto do Executivo Federal no sentido de regulamentar o Código de Águas e os dispositivos constitucionais afeitos a essa questão. Motivos para uma ação mais firme do governo no setor elétrico não faltaram: a julgar pelas resoluções do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), que em todos os anos do período Dutra adotou medidas de racionamento em regiões importantes do país, como a região Sudeste, a ponto de, em 1948, registrar-se uma “alarmante freqüência” de pedidos de racionamento apresentados ao órgão (Lima, 1984).

Diante desses fatores, crescimento industrial e imobilização do aparelho econômico estatal, os problemas na área da infra-estrutura urbano-industrial tenderam a se agravar, pois o setor público não estava aparelhado, nem financeira, nem institucionalmente, para fazer face às crescentes necessidades de capital social básico de suporte a esta industrialização. Forjou-se, assim, um importante desequilíbrio estrutural, mormente no binômio energia/transporte, que continuou a repousar nas velhas inversões do modelo primário-exportador, *vis-à-vis* que constituição efetiva da Chesf só se realizou em março de 1948, ou seja, três anos após o decreto de sua criação, o que demonstra a preocupação secundária com as empresas públicas nesse período.

O Plano SALTE, sancionado pelo Congresso em 1950, através da Lei nº 1.102, consistiu mais uma tentativa de se estabelecer um programa coordenado de obras públicas, em setores considerados críticos na economia nacional no quinquênio 1950-54.

A maior parte dos investimentos do Plano estava voltada para a área de Transportes (57%), restando 16% para Energia, 14% para Alimentação e 13% para Saúde. Do montante projetado para o setor energético, cerca de 52% destinava-se ao setor elétrico, 47% ao petróleo e o restante à exploração carbonífera. Grande parcela dos gastos no setor elétrico estava concentrada no aporte de capital do governo federal à Chesf, na construção do açude de Orós, no Ceará, e no aproveitamento hidrelétrico de Funil, em Minas Gerais, dispêndios que totalizavam quase 60% dos investimentos no setor elétrico. As demais aplicações setoriais estavam pulverizadas em auxílios às empresas, órgãos públicos e

departamentos estaduais espalhados por todo o país e se destinavam a incrementos marginais do sistema elétrico.

Todavia, o Plano também não atacava o problema de escassez de energia de forma adequada. Na apresentação dos investimentos não havia menção sequer aos acréscimos de capacidade instalada que o programa de obras poderia proporcionar. As aplicações na Usina de Paulo Afonso mostravam-se substancialmente esparsas, desintegradas e ausentes nas regiões em que a falta de energia elétrica tomava-se cada vez mais crônica, como na região sudeste. Além disso, não constavam, no Plano, quaisquer incentivos à implantação da indústria de material elétrico pesado.

Dessas considerações resulta um certo esvaziamento do Plano, que apesar de tratar de setores problemáticos da economia brasileira (saúde, alimentação, transporte e energia), trazia consigo uma visão muito conservadora das perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Como se não bastasse, o programa do Plano SALTE não foi implementado satisfatoriamente e logo, praticamente abandonado.

Outra tendência marcante do governo Dutra foi o atrofiamento provocado em órgãos públicos de decisiva atuação durante o Estado Novo. Desse processo não escapou sequer o CNAEE que, embora não tenha sido submetido às reformulações de ordem legal, passou a desempenhar funções eminentemente administrativas e burocráticas, distante das tarefas reguladoras e planejadoras do setor elétrico que presidiram a sua criação durante o primeiro governo de Getúlio Vargas.

A campanha presidencial de, em 1950, baseou-se, entre outras bandeiras, na defesa da política traçada no período de 1930-1945 e no ataque à estratégia ortodoxa adotada na área econômico-financeira do governo Dutra, na perspectiva de recuperar o “tempo perdido” e acelerar o processo de industrialização.

Realizadas as eleições, em outubro do mesmo ano, Vargas alcançou a vitória num momento internacional particularmente delicado em virtude da Guerra da Coréia, o que exigiu um rápido posicionamento da diplomacia brasileira com autoridades norte-americanas. Esse fato acelerou as negociações para concretizar

o acesso do Brasil ao programa de financiamento americano lançado por Truman em 1949 e destinado a viabilizar um amplo programa de reequipamento e expansão de setores de infra-estrutura.

As linhas gerais de seu projeto de desenvolvimento encontram-se na Mensagem ao Congresso Nacional de 1951. No que diz respeito aos aspectos mais próximos da questão energética Vargas propunha a alteração do balanço energético não apenas quanto à quantidade como também quanto à qualidade. Isto significava que “a oferta de energia devia preceder e estimular a demanda” e a necessidade de modernizar a matriz energética de forma a privilegiar as fontes mais nobres de energia, em particular a eletricidade, o petróleo e o carvão mineral, e renunciar à “civilização da lenha”.

O diagnóstico da situação do setor elétrico enfatizava a intervenção do governo federal nos problemas hidrelétricos e a defesa do Código de Águas e do princípio da nacionalização progressiva das fontes hidráulicas. Embora sentisse a necessidade de promover a regulamentação efetiva do Código de Águas, Vargas procurava mostrar que os serviços de eletricidade não deixaram de se desenvolver, uma vez que o acréscimo de potência instalada de 1934 a 1950 fora da ordem de 125%. Por outro lado, a Mensagem reforçava um ponto de vista que não sugeria alternativa senão a da intervenção maciça do Estado na produção de energia elétrica.

Não obstante o fato de serem altamente lucrativas as concessionárias estrangeiras não respondiam ao crescimento da demanda de eletricidade; por sua vez, as pequenas empresas, apoiadas em estreitas bases financeiras, não conseguiam mobilizar recursos para investimentos reconhecidamente elevados e de longo prazo de maturação. Como então, poderia a oferta preceder e estimular a demanda? A resposta seria por meio de empresas públicas, estaduais e federais.

Outra diretriz importante no projeto de industrialização do segundo governo de Vargas foi a vinculação que se estabeleceu entre o desenvolvimento dos setores de infra-estrutura e a implantação das indústrias de base. Ao reservar-se para o Estado os investimentos nas áreas de energia e transporte e nos setores de base (aço, química pesada, material ferroviário, material elétrico pesado, naval,

automobilística e comunicações), é que se definiria a articulação entre a empresa pública e o capital privado nacional e estrangeiro.

Por outro lado, como um instrumento de ligação entre o governo brasileiro e os organismos financeiros internacionais, foi a criada, em 1951, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico. Realizado o acordo sobre cooperação financeira, em setembro do mesmo ano, com o Banco Mundial e o Eximbank, a Comissão ficaria encarregada de elaborar projetos de desenvolvimento de infra-estrutura e implantação de algumas indústrias de base, definindo o montante do investimento para cada projeto e especificando as necessidades de moeda estrangeira para importação de máquinas e equipamentos. Deste modo, a Comissão Mista, como formuladora de projetos de investimentos e de infra-estrutura, recomendaria aos organismos internacionais o estabelecimento de linhas de crédito vinculadas aos projetos de desenvolvimento.

A contrapartida do acordo internacional foi a aprovação do Programa de Reparelhamento Econômico, em novembro de 1951 (Lei nº 1.474). O objetivo, do Programa era criar as fontes internas de financiamento que, ao lado dos empréstimos estrangeiros, comporiam um fundo especial que seria aplicado na execução do programa de reapearelhamento de portos e ferrovias, elevação do potencial de energia elétrica, armazenagem, indústrias básicas e agricultura. As bases de financiamento do Programa seriam os recursos fiscais captados por adicionais sobre o imposto de renda, e os oriundos de empréstimos oficiais no exterior.

A Comissão Mista não deixou de ressaltar que o desenvolvimento de longo prazo do setor elétrico não prescindia do reexame das relações entre o governo e as empresas concessionárias e da formação de uma clara política de atração de capital e técnica necessários à expansão da indústria. Dentre os problemas de ordem institucional, destacava-se a falta de aplicação do Código de Águas, cuja regulamentação deveria restabelecer a rentabilidade das empresas, de modo que seriam eliminados o princípio do “custo histórico”, os atrasos no reajustamento tarifário e os limites “irreais” de lucros permissíveis. Com respeito às concessionárias estrangeiras, novamente era apontado o problema das remessas

de lucro ao estrangeiro e, em relação às pequenas empresas, a operação de equipamentos antiquados e os atrasos nos reajustamentos tarifários que tornavam ineficientes os serviços públicos prestados.

Utilizando-se de uma mensagem eminentemente privatista, a Comissão Mista julgava que a criação de empresas governamentais deveria levar em conta a existência de algumas grandes empresas privadas, dotadas de administração e corpo técnico capazes, e a necessidade de o Estado canalizar seus recursos para outras áreas de serviço público, como educação, saúde e transporte, que pouca atração exerciam sobre os capitais privados.

No âmbito da Assessoria Econômica da Presidência da República, então chefiada pelo economista Jesus Soares Pereira, tiveram início trabalhos voltados para a criação de novos instrumentos ou recursos de natureza fiscal para sustentar os investimentos públicos na área, que incluía a criação do Fundo Federal de Eletrificação (FFE), cujos recursos seriam oriundos da cobrança do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE). Já a política para setor elétrico consistia em dois projetos, o que dispunha sobre a criação das Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras), e o referente ao Plano Nacional de Eletrificação (PNE).

O Plano Nacional de Eletrificação constituiu o primeiro programa nacional, propriamente dito, de expansão do setor elétrico. O PNE tinha um horizonte de dez anos, incluindo um programa de obras setoriais que se estendia de 1955 a 1965. Nele estavam previstos acréscimos na produção de energia, o desenvolvimento projetos elaborados pela Comissão Mista e um programa de investimentos audacioso em relação à Light e à Companhia Brasileira de Energia Elétrica (CBEE), em escala menor (Castro, 1985).

Em 1954, foi aprovado apenas o projeto que instituía o Imposto Único sobre Energia Elétrica e o Fundo Federal de Eletrificação. Os demais projetos da Assessoria Econômica enfrentaram dificuldades crescentes no Congresso, tendo o Plano Nacional de Eletrificação sobrevivido apenas como peça de referência. De fato, só foram aprovados o IUEE e o FFE, que seriam geridos pelo BNDE, enquanto a Eletrobras não fosse criada.

Porém, vai ser só a partir do governo Juscelino Kubitschek (1956-60), no âmbito do Plano de Metas, que o setor de energia, especialmente energia hidrelétrica, iria sofrer grande expansão. O Plano, composto por 30 metas, destacava o aumento do potencial instalado de energia hidrelétrica de 3.000.000 kW para 5.000.000 kW em 1960, com a previsão de mais de 8.000.000 kW para 1965.

Nele, o Estado se responsabilizaria claramente pela infra-estrutura e, no que se refere à industrialização pesada, o governo estabeleceria núcleos de articulação, os “grupos executivos”, comandados pelo Conselho de Desenvolvimento, que desencadeou um amplo processo de articulação em cada setor industrial - construção naval, construção de material ferroviário, indústria automobilística, indústria de material de construção - negociando as diferentes formas de participação do Estado.

O que ocorreu de mais importante nessa trajetória que se concluiu no Plano de Metas, em primeiro lugar, foi o processo de estatização então em curso no Brasil, que se caracterizou em boa parte por ser um *programa estadual de estatização*. Nas aplicações do BNDE e na política de energia elétrica do governo JK havia praticamente o compromisso da parte dos governos estaduais constituírem as suas empresas, uma vez que a liberação dos recursos do IUEE só seria feita quando aqueles apresentassem um plano de eletrificação e contassem com uma empresa para a destinação desses recursos.

Note-se, que as primeiras manifestações de intervenção pública na órbita da produção de eletricidade foram levadas a cabo por governos estaduais já nos anos 40. As razões que determinaram o movimento do capital público estadual na direção de uma área até então da competência do capital privado estavam diretamente associadas à insuficiência da capacidade geradora instalada. Esta escassez de oferta, ao agir como um sério empecilho ao desenvolvimento das atividades econômicas, exigiu dos governos estaduais uma “solução de emergência”.

O processo de intervenção estadual desenvolveu-se, então, a partir de um duplo movimento: o primeiro foi o de cobrir os “espaços vazios” onde as empresas

concessionárias privadas não atuavam; o segundo procurou, construir usinas geradoras para complementar a oferta de eletricidade das empresas estrangeiras que detinham a concessão dos principais centros consumidores.

Nesta direção, podemos tomar como exemplo a experiência pioneira da Comissão Estadual de Energia Elétrica (CEEE) do Rio Grande do Sul, criada em 1943 com a finalidade de prever e sistematizar o aproveitamento do potencial hidráulico. A primeira usina inaugurada foi destinada a reforçar o fornecimento de eletricidade das áreas industriais de São Leopoldo e Caxias do Sul. O movimento de expansão da “fronteira elétrica” promovido pela CEEE procurou complementar a capacidade instalada da subsidiária da Amforp que vinha crescendo a um ritmo insuficiente para atender a expansão da demanda dos municípios de Porto Alegre e Canoas.

O Estado de Minas Gerais, por sua vez, também desenvolveu um processo de intervenção no setor, processo cujo início esteve associado ao Plano de Industrialização do governo Valadares, pautado na criação de distritos industriais, denominados “cidades industriais”. Belo Horizonte foi a primeira a ser considerada e, sua implantação, exigiu a construção da usina de Gafanhoto pelo governo. Para tanto, foi necessária uma negociação com a subsidiária da Amforp, a Companhia de Força e Luz de Minas Gerais, que detinha a área de concessão da “cidade industrial”.

O Plano de Desenvolvimento do governo Kubitschek, cujo binômio era “energia e transporte”, reafirmou o processo de intervenção estadual no setor de eletricidade, dentro do duplo movimento que assinalamos anteriormente: ocupar os “espaços vazios” e complementar as concessionárias privadas. Foi também em Minas Gerais que surgiu um novo elemento, que demonstrava a evolução qualitativa do papel do governo estadual: a criação, em 1952, da primeira empresa de economia mista estrutura sob a forma de *holding*, denominada Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig).

Em função destes dois exemplos podemos destacar que as intervenções dos governos estaduais no setor de eletricidade foram decisões tomadas frente à insuficiência deste insumo que criava um sério obstáculo ao desenvolvimento

econômico regional. A fim de sistematizar, coordenar e, principalmente, planejar a participação pública, foram elaborados planos de eletrificação vinculados, em grande parte, aos programas mais amplos de apoio e incentivo à industrialização. As intervenções na órbita da produção criaram, como conseqüência da construção de usinas geradoras, inúmeras empresas públicas estaduais como demonstra a Tabela 3.1.

Tabela 3.1

**Empresas concessionárias estaduais de energia elétrica por ano de construção**

<b>Empresa</b>	<b>Ano</b>
CEEE - Comissão estadual de Energia Elétrica (RS)	1943
CEMIG - Centrais Elétricas de Minas Gerais (MG)	1952
USELPA - Usinas Elétricas do Paranapanema (SP)	1953
CHERP - Companhia Elétrica do Rio Pardo (SP)	1955
COPEL - Companhia Paranaense de Energia Elétrica (PR)	1956
CELG - Centrais Elétricas de Goiás (GO)	1956
CELESC - Centrais Elétricas de Santa Catarina (SC)	1956
CEMAT - Centrais Elétricas Mato-grossenses (MT)	1958
CEMAR - Centrais Elétricas do Maranhão (MA)	1959
COELBA - Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (BA)	1960
CELUSA - Centrais Elétricas de Urubupungá (SP)	1961
CELF - Centrais Elétricas Fluminenses (RJ)	1963

Fonte: Biblioteca do Exército, 1977.

A questão dos recursos para os investimentos necessários ao aumento da capacidade instalada foi solucionada através de dotações orçamentárias estaduais, criação de impostos específicos por alguns Estados, enquanto outros contaram com recursos do Orçamento Federal.

Em suma, a origem e base do processo de estatização do setor de eletricidade estão vinculadas diretamente aos esforços de inúmeros governos estaduais em superar a escassez de energia elétrica. O "pacto" entre os estados e as concessionárias privadas foi conseqüência, deste movimento, pois estas últimas eram detentoras das áreas onde a pressão da demanda por este insumo era maior.

É necessário ressaltar ainda a importância da base fiscal como a que foi criada no decorrer da década de 1950. Sem a mobilização de recursos de natureza fiscal, principalmente, do IUEE e do FFE, dificilmente teria sido possível

montar um programa tão ambicioso de expansão do setor elétrico como o que ocorreu nesse período.

Com o Programa de Metas, podemos afirmar que o perfil do setor elétrico sofreu profunda transformação. A estatização estava praticamente aceita, mesmo pelas empresas privadas estrangeiras. É claro que no Programa de Metas apresentava também a perspectiva de que se deveria direcionar os investimentos das empresas privadas para a distribuição, mas o que se definiu no final da década de 50 foi que o Estado se incumbiria de toda a expansão e ampliação do parque gerador.

A partir dessas considerações acerca do Plano de Metas, pôde-se verificar a adequação das metas à estratégia global de desenvolvimento do governo JK, particularmente, no que se referiu ao esforço de incorporar o capital estrangeiro nos rumos do setor elétrico. Isto, no entanto, não significaria que a empresa estrangeira fosse colocada na vanguarda do crescimento setorial, readquirindo os espaços que as concessionárias estaduais vinham ocupando. Ao contrário, projetava-se a emergência do Poder Público como grande produtor de energia, seja na esfera federal, seja na estadual.

Todavia, os primeiros passos no sentido de uma reordenação institucional do setor elétrico foram dados já em julho de 1960, no final do governo JK, com a criação do Ministério das Minas e Energia (MME). Ao novo ministério foram confiadas as atribuições relativas aos campos mineral e energético, até então da alçada do Ministério da Agricultura. Finalmente, em abril de 1961, pela Lei nº 3.890-A, foi criada a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), que foi constituída como a *holding* das concessionárias federais de energia elétrica, respondendo pela concepção e realização de estudos e projetos, e ainda pela operação das usinas produtoras, linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica.

A necessidade de se melhorar os arranjos institucionais e o fortalecimento dos órgãos técnicos do setor, fez surgir também, neste período, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e o Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE).

A partir de 1963, as alterações no cálculo do IUEE possibilitaram maior arrecadação de recursos financeiros e a criação de empréstimos compulsórios sobre o consumo de energia, ambos canalizados para a Eletrobras, corroboraram no fortalecimento deste órgão e na sua aceitação como condutor de uma política centralizada de expansão do setor de energia e também, na prática, como principal formuladora da política setorial.

Em 1964, já no início do Regime Militar, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), foi o principal instrumento de coordenação dos gastos públicos entre aquele ano e 1967. Destinado a um programa de estabilização macroeconômica, sobretudo no combate à inflação e no reordenamento das contas públicas, o PAEG não pretendia ser um plano de desenvolvimento, não obstante, ter definido prioridades do ponto de vista do gasto e investimento públicos. No PAEG, a política de energia elétrica foi definida pela lógica expansionista realizada pela construção de usinas hidroelétricas, e também pelo estímulo ao aproveitamento das reservas de carvão e a redução do uso de derivados de petróleo.

Concomitantemente, vai ocorrer um conjunto de reformas que visavam atender não apenas ao imperativo de reestruturar as condições de financiamento do gasto público, cujo padrão se esgotara após a implementação do Plano de Metas. A reforma fiscal que se concluiu em 1966 ampliou extraordinariamente a capacidade do gasto público corrente e de investimento do setor público, tanto da administração central quanto das empresas públicas. Essa reforma desempenhou um papel fundamental para o setor elétrico, não só em razão do “realismo tarifário” e da instituição da correção monetária sobre o ativo imobilizado, como, paralelamente, por uma série de incentivos e instrumentos que alavancariam enormemente sua expansão a partir de então (Reichstul, 1981).

Em 1965 seria dada conclusão ao processo de nacionalização das empresas do grupo Amforp cujas atribuições viriam a ser assumidas pelas concessionárias estaduais.

Em 1966, no Estado de São Paulo, ocorreu o reagrupamento da Celusa, da Uselpa e da Cherp em torno da Cesp. No ano seguinte, o Decreto nº 60.824

definiu o Sistema Nacional de Eletrificação, já apontando para a diretriz de centralização cada vez maior do setor elétrico, ou seja, o reagrupamento de empresas sobre a forma de *holdings*.

Em 1968, seria criado o órgão regulador do setor, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), que subordinado ao Ministério de Minas e Energia, seria responsável pela distribuição de concessões nas atividades de geração, transmissão e distribuição de energia. O DNAEE seria também responsável pela fixação de tarifas até, 1975, quando essa responsabilidade seria transferida ao Ministério da Fazenda, como um dos elementos da política antiinflacionária<sup>20</sup>.

Neste período, destacam-se ainda a criação da Eletrosul, em dezembro de 1968, destinada a concluir as obras da hidrelétrica de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul e a reorganização que se processou em todos os estados visando à unificação das empresas elétricas estaduais em apenas uma empresa concessionária.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), entre 1968 e 1979, também centrou esforços na política energética, reafirmando a mesma tendência do PAEG. O planejamento global a respeito do aproveitamento “racional” das diversas fontes energéticas era a lógica que permeava o PED. O Programa propunha, ainda, a utilização da energia nuclear<sup>21</sup> como uma forma de produção de energia em grande quantidade e a uma política do petróleo com a mesma orientação.

A busca por maior autonomia tecnológica para o setor só começaria ocorrer também a partir do final da década de 1960<sup>22</sup>, pois a ampliação da capacidade instalada de energia elétrica requeria um tipo de tecnologia que, em certos casos, se encontrava em estágio ainda experimental nos países industrializados. O

---

<sup>20</sup> Há de se suspeitar da isonomia do órgão em relação às empresas reguladas, principalmente, as empresas públicas do setor, uma vez, que os quadros do DNAEE em formados, em sua maioria, por funcionários provenientes dessas empresas (Ferreira, 2000). Nesse sentido, abria-se a possibilidade de “captura” do DNAEE pelas empresas reguladas.

<sup>21</sup> A construção de uma central nuclear seria contemplada no Programa Básico de Energia Elétrica no âmbito do I Plano Nacional de Desenvolvimento, no início dos anos 70.

<sup>22</sup> Neste período a pesquisa no setor, com o objetivo principal de solucionar problemas de manutenção de equipamentos e de instrumentos de medição, restringia-se a trabalhos realizados por institutos eletrotécnicos ligados às universidades, e por departamentos de estudos e pequenos laboratórios de algumas concessionárias de energia elétrica.

aproveitamento de fontes energéticas localizadas em regiões cada vez mais distantes das áreas de consumo, a complexidade da operação e do controle de redes de transmissão de energia elétrica - que experimentavam um processo crescente de interligação - e a necessidade de transmitir e distribuir grandes blocos de energia em zonas de elevada concentração urbana ou industrial provocaram um interesse maior, tanto das concessionárias quanto dos fabricantes de equipamentos na procura de alternativas tecnológicas próprias.

Neste sentido, em 1971, o Ministério de Minas e Energia, através da criação de um de centro de pesquisa e uma aplicação anual de 0.5% do capital social de cada empresa em programas de desenvolvimento tecnológico, tinha intenções de tornar viável a pesquisa tecnológica no setor. Ainda neste mesmo ano, a Eletrobras instituiu o Fundo de Desenvolvimento Tecnológico (FDT). A criação do fundo representou a efetivação das medidas preconizadas pelo MME e permitiu o nascimento do Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL)<sup>23</sup>, que seria criado em 1974.

Como o CPqD, no setor de telecomunicações, o objetivo do CEPEL seria promover uma infra-estrutura científica e de pesquisa, visando ao desenvolvimento, no país, de avançada tecnologia no campo de equipamentos e sistemas elétricos. A criação do CEPEL situou-se, na confluência de duas perspectivas governamentais: de um lado, tentar diminuir a carga exercida pelo pagamento de *royalties* e patentes no balanço de pagamentos e, de outro, dotar as empresas de energia elétrica de um centro de pesquisas tecnológicas, tendo em vista as suas crescentes necessidades nesse aspecto.

Neste período, o processo de fortalecimento e estruturação do padrão de financiamento do setor elétrico apoiava-se, em uma fonte de recursos próprios proporcionada, em primeiro lugar, pela tarifa de e, em seguida, pelos recursos de natureza fiscal à ela vinculados. Apesar disso, a contribuição dos governos no

---

<sup>23</sup> O centro dispôs de dois grupos de instalações: o Laboratório de Sistemas Elétricos (LSE) e o Laboratório de Equipamentos Elétricos (LEE). O Laboratório de Sistemas Elétricos abriga a sede administrativa e os laboratórios de materiais, de eletrônica e as oficinas e os grupos de trabalhos analíticos, como o departamento de sistemas, incluindo computadores e simuladores. O LSE situa-se na junto à UFRJ, na Ilha do Fundão. O Laboratório de Equipamentos Elétricos (LEE) destina-se às instalações para pesquisas e ensaios em equipamentos e materiais submetidos a tensões extra-elevadas e a curtos-circuitos envolvendo grandes potências. Devido a isto, foi instalado perto da subestação de Fumas, situada em Adrianópolis, no município de Nova Iguaçu (RJ).

financiamento das atividades de suas empresas concessionárias era muito instável. Excetuando-se a organização dessas empresas e a aquisição das empresas da Amforp, a participação dos governos estaduais tendeu a diminuir, sinalizando para um afastamento nítido durante a década de 1970.

Como se isso não bastasse, a dependência do setor elétrico em relação aos empréstimos internacionais se fazia cada vez maior: no início dos anos 70, a contribuição dos empréstimos internacionais era superior a 20% de todas as fontes de recursos do setor para investimentos. Essa participação nada desprezível de recursos financeiros internacionais aumentaria significativamente depois com o II PND (Reichstul, 1981).

Com o primeiro choque do petróleo em 1973, a política de endividamento externo, a base do crescimento econômico brasileiro, começou a sofrer restrições que se aprofundaram progressivamente. Praticamente toda a renegociação da dívida passou a ser feita no sentido de preservar as condições mínimas de pagamento. Essa orientação determinou um outro cenário: a inexistência de recursos externos para o financiamento de novos investimentos em toda a economia brasileira, mais particularmente no setor de energia elétrica. A situação de estrangulamento econômico-financeiro atingiu um grau de deterioração que acarretou uma série de ajustes na legislação e desencadeando um processo extremamente difícil e acidentado no relacionamento entre as empresas concessionárias do setor.

Esta situação de crise fiscal aliada ao fato do setor elétrico, como o de telecomunicações, ser considerado de segurança nacional, fez com que a questão energética fosse colocada como um problema de Estado, mudando-se o quadro institucional a as responsabilidades dos agentes já existentes. A questão energética foi tirada das *holdings* estaduais e da *holding* nacional para ser formulada em termos de política global de energia. Para tanto, criou-se a Comissão Nacional de Energia, diretamente ligada ao gabinete do Presidente da República. Impôs-se o programa nuclear, mesmo sem acordo da responsável pelo setor, a Eletrobras.

O II PND, entre 1974 e 1979, por sua vez, reconheceu também que as questões energéticas eram fundamentais para a estratégia nacional. Dentre as suas diretrizes básicas para o setor destacou-se a redução de consumo de petróleo, principalmente para fins de transporte e melhor aproveitamento dos recursos hidroelétricos.

Argumentos relativos às distorções e desigualdades provocadas pela sistemática de tarifação, de âmbito regional, levaram ao Decreto-lei nº 1.383, em 1974, que introduziu a equalização tarifária em todo o território nacional. Objetivando viabilizar os sistemas de fornecimento de energia elétrica em regiões pioneiras, como a Amazônia, a nova sistemática não alterava a remuneração mínima do setor (10%), mas institucionalizava um fundo de Reserva Global de Garantia (RGG) - da ordem de 2% do investimento reversível. Por outro lado, o Decreto-lei criou uma verdadeira câmara de compensações, que injetava recursos excedentes à remuneração mínima de algumas empresas para outras que apresentassem um custo do serviço (com a remuneração) superior à receita. Este processo de transferências financeiras se verificava entre empresas estatais federais e estaduais, estando sua operacionalização assentada no centralismo autoritário vigente.

Abordando a questão da crise financeira do setor elétrico Maciel (1995) considera que a transferência da quota de reversão para a Eletrobras, o adicional de custo operacional provocado por Itaipu e as transferências financeiras trazidas pela equalização tarifária consubstanciam três momentos fundamentais de restrição à autonomia das concessionárias, em favor da Eletrobras. A organização institucional e econômico-financeira do setor guardou relação com a sua lógica de crescimento: as novas usinas deveriam se estabelecer fora do centro do país, em regiões menos desenvolvidas. Para isto fazia-se necessário o concurso de capitais das concessionárias do centro-sul. Ora, a centralização de recursos do setor elétrico não foi completa na mão do Estado, tal como se deu com a monopolização do petróleo, telecomunicações e siderurgia estatal. O desafio que se colocou ao governo era centralizar, apesar de não deter todo capital; a centralização financeira passou a ser uma decisão estratégica do governo federal.

Na lógica desse modelo de financiamento, a Eletrobras tomava os recursos, fazia com que retornassem ao sistema nas suas geradoras federais, inibia o poder decisório das concessionárias estaduais sobre investimentos e restringia essas últimas às suas áreas de concessão.

Com a criação de um órgão centralizador da política energética, a Comissão Nacional de Energia (CNE), em 1979, a criação do Modelo Energético Brasileiro (MEB)<sup>24</sup>, do Programa Nuclear e da criação da Nuclebrás, o setor passou, então, a ser controlado por duas *holdings*.

Também em 1979, com a criação da Secretaria Especial de Controle das Estatais (Sest), a autonomia das empresas públicas começou a sofrer uma série de restrições. Esta situação acarretou mudanças no comportamento até então adotado, obrigando-as a submeter seus programas de expansão e suas diretrizes econômico-financeiras ao governo central, do mesmo modo que a administração econômico-financeira do governo impôs cortes lineares ao dispêndio global do setor produtivo estatal. A partir daí, perdeu-se muito da capacidade de definir programas, prioridades de investimento e diretrizes básicas no que concerne ao planejamento.

Tendo registrado, taxas de crescimento superiores a 10%, o consumo industrial de energia elétrica, de 1980 para 1981, manteve-se praticamente inalterado chegando mesmo a cair no Sudeste. Isso, sem dúvida, prejudicou a capacidade financeira do setor elétrico. Nessa época, começaram a se esboçar margens de capacidade ociosa em segmentos do sistema interligado e, como ponta-de-lança da política de incentivo às exportações, determinada pelo governo federal, foram adotadas as famosas tarifas especiais, a Energia Garantida por Tempo Determinado (EGTD), depois Energia Sazonal Não Garantida (ESNG), tarifas fortemente subsidiadas e que atendiam a segmentos específicos da indústria, tendo em vista a redução de custos para a exportação, o aumento de competitividade.

---

<sup>24</sup> O MEB propôs uma redução significativa da importação de petróleo, além da substituição do petróleo importado pelo nacional e por combustíveis alternativos, bem como do álcool pela gasolina e do carvão mineral pelo óleo combustível. A elevação do grau de eletrificação do setor energético brasileiro por meio de fonte hidráulica foi também uma das proposições do MEB.

O sistema continuou em funcionamento através de uma estratégia de transferência de recursos, ditada pela Lei nº 1.849, em 1981, das unidades superavitárias para aquelas que necessitavam investir. Esse processo de transferência de recursos, cada vez mais intenso, tornou-se dramático, do ponto de vista econômico-financeiro, com a redução das possibilidades de investimento e, paralelamente, com o aumento das restrições de ordem geral.

Com a eclosão da crise de liquidez do mercado financeiro internacional com a moratória do México em fins de 1982, as possibilidades de obtenção de novos recursos pelos países devedores, dentre eles, o Brasil, foi reduzida drasticamente, interrompendo com isto o padrão de financiamento adotado pelo Estado brasileiro na década anterior. Tal quadro macroeconômico fez com que o Fundo Monetário Internacional (FMI) formalizasse, no início de 1983, diretivas cujo cerne foi a redução da possibilidade dos países emergentes captarem recursos no exterior para investir em infra-estrutura.

O FMI ainda “propôs” - dentre muitas outras medidas que acabaram fazendo parte e ainda fazem das orientações econômicas do governo federal e de muitos governos estaduais - uma reforma econômica que envolvia desde a flexibilização do mundo do trabalho, o controle inflacionário, a liberalização do mercado e a privatização.

Desta forma, as concessionárias deparavam-se, pois com várias situações adversas: um débito crescente do governo para com as empresas; uma redução da taxa de remuneração do investimento, em contraste com a alta dos juros no plano internacional; o volume dos recursos setoriais enviados ao governo não tinha igual contrapartida em investimento.

Ferreira (2000) afirma que esta crise foi pior ainda para as empresas estaduais, que passaram a serem utilizadas pelas suas respectivas administrações para financiamento indireto dos seus déficits orçamentários. Segundo o autor, outra dificuldade para o setor foi a crescente importância de questões ambientais na década. Com a democratização e a recuperação do poder dos governos locais, junto com as mudanças na legislação, as empresas

passaram a ter que pagar pesadas indenizações às comunidades prejudicadas com a construção de novas usinas hidrelétricas.

Por outro lado, em 1985, houve uma tentativa de saneamento do setor elétrico, através do Plano de Recuperação no Setor de Energia Elétrica (PRS), que tinha como objetivos a recuperação econômico-financeira do setor, em médio e longo prazo, a partir das seguintes propostas:

- a) aumento real de tarifas;
- b) eliminação de subsídios governamentais;
- c) aumento da capitalização por parte do governo federal e dos estados;
- d) redução do nível de endividamento das empresas públicas e;
- e) montagem de um esquema de financiamento que propiciasse o desenvolvimento de um programa plurianual de investimentos (Sauer, 2002).

Dois anos mais tarde, o governo federal, visando uma revisão do modelo institucional do setor, lançou mão da Revisão Institucional do Setor Elétrico (Revise), que propunha, basicamente, dois objetivos:

- a) explorar a possibilidade de uma maior participação da iniciativa privada no setor e;
- b) reformular a estrutura institucional e política do setor para tentar solucionar os problemas diagnosticados (Sauer, 2002).

As reformas propostas pela Revise visavam à manutenção da hegemonia estatal no setor, porém, pretendiam criar um setor mais eficiente e ao mesmo tempo recompor a capacidade de autofinanciamento para realização da devida e necessária expansão do mesmo. No entanto, o conjunto das recomendações sugeridas nunca saiu do papel, sendo abortadas principalmente a partir da entrada de novos atores políticos no país a partir das eleições de 1990, como será exposto no capítulo a seguir.

### **3.3 Petróleo**

No Brasil, a presença privada em alguns setores da economia, é de longa data, anterior à ação estatal diretamente produtiva. Toda a área de infra-estrutura -

transportes, comunicações, energia elétrica - foi ocupada pelo Estado através de um longo processo de transições, onde sua presença regulatória e normativa antecederam a sua presença produtiva. Como veremos, no caso do petróleo, a presença estatal é implantada ainda nos estágios iniciais do desenvolvimento do setor e evolui também por um tortuoso processo de interação e ajustamentos.

O interesse pela pesquisa de petróleo começou na segunda metade do século XIX. As primeiras concessões foram registradas em 1858, para pesquisa e lavra nas proximidades de Ilhéus, na Bahia, área hoje conhecida como Bacia de Camamu. Daí até 1907, foram registradas concessões na região costeira dos estados da Bahia, Maranhão, e em São Paulo.

A partir de 1907, além da iniciativa particular, as pesquisas também foram realizadas por órgãos públicos, principalmente pelo Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SMGB), pelo Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), criado em 1933, e pelo governo do Estado de São Paulo. Nesta época, as dificuldades eram imensas, porque faltavam recursos, equipamentos e pessoal qualificado. A primeira sondagem oficial, ou seja, realizada por um órgão público, foi em 1919. Perfurado no Estado do Paraná, o poço chegou a 84 metros de profundidade, mas foi abandonado no ano seguinte. Até o final dos anos 30, estrangeiros e brasileiros, além dos órgãos oficiais, realizaram uma série de pesquisas na Bahia, Sergipe, Alagoas e Amazonas, sempre com resultados desanimadores.

Em 1938, toda a atividade petrolífera passou, por lei, a ser obrigatoriamente realizada por brasileiros. Também neste ano, foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) que teria de avaliar os pedidos de pesquisa e lavra de jazidas. O decreto de criação do CNP também declarou de utilidade pública o abastecimento nacional de petróleo e regulou as atividades de importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo e derivados e o funcionamento da indústria do refino. Além disso, as jazidas de petróleo, embora ainda não localizadas, passaram a ser consideradas patrimônio da União.

Outro acontecimento notável neste período foi a descoberta de petróleo em Lobato, na Bahia, em 1939. Mesmo sendo considerada sub-comercial a

descoberta incentivou novas pesquisas do CNP na região do Recôncavo Baiano. Em 1941, um dos poços perfurados deu origem ao campo de Candeias, o primeiro a produzir petróleo no Brasil. As descobertas prosseguiram na Bahia, enquanto o CNP estendia seus trabalhos a outros estados.

Em 1940, verificou-se a primeira reação aberta de uma grande empresa internacional de petróleo contra as ações do governo no setor. Neste ano, fora encaminhado ao governo um memorando confidencial da *Standart Oil Company of Brazil*, com uma proposta de participação em todas as fases de exploração do petróleo no país. A empresa se dispunha a “cooperar” com o governo na solução do problema do petróleo desde que pudesse estabelecer uma base jurídica que lhe permitisse administrar a empreitada com razoáveis possibilidades de lucros proporcionais aos riscos.

Esta questão girava em torno de um pronunciamento do órgão sobre a possível participação de capitais externos no aproveitamento do petróleo brasileiro, pois há muito vinham sendo formuladas repetidas proposições de grandes companhias estrangeiras com a idéia de “colaborarem” na exploração petrolífera no país. A esse respeito, CNP resolveu, entre outras coisas, permitir, de acordo com a legislação em vigor na época, a instalação e a exploração de refinarias no país, por companhias nacionais privadas, utilizando inicialmente petróleo importado, desde que a aparelhagem e o processo de operação fossem de alto rendimento.

Nesta época, o setor de refino já contava com três pequenas refinarias: Ipiranga, Matarazzo e Uruguaiana, que respondiam pela produção de 10 mil barris/dia. Logo ao fim da Segunda Guerra Mundial, e imediatamente após a queda de Getúlio, foi dada autorização para a entrada de empresas de capital nacional no setor.

Em paralelo, o governo federal tomou sua primeira iniciativa na área de refino, aprovando, em 1947, o início do projeto da Refinaria Nacional de Petróleo - conhecida por refinaria de Mataripe.

Ao mesmo tempo, punha-se ênfase no caráter integrado do programa de petróleo em relação ao sistema econômico global. A indústria do petróleo deveria

se articular não só dentro do seu campo específico, mas também com outros setores da economia nacional. Ao governo não escapou a necessidade dessa articulação e medidas foram tomadas no sentido de estimular as atividades industriais relacionadas com as do petróleo, tais como as de produção de aço laminado, de tubo, de cimento etc. O programa pertinente aos combustíveis líquidos minerais não se chocaria com os planos de inversões públicas em outros empreendimentos de natureza econômica; ao contrário, os completaria.

Esta discussão assumiu um caráter político no Clube Militar, que se encontrava às vésperas de um pleito cujo ponto nevrálgico era a “solução nacionalista” do petróleo brasileiro. Efetivamente, nas eleições que se preparavam naquela entidade militar defrontavam-se duas chapas: a primeira era formada pelos mais ativos defensores do monopólio estatal do petróleo e era encabeçada pelos Generais Estillac Leal e Horta Barbosa; a outra, cujo chefe era o general Alcides Etchegoyen, era favorável a uma estreita colaboração com os Estados Unidos em defesa do Hemisfério Ocidental e por medidas enérgicas contra os comunistas no Brasil.

Realizadas as eleições, em maio de 1952, venceu a segunda chapa, que também se apresentava contrária à discussão em público desse problema pelos militares. Desse modo, os setores militares favoráveis à solução do problema do petróleo, em termos de monopólio estatal, perdiam o seu principal centro de debate público e de manifestação. Apesar disso, um mês após essas eleições o representante dos militares na Câmara, General Lima Figueiredo (PSD-SP) afirmava à casa que 80% dos militares eram pelo monopólio estatal e desejavam que se entregasse exclusivamente ao Estado a solução do problema do petróleo.

Neste mesmo ano, o projeto sobre a criação da Petrobras era discutido na Câmara e suscitava polêmica em todo o país. No âmbito da opinião pública se verificava uma tendência semelhante àquela expressa nos debates parlamentares: o movimento favorável à instituição do monopólio estatal do petróleo sofria um relativo esmorecimento, provocado, em parte, pelo recesso das atividades dos seus centros mais ativos, o Clube Militar, ao mesmo tempo em que um outro grupo de orientação diversa era levado a manifestar-se. Tratava-se do setor

empresarial, mais precisamente, as associações comerciais, que até então haviam se mantido em posição de reserva no tocante às manifestações públicas dirigidas ao Congresso (é de se presumir que preferiam recorrer às vias mais diretas de influência que lhes estavam abertas, através da mobilização dos parlamentares identificados com os seus pontos de vista), mas que, a partir de 1953, passaram a desempenhar um papel de crescente importância nos debates no Senado.

De um modo geral, o tom dos debates sobre o projeto de criação da Petrobras foi bastante diferente no Senado do que na Câmara. Enquanto que nesta, as forças políticas se haviam articulado de tal maneira que as pressões sobre o projeto tendiam a acumular-se no sentido do reforçamento do seu conteúdo favorável à ação estatal e à preservação dos interesses nacionais, no Senado a tendência se invertia. Entre os senadores, era mais forte e atuante a representação dos interesses plenamente contrários a qualquer ação do Estado nessa área e favoráveis à atração de grupos econômicos externos para realizarem investimentos na exploração de petróleo no país.

Em face disso, a divisão que se processou no Senado foi entre aqueles que, em nome da iniciativa privada, se opunham ao projeto e apresentavam emendas condizentes com esta posição, e aqueles outros que, mesmo favoráveis ao monopólio estatal puro, eram compelidos, em última instância, a defender o projeto tal como estava, a fim de se sustar a ofensiva dos interesses privatistas.

Foi em outubro de 1953, depois dessa disputa parlamentar, entre privatistas e não-privatistas, que a Lei nº 2.004 criou a Petrobras e fixou o monopólio da União no tocante à pesquisa, lavra, refino e transporte marítimo, ou por meio de condutos, do petróleo no Brasil. Esse monopólio passava a ser exercido por meio do Conselho Nacional do Petróleo, como órgão de orientação e fiscalização; e por meio da Petrobras e de suas subsidiárias, como órgãos de execução. Em dezembro de 1963, esse monopólio seria estendido para a importação de petróleo.

A Lei nº 2.004 definiu também as várias fontes de recursos financeiros para a Petrobras executar o monopólio: o Fundo Rodoviário Nacional, o Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos, o imposto de importação sobre automóveis. Enfim, a

lei outorgou à empresa uma série de benefícios fiscais, incluindo-se a isenção dos tributos de importação para consumo e de impostos para importação de maquinário, equipamentos, sobressalentes e outros.

Apoiada numa forte legitimidade política nacional e popular, essa estrutura de recursos visou, desde sua origem, proteger a estatal, garantindo-lhe, por um lado, a existência futura, em face de qualquer mudança da instável correlação de forças políticas que lhe deu atestado de nascimento e, por outro, preservá-la do clientelismo governamental.

Outro elemento digno de nota é a tradicional presença militar nos assuntos do petróleo. Parece plausível admitir que essa distinta presença, alicerçada na natureza estratégica das atividades petrolíferas (base da economia nacional, defesa militar do país, segurança nacional), tenha colocado a Petrobras, desde seu nascimento, ao abrigo dos ataques mais ostensivos que pudessem ameaçar seu crescimento, em particular das forças ligadas aos interesses das empresas internacionais (Cohn, 1968).

Contudo, o aspecto decisivo que favoreceu a “vitória política” da opção estatal refere-se à inexistência interna de qualquer estrutura empresarial de certa relevância, pública ou privada, nacional ou estrangeira, implantada nas atividades que se constituíram em funções de monopólio da Petrobras.

Ao ser constituída, a Petrobras recebeu do CNP os campos de petróleo do Recôncavo Baiano; a refinaria em Mataripe, uma refinaria e uma fábrica de fertilizantes, ambas em fase de construção, em Cubatão (SP); a Frota Nacional de Petroleiros, com 22 navios, e os bens da Comissão de Industrialização do Xisto Betuminoso.

Por esta época, a produção de petróleo era de apenas 27 mil barris por dia, representando 27% do consumo brasileiro e provinha, basicamente, dos campos de Candeias, Dom João, Água Grande e Itaparica, todos na Bahia, que estavam em fase inicial de desenvolvimento. O parque de refino atendia à uma pequena fração do consumo nacional de derivados, que se situava em torno de 137 mil barris por dia, a maior parte importada.

Diante deste quadro não muito animador, as opções iniciais foram pela construção de novas refinarias, buscando a redução dos custos de importação de derivados, e pela criação de uma infra-estrutura de abastecimento, com a melhoria da rede de transporte e instalação de terminais em pontos estratégicos do país. Ao final da década 50, a produção de petróleo já se elevava a 65 mil barris diários, as reservas somavam 617 milhões de barris, enquanto as obras em andamento no setor industrial prometiam, para a década seguinte, a auto-suficiência do parque de refino na produção de derivados básicos.

A morte de Vargas e a sucessão do governo Café Filho aumentaram a incerteza do cenário de curto e médio prazo para o setor e, particularmente, para a Petrobras. O ambiente político, onde alguns postos centrais do Executivo foram ocupados por personalidades anti-Vargas e avessas às teses industrializantes, catalisou muito cedo a ação da liderança da estatal à procura de autonomia para encaminhar a sobrevivência e o crescimento da empresa.

Além de ter que contornar a hostilidade de certas autoridades do governo, em meio ao fogo cruzado entre irados “liberais” porta-vozes da empresa privada e radicais do estatismo, a liderança da Petrobras viu-se em face ao primeiro problema de porte para seu crescimento: obter divisas para importar equipamento e acessórios que a indústria nacional não estava em condições de fornecer. Foi através do empenho político do segundo presidente da empresa, o Coronel Arthur Levy, junto ao Chefe da casa Militar, o General, Juarez Távora, que foi garantido à Petrobras divisas no montante de 80% dos recursos em moeda estrangeira provenientes da economia de divisas gerada pelas atividades da estatal.

Outro aspecto importante da atuação do Coronel Arthur Levy foi o fato da Petrobras operar desde o início como dinamizadora do capital privado. Por um lado, a empresa se envolve na constituição da Comissão da Indústria Pesada (Cinpe), o primeiro órgão do Estado voltado para os problemas específicos da indústria de bens de capital, por outro lado, incentiva a criação da Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB). O incentivo direto da Petrobras para o nascimento dessa associação, cujo núcleo embrionário foi constituído por fabricantes paulistas de equipamentos industriais, se enquadra

na política de nacionalização de equipamentos iniciada pelo CNP, desde a construção da refinaria estatal de Mataripe.

O pioneirismo da Petrobras na definição de uma política de nacionalização de equipamentos ganhou força em meio à força do nacionalismo da década de 50, que incluía um empresariado também pioneiro na estrada da industrialização de grande escala.

Porém, como assinala Carvalho (1977), por estar legalmente impedida de criar uma subsidiária fornecedora de equipamentos, a Petrobras foi impelida a se articular com o setor privado para garantir a continuidade dos fornecimentos, propiciada pela política de nacionalização. Os dispêndios financeiros da estatal eram compensados pelos retornos políticos de sua iniciativa. Assim, a empresa reforçava sua imagem de vanguarda na luta pela emancipação econômica nacional, estreitando os laços com as forças políticas identificadas - por ideologia ou conveniência - com uma política de relativa autonomia nacional.

Dessa maneira, num movimento só, a estatal contentava os nacionalistas, satisfazia os empresários e tranqüilizava os militares. Entretanto, o ativismo precoce da estatal em prol da sustentabilidade do seu crescimento abriu também áreas de conflito, desta vez não proveniente dos seus tradicionais opositores e sim da própria esfera governamental.

Apesar do notável desempenho produtivo da empresa no período 1956-1958, configurou-se um conflito aberto entre a empresa e o CNP, uma vez que a presidência da empresa imprimia um comportamento empresarial agressivo, prescindindo tanto de consultas ao próprio conselho de administração e da diretoria da empresa quanto de consultas ao CNP sobre relevantes matérias relativas à política do petróleo. Por sua vez, o CNP reagiu ao comportamento independente da empresa, não abrindo mão de suas atribuições legais de controle e fiscalização; abriu-se a crise entre a empresa e o CNP.

E seu desfecho redundou no enfraquecimento da autoridade do CNP como órgão formal de planejamento, formulador e controlador da política petrolífera, evidenciando seu papel cada vez mais restrito de legitimação das iniciativas de política dos dirigentes da Petrobras. Por outro lado, a crise entre o CNP e a

Petrobras marcou o início do clima de politização que contextualizaria a atividade da empresa até o golpe militar de 1964, tornando-a objeto de contínuas inquisições por parte do Legislativo e das forças políticas avessas ao monopólio estatal, bem como da intromissão de apoios das forças políticas alinhadas a seu favor, percurso que atinge seu clímax no período Goulart (1961-1964).

Essa violação dos padrões tradicionais de comportamento burocrático - autonomia e força política -, relegando à autoridade governamental formal à função estritamente legitimadora, será largamente estimulada por fatores de ordem jurídico-institucional e de natureza ideológica e política do regime militar, além de fatores relacionados com a natureza econômica do ente estatal produtivo (Contreras, 1993).

Na realidade, o padrão de conduta relativamente autônomo que, de um modo geral, os atores do SPE exibirão nas suas trajetórias, deveu-se à capacidade de seus administradores de gerar recursos internos, independentes do orçamento público, atributo cuja lógica de reprodução tendeu a se ampliar à medida que a empresa foi expandindo suas atividades econômicas.

Em 1961, a Petrobras alcançou um de seus objetivos principais: a auto-suficiência na produção dos principais derivados, com o início de funcionamento da Refinaria Duque de Caxias (Reduc), no Rio de Janeiro. Em 1968, duas unidades entraram em operação: as Refinarias Gabriel Passos (Regap), em Betim (MG) e Alberto Pasqualini (Refap), em Canoas (RS). A expansão do parque de refino mudou a estrutura das importações radicalmente. Enquanto na época de criação da Petrobras cerca de 98% das compras externas correspondiam a derivados e só 2% a óleo cru, em 1967 o perfil das importações passava a ser 8% de derivados e 92% de petróleo bruto.

Para reduzir o custo das importações, o governo instituiu, em 1962, o monopólio da importação de petróleo e derivados. Essa medida permitiu que a Petrobras realizasse negociações que resultaram em grande economia de divisas para o país, nos anos seguintes.

Dois outros importantes marcos de produção foram alcançados nos anos 60: os 100 mil barris diários de produção, em 1962, e a primeira descoberta de

petróleo no mar, em 1968. O campo de Guaricema, no litoral de Sergipe, representou um passo importante para que a Petrobras mergulhasse em direção ao futuro sucesso exploratório na atividade *offshore*.

Em dezembro de 1963, o Conselho de Administração da Petrobras decidiu criar um órgão exclusivamente dedicado às atividades de P&D. Esta decisão só veio a ser concretizada em 1966, mediante o desmembramento das atividades do CENAP<sup>25</sup>, quando a área de ensino e aperfeiçoamento foi transferida para o Serviço de Pessoal e o setor de pesquisas transformou-se no Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CENPES), instalado no campus da Universidade Federal do Rio de Janeiro<sup>26</sup>.

A elevada legitimidade política de origem da Petrobras viria a ser reforçada quando da mudança drástica de liderança política no país pós-1964. Assim, o contexto de expansão para a petroquímica e para a internacionalização das atividades seria dado pela própria decisão estatal e governamental de intervir mais intensa e decididamente na economia do país. Essa decisão, em prol de acelerar a industrialização, teve como base a reforma administrativa de 1967, onde o objetivo principal era a modernização da máquina administrativa estatal, no logro de torná-la funcional aos objetivos desenvolvimentistas do regime militar.

Inspirando-se em paradigmas de direito privado, o Decreto-lei nº 200 de 1967 “consagra e realça” a intervenção do Estado na ordem econômica através de empresas especialmente instituídas para esse fim. A rigor, essa intervenção constava da própria Constituição Federal, onde a sociedade brasileira, ao optar por um modelo preponderante de economia de mercado, admite, apenas em caráter suplementar da iniciativa privada, que o Estado organize e explore diretamente a atividade econômica. Além dessa definição geral, a Constituição previa a intervenção estatal no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, por imperativo de “segurança nacional”

---

<sup>25</sup> O Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas de Petróleo (Cenap), foi criado em 1955, pela Petrobras, como órgão dedicado à formação e ao desenvolvimento de recursos humanos.

<sup>26</sup> Para Erber (1993), o CENPES é um marco na atuação da pesquisa tecnológica no campo do petróleo, na medida em que se tornou o principal órgão de tecnologia da Petrobras através da realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento, bem como de serviços técnicos relacionados aos programas e projetos de exploração e produção de petróleo.

ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa (Martins, 1985).

Na medida em que o Decreto-lei nº 200 enfatizou o “princípio da descentralização” estabelecendo taxativamente que “assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista<sup>27</sup> condições de funcionamento idênticas àquelas do setor privado, cabendo à essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do governo”, um estímulo à autonomia foi consagrado pelo instituto legal de 1967 (Martins, 1985).

Essa reforma legal constituiu um dos incentivos a consolidar uma nova cultura empresarial do Estado, alargando os espaços para a combinação de interesses públicos e privados, métodos de gestão pública e privada, experiência pública e privada, colaboração de homens de negócios e “executivos” de empresas públicas.

Segundo Contreras (1993), a liderança da estatal irá se apropriar, da filosofia contida no Decreto-lei nº 200 para expandir as atividades da empresa na direção da verticalização para a petroquímica, da conglomeração e da internacionalização.

Se, na área de produção, a solução estatizante se impôs, afastando de partida, isto é, na década de 30, o capital estrangeiro e, no processo, o capital nacional, a divisão de trabalho se manifestou na reserva da área de distribuição

---

<sup>27</sup> Na avaliação de Martins (1985), a criação de empresas estatais é um movimento não do Estado intervencionista, mas da própria evolução do Estado capitalista, apresentando-se na atividade industrial ou comercial, competindo com a livre iniciativa. A trajetória empresarial do Estado brasileiro não é, portanto, um movimento particular. Economias modernas, em praticamente todas as sociedades contemporâneas mais desenvolvidas ou menos desenvolvidas do mundo capitalista, operaram esse movimento. Para isso, foi preciso que as estruturas ou entidades assim criadas se desintegrassem da estrutura do Estado para se incorporarem a um regime jurídico próprio às empresas privadas. As empresas estatais criadas para exercerem atividades empresariais no Brasil são entidades da administração indireta ou descentralizada sob forma de sociedade de economia mista ou empresa pública. A sociedade de economia mista é entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para o exercício de atividade de natureza econômica sob forma de sociedade anônima cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade de administração indireta. Quando a atividade da sociedade de economia mista estiver sob regime de monopólio, como no caso da Petrobras produtora, somente a União pode deter, em caráter permanente, a maioria acionária votante e não-votante. No Brasil, a forma dominante de empresa estatal tem sido a “sociedade de economia mista”. Em geral, atribui-se a esse formato a vantagem não só de possibilitar grandes investimentos em países onde o mercado de capitais é insuficiente, mas ainda a possibilidade de atrair capitais e poupanças privadas, uma vez garantida, a participação do capital do Estado. Por contraste, a forma jurídica da empresa pública não se limita à de uma sociedade anônima, podendo assumir outras formas jurídicas do direito privado brasileiro (sociedade limitada, de capital, etc.). Além disso, a constituição do capital da empresa pública é integralmente pública, diretamente ou através de outra pessoa jurídica de direito público. Um cidadão individualmente ou uma empresa privada não têm direito à propriedade, mesmo minoritária e tampouco direito a voto na empresa pública.

para o setor privado. Um arranjo que só veio a ser ameaçado quando a empresa partiu para um amplo movimento de diversificação, no fim dos anos 60, e tentou verticalizar-se invadindo a distribuição. No entanto, essa tentativa foi sustada e a empresa estabilizou sua participação na área de distribuição.

Todavia, o crescimento da Petrobras se deu nos limites da sua atividade básica. Ocupava-se então a empresa exclusivamente com o refino e a prospecção e mantinha ainda a estrutura centralizada, sem subsidiárias, que lhe fora imposta na lei de criação. Isto não impediu, contudo, que a empresa iniciasse, no começo dos anos 60, a diversificação da sua produção no sentido de derivados petroquímicos, para os quais o mercado interno já atingia dimensões que exigiam a internalização da produção.

A montagem da indústria petroquímica (produção de eteno, propeno, borracha sintética etc) representou um dos mais bem-sucedidos exemplos da integração plena entre capital e Estado na área produtiva, pois o Estado, através da Petrobras, atuou simultaneamente como regulador e como produtor: em 1965 CNP regulamentou o relacionamento da Petrobras com o setor privado, estabelecendo que a petroquímica não era área de monopólio, e recomendando a expansão privada apoiada em incentivos estatais.

O ingresso da Petrobras no desenvolvimento petroquímico foi definitivo para dar solidez à estruturação desse ramo para a ampliação da estrutura industrial brasileira. Coube à estatal a ocupação desse espaço estratégico. A dupla função estatal de suprimento da (in)capacidade empresarial privada nacional e de contrapeso do capital internacional tornara-se drástica para o processamento da industrialização do país.

A estratégia gradual de internacionalização, a partir dos 70, não apenas viabilizou a internalização da indústria petroquímica no país, mas, sobretudo, assegurou espaços crescentes ao capital privado nacional no processo. A Petrobras cumpria aí a tarefa que lhe estava atribuída na sua origem: a defesa e o alargamento das faixas de soberania do capital (e do capitalismo) nacional (Contreras, 1993).

Já o processo de conglomeração cumpria um papel mais instrumental:

rentabilidade requerida para o alavancamento dos grandes programas de expansão do sistema Petrobras, inclusive a própria petroquímica. Dessa maneira, todos os três movimentos (petroquímica, conglomeração e internacionalização) apresentam particular sinergia na sua ativação.

Assim, é na fase áurea do regime militar que a Petrobras se vê favorecida por um ambiente político estimulante não apenas à expansão de suas atividades industriais e comerciais, mas também à criação de condições propícias ao exercício de suas capacidades políticas como centro processador de decisões relativas aos interesses cooperativos da “tríplice aliança”: Estado, capital privado nacional e empresa estatal (Evans, 1982).

O clima político geral era, apesar das heterogeneidades características do SPE, auspicioso para a saúde financeira das estatais. A “política” do Ministério do Planejamento para as empresas estatais era lhes dotar de “eficiência operacional” semelhante às empresas privadas, de forma que aquelas pudessem acumular por motor próprio. Para tal, foram tomadas medidas saneadoras, tais como: contração da folha de pagamento para eliminação do “empreguismo”, racionalização dos estoques, reconstituição do capital de giro etc. E, mais importante, liberaram-se os preços e tarifas administrados pelas empresas com o objetivo de assegurar o autofinanciamento (Martins, 1985).

Com relação à Petrobras, algumas medidas merecem destaque, pelo reforço da lógica privada. A primeira consistiu na alteração do critério na formação do preço dos derivados (liberação dos preços), atendendo à necessidade de dar maior estabilidade aos recursos gerados pelo parque de refino nacional visando a sustentar a expansão contínua do mesmo. A segunda foi a liberação, a partir de 1966, de montantes significativos e crescentes de divisas para compra de equipamentos, beneficiando as áreas de maior lucratividade, refino e petroquímica. Outra das medidas relevantes referiu-se à permissão outorgada à Petrobras (a primeira empresa de economia mista a obter esse tratamento) de se registrar, em 1966, como sociedade de capital aberto.

O estímulo à autonomia promovido por esta medida refletiu-se logo em 1969, quando a direção da Petrobras obteve da autoridade governamental o sinal

positivo de uma maior flexibilidade para a formação de um sistema de empresas subsidiárias nas atividades correlatas ou afins da indústria de petróleo.

A consequência direta da nova orientação foi, em primeiro lugar, a secundarização do anterior objetivo da estatal de concentrar os recursos no custoso e arriscado segmento de exploração/produção. Em segundo lugar, houve o deslocamento do investimento para as atividades mais rentáveis de refino, transporte e distribuição de crescentes volumes de petróleo cru importado, como base para a conglomeração e a entrada decisiva no ramo petroquímico (como visto anteriormente). E em terceiro, a reorientação estratégica impingida pelo novo comando consistiu na diversificação dos investimentos e a internacionalização de algumas atividades com a criação de subsidiárias internacionais para atuar nas áreas de exploração (Braspetro) e de comercialização (Interbrás).

Expressou-se aqui um momento de síntese do percurso de crescimento da Petrobras que envolvia o planejamento estratégico das variáveis tecno-econômicas (atividades de exploração e produção, implantação de grandes refinarias e de extensas redes de transporte e distribuição) e as variáveis de natureza política, envolvendo um crescente universo de agentes nacionais e internacionais, privados e públicos. Enfim, uma experiência de decisiva importância para o amadurecimento da estratégia de uma empresa de porte internacional, que percebeu a força dos fatores que a alçavam ao comando do processo petroquímico.

Podemos assim, salientar o pioneirismo da elite empresarial da Petrobras, pois ao orientar e qualificar o conteúdo da associação dos interesses entre os capitais privados nacionais e estrangeiros e os seus próprios interesses de estatal, a empresa alinhou-se a certos atores estatais produtivos de sociedades capitalistas desenvolvidas.

No início dos anos 70, o consumo de derivados de petróleo duplicou, impulsionado pelo crescimento médio anual do Produto Interno Bruto em taxas superiores a 10% ao ano. Como responsável pelo abastecimento nacional de óleo e derivados, a Petrobras viu-se diante da necessidade de reformular sua estrutura de investimentos, para atender à demanda interna de derivados: datam desse

período o início de construção da Refinaria de Paulínia (Replan), em São Paulo, a modernização da RPBC e o início de construção da unidade de lubrificantes da Reduc.

Paralelamente, cresceram os esforços para aumentar a participação do petróleo nacional no consumo brasileiro. A plataforma continental passou a merecer atenção especial. Depois de Guaricema, foram realizadas mais de 20 descobertas de pequeno e médio portes no litoral de vários estados. Em 1974, a descoberta do campo de Garoupa, no litoral do Estado do Rio de Janeiro, anunciou uma nova fase para a produção do país. Estava dada a largada para os constantes êxitos conseguidos na bacia de Campos, que rapidamente se transformou na mais importante região produtora.

Entretanto, os anos 70 também foram marcados por crises. Os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) elevaram substancialmente os preços internacionais, provocando os chamados choques do petróleo de 1973 e 1979. Com isso, o mercado tornou-se conturbado e marcado por incertezas não apenas quanto aos preços, como também quanto à garantia do suprimento. Como importante cliente das companhias estatais dos países da OPEP, a Petrobras conseguiu manter o abastecimento ao mercado brasileiro, resultado de anos de bom relacionamento com aquelas companhias.

Para superar as dificuldades cambiais, o governo adotou medidas econômicas, algumas diretamente ligadas às atividades da Petrobras, como a redução do consumo de derivados e o aumento da oferta interna de petróleo. Nesse período, foram assinados os contratos de risco, entre a Petrobras e companhias particulares, para intensificar a pesquisa de novas jazidas, e o desenvolvimento de novas fontes de energia, capazes de substituir os derivados de petróleo. Um exemplo disso, foi o incentivo ao uso do álcool carburante como combustível automotivo, com a criação do Programa Nacional do Álcool. Priorizou-se também investimentos em exploração e produção, que ocasionaria um aumento da produção do petróleo nacional, que passaria a ocupar espaço cada vez maior na carga das refinarias.

E também, a partir desse período, intensificou-se por parte da iniciativa privada, uma postura antiestatismo<sup>28</sup>, pondo em cheque a *tríplice aliança*. Ademais, a luta para se conseguir maior proteção e mais subsídios das políticas governamentais aumentou a “competição” política e a superposição de jurisdições entre as agências do governo. Os efeitos dessa evolução se manifestam no agravamento da fragmentação e da centralização do poder estatal (Evans, 1982).

Como analisa Contreras (1993), diante desse quadro, a estratégia das lideranças do grupo Petrobras assumiu uma dominante defensivo-dinâmica. A dimensão defensiva foi detonada face aos objetivos “públicos”, que tendiam a reduzir a autonomia do ator. Nesse sentido, esses objetivos foram administrados pela direção da estatal, quer recuperando os espaços conquistados, quer reforçando as fortificações construídas (assunção do controle da distribuição do Proálcool, liquidação dos “contratos de risco” etc). A dimensão dinâmica comportou razoável dose de agressividade e criatividade para manter a expansão do sistema (política de auto-suficiência na produção de petróleo, a proposta da Petrobras Overseas etc).

A Petrobras também se viu frente à ações que congregavam interesses cuja ação passou a permear a política macroeconômica das administrações do período e que resultaram em impactos decisivos para reduzir a margem de apoio político e a autonomia decisória dos núcleos diretores da estatal.

Grosso modo, podemos identificar dois agrupamentos de interesses que detonaram o conflito em relação ao projeto estratégico do grupo Petrobras. Em primeiro lugar, encontramos os interesses dos agentes econômicos e dos atores cujas rotas evolutivas de expansão estabeleceram relações de troca fracas ou dependentes da própria evolução da estatal. O exemplo mais expressivo era constituído pelos grandes consumidores de derivados de petróleo (empresários agrícolas, empresários de transporte e do setor industrial), cujas reivindicações de preços subsidiados se acirraram face às incertezas trazidas pelos choques de preços do petróleo.

---

<sup>28</sup> De maneira geral, a oposição à estatal foi manifesta na formulação de um discurso negativo, da parte de um setor da inteligência nacional, de certas lideranças empresariais privadas locais, de alguns líderes políticos, de tecnoburocratas de organismos financiadores multilaterais (BIRD, FMI, BID) e de *scholars* de universidades dos países desenvolvidos, sobre a intervenção estatal produtiva.

Em segundo lugar, agregaram-se os interesses de agentes cuja oposição à estatal se originou de conflitos mais abertos, onde a rota de suas expansões esteve em franca competição com a rota de desenvolvimento do grupo estatal. Foram os casos das empresas internacionais de petróleo (nas áreas de prospecção/exploração de petróleo em território nacional e na distribuição interna de derivados), das empresas *tradings* (a Cotia, por exemplo), dos atores envolvidos na implementação do Proálcool (principalmente os usineiros), entre outros.

No entanto, a Petrobras procurou viabilizar seu crescimento apesar da gradual perda de apoio político dos governos do período e apesar da própria crise. De fato, a perda de congruência entre governos e a estatal manifestada em interferências arbitrárias da autoridade executiva que distorciam as funções políticas e econômicas institucionalmente atribuídas à estatal, tendeu a enfraquecer seu crescimento. Por outro lado, a expansão do ator estatal foi ameaçada pelos desdobramentos negativos da crise política e econômica.

Em consequência, a ofensiva das lideranças da estatal veio rápida. Apesar da decisão do Conselho de Desenvolvimento Econômico, em meados de 1976, de restringir a criação de novas subsidiárias, a estatal expande seu sistema e a esfera de seu meio de intervenção com a criação da Petrofértil, neste mesmo ano e da Petromisa, no ano seguinte. Essa expansão ampliava qualitativamente o universo relacional da Petrobras com o setor privado nacional e internacional.

Merece destaque, o movimento na área da petroquímica que se relaciona com a criação da Companhia Petroquímica do Nordeste (Copene), controlada pela Petroquisa. Às vésperas da entrada em operação (1978), a Copene e as restantes empresas do complexo baiano se encontravam bastante endividadas, em consequência do custo da infra-estrutura regional montada e, principalmente, devido aos efeitos do primeiro choque do petróleo. Assim, iniciada a fase de operação, surgiram dificuldades na formação do capital de giro das empresas, agravadas pela atuação de controle de preços.

Para enfrentar essas dificuldades, as empresas de segunda geração recorreram aos programas de apoio à empresa privada, implementados pelo

BNDE. Contudo, esse recurso não era válido para a Copene, na condição de controlada da estatal Petroquisa. Esta última, por sua vez, concentrava nesse momento todos os seus recursos na viabilização do pólo de Triunfo.

Desse modo, a consolidação da Copene se defrontava com o “expediente” a que habitualmente se dirigiram os núcleos diretores de outras estatais: o endividamento externo. A liderança Petrobras-Petroquisa, avessa a esse tipo de “recurso” pelos custos que comportava para sua autonomia, optaria por outra estratégia, que preservaria sua estatura central no controle do complexo: a privatização.

A privatização da Copene se inicia no final de 1978, com o lançamento no mercado de pacotes de ações ordinárias e preferenciais, através do Programa Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional (Procap) e se encerra, nessa fase, com a criação, em 1980, da Nordeste Química S.A. (Norquisa). A nova empresa, uma *holding* constituída dos capitais privados nacionais de dezessete empresas de segunda geração, passou a deter 47,19% do controle acionário da Copene, praticamente uma parte equivalente à do sócio estatal Petroquisa, com 48,16%.

A privatização da Copene, com o “deslocamento” da Petroquisa como grande sócio individual, foi a alternativa encontrada pela liderança estatal para não tolher sua estratégia de crescimento, ameaçada pela crescente ingerência e controle da Sest. Na medida em que a Sest restringia a atuação da Petroquisa, a Norquisa assumia seu lugar de implementador central da estratégia de crescimento, em última análise, do crescimento do próprio sistema Petroquisa. Ou seja, o sistema Petroquisa, ameaçado em seu crescimento, se reestruturava criando a Norquisa, que garantia assim o seu crescimento.

Para a liderança da Petroquisa realizar esse movimento ofensivo, o apoio do empresariado nacional constituiu-se em requisito *sine qua non*. Ora, nessa altura da evolução do processo petroquímico, para os grupos nacionais envolvidos no tripé, não restava a menor dúvida acerca do sócio que lhes propiciaria um papel mais estratégico e relevante na expansão do setor. A confiança mútua

indicava a convergência de estratégia e de propósitos entre ambos os sócios (Contreras, 1993).

Processo de orientação similar viveu a Salgema, empreendimento que veio nuclear o Pólo Cloroquímico de Alagoas. Na Salgema, as participações no capital votante ficaram com a Copene (35,23%), a Norquisa (34,33%) e a Petroquisa (30,22%). Desse modo, a Norquisa-Petroquisa tornaram-se o eixo coordenador e orientador do crescimento do pólo do Nordeste, o maior do país.

Com as bruscas elevações de preços no exterior, o dispêndio de divisas do país com petróleo e derivados aumentou substancialmente, chegando a alcançar a casa dos 10 bilhões de dólares em 1981. Os investimentos nas atividades de exploração e produção, junto ao esforço desenvolvido na área de comercialização, contribuíram para reduzir a dependência energética. Ao final da década, o dispêndio líquido de divisas com importação de óleo e derivados caía para cerca de 3 bilhões de dólares.

Para o desafio de produzir em águas na faixa de 120 metros, a Petrobras valeu-se de tecnologia disponível no exterior. Assim foi implantada a primeira fase de produção da bacia de Campos, que permitiu ao Brasil aumentar substancialmente a produção de petróleo e iniciar o domínio da tecnologia de produção submarina. Os anos 80 trouxeram boas notícias também para a produção em terra. Em 1988, entrou em operação o campo de Rio Urucu, no Alto Amazonas, descoberto dois anos antes. Foi um verdadeiro marco histórico das atividades da Petrobras na Amazônia, onde a procura de petróleo antecedia a própria criação da empresa.

Na área de refino, as instalações industriais da Petrobras foram adaptadas para atender à evolução do consumo de derivados. Para isso, foi implantado o projeto conhecido como "fundo de barril". Seu objetivo era transformar os excedentes de óleo combustível em derivados como o diesel, a gasolina e o gás liquefeito de petróleo (gás de cozinha), de maior valor.

Em síntese, durante a década de 80, o sentido estratégico do jogo cooperativo conduzido pelo ator estatal no campo da petroquímica orientou-se por uma expansão gradativa do controle do setor, sustentado um intrincado esquema

de relações entre a Petroquisa e os grupos privados. Nessa década, a Petroquisa garantiu a expansão da indústria, a auto-suficiência nos principais produtos (plásticos, fibras sintéticas, borrachas, etc.), a nacionalização dos equipamentos e da engenharia de projetos e, principalmente, o controle acionário dos empresários nacionais.

O dado fundamental do movimento ofensivo da Petroquisa foi ter promovido a construção de um núcleo empresarial local forte como a Norquisa. Assim, a Petroquisa evitou a ingerência arbitrária do(s) governo(s) sobre os rumos do setor, notadamente, sobre o montante e a direção dos investimentos. Desse modo, o desgaste gradativo da ponte que ligava a estatal ao Estado e ao governo foi selando a lógica privada de sua estratégia na indústria e preservando para si dois papéis com implicações fundamentais para o sócio privado.

O primeiro é de natureza econômica e está relacionado com as condições de controle e acesso às matérias-primas, um dos principais elementos dos custos de produção, nas duas primeiras gerações; com o peso dos investimentos nas grandes centrais de matérias-primas; e com o esforço de P&D, cujos impactos tecnológicos são decisivos nas unidades de terceira geração, onde se fabricam produtos de maior valor agregado e, portanto, mais rentáveis.

Nesse entendimento, a Petroquisa foi a interface da Petrobras, única fornecedora da matéria-prima básica, quer seja nafta, gás natural ou álcool. Por outro lado, o pesado investimento nas grandes centrais de matérias-primas continuou a exigir participação estatal, mesmo que minoritariamente. Enfim, dados os riscos envolvidos na atividade de P&D, à Petroquisa estava também reservada a função de nuclear os esforços de pesquisa tecnológica avançada para a indústria.

O segundo papel relevante do ator estatal para o sócio privado nacional é de natureza política. Trata-se da função intermediadora e acomodadora dos interesses e investimentos mistos de capitais estrangeiros e nacionais. Como assinala Contreras (1993), nas condições vigentes na petroquímica brasileira, essa função política foi decisiva para a evolução prospectiva, de médio e longo prazos, da indústria, uma vez que a necessária reestruturação produtiva,

tecnológica e empresarial da petroquímica no Brasil requeria aumento da escala da produção e concentração da indústria, visando a constituição de empresas de porte internacional com efetivo controle do capital privado nacional.

Por outro lado, a posição do empresariado nacional da indústria, reivindicando a presença minoritária do ator estatal, confirmava a trajetória crescente de privatização do setor. A lógica privada na orientação estratégica dos atores preceps da indústria - estatal e privado nacional - explicitou-se com força no final de 1990, quando a Petroquisa, adiantando-se à Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização do governo Collor, decidiu vender para a Norquisa a parte das ações da Copene que seria colocada no mercado pela estatal. Dado o sistema de interparticipações Petroquisa-Norquisa, essa operação concentraria o comando do complexo petroquímico do Nordeste na *holding* Norquisa.

O processo de abertura e desregulamentação da indústria do petróleo no Brasil na década de 90 será tratado no próximo capítulo.

## Capítulo 4 - Três setores em reforma

Como veremos a seguir, as tentativas de reforma do Estado a partir dos anos 90 e a ambiciosa agenda de reforma do Estado da administração Fernando Henrique Cardoso incluíram: privatização em larga escala de empresas públicas, liberalização do comércio exterior, importantes mudanças no sistema previdenciário, reforma da administração federal e, por último, mas não menos importante, reforma tributária.

A implementação de tais políticas revelou-se não uma jornada em linha reta rumo à liberalização, mas um complexo processo de negociação, algumas vezes caso a caso, com movimentos de avanço e recuo. As políticas de privatização também seguiram um curso sinuoso. Foram regulamentadas por sucessivos textos legais e implementadas por diferentes agências governamentais. As formas de venda e as “moedas” aceitas nas operações de privatização variaram igualmente durante o período.

Os novos conceitos resultantes do confronto entre as idéias econômicas prevalecentes e as condições econômicas em deterioração estavam longe da ortodoxia neoliberal, apesar de seu viés pró-mercado.

Vale notar que a “abordagem da crise fiscal” está longe de ser uma sólida teoria econômica, a exemplo da substituição de importações ou do monetarismo, nem ao menos pode ser considerada uma ideologia econômica, como sem dúvida é o neoliberalismo. Assemelha-se, antes, a uma intuição sobre as relações Estado-mercado, suficientemente vaga a ponto de acomodar-se a diferentes tipos de obstáculos estruturais e institucionais e a estratégias realistas de reforma econômica.

Mais do que qualquer outra coisa, as idéias e percepções sobre a natureza da crise econômica e as estratégias adequadas para combatê-la não explicam, de modo cabal, a demora com que as reformas econômicas se transformaram em questão de política pública. Por outro lado, mais uma vez, a combinação de idéias econômicas com as características das novas instituições democráticas explica o ritmo gradual e moderado de implementação de tais reformas.

Por fim, na forma pela qual o Brasil empreende suas reformas há uma dimensão política que independe da substância e dos efeitos econômicos dessas mesmas reformas. Essa dimensão política se relaciona com a dinâmica econômica e tecnológica dos setores de infra-estrutura e a posição relativa de cada um deles no mercado nacional e internacional; com suas trajetórias de desenvolvimento institucional e organizacional como atividades estatais; com a configuração das forças políticas econômicas e sociais em cada setor (existência de aliados dentro do Estado, no mercado e na sociedade civil); e com o *timing* da reforma em cada um deles, entre outros fatores conjunturais.

#### **4.1 Telecomunicações**

Em 1990, a eleição de Fernando Collor de Mello iria representar uma ruptura no modelo de desenvolvimento brasileiro até então levado a cabo. O modelo de substituição de importações daria lugar a um modelo cujo pressuposto básico passava pela redução da intervenção do Estado na economia e a ampliação do espaço de atuação das forças de mercado - o que seria atingido através de uma política de abertura comercial e de privatizações.

Ao mesmo tempo, difundia-se a idéia de que a estrutura de oferta de serviços monopólica deixava de ser eficiente frente à intensa evolução tecnológica do setor de telecomunicações. Dessa forma, em função do imperativo tecnológico tornava-se obsoleto o modelo de monopólio da Telebras, impondo-se a necessidade de desregulamentação no setor. No entanto, havia um impedimento legal à entrada de agentes privados no fornecimento de serviços de telecomunicações, uma vez que a Constituição de 1988 estabeleceu a autoridade exclusiva do Estado sobre as telecomunicações. Por outro lado, operadoras estrangeiras começaram a pressionar congressistas para que estes permitissem uma privatização plena do Sistema Telebras.

As diretrizes da Política Industrial e de Comércio Exterior definidas pelo governo naquele ano, visavam abrir o mercado à concorrência das importações, reduzindo tarifas e eliminando barreiras não-tarifárias. No caso das

telecomunicações, contudo, existiam diversas barreiras técnicas à entrada, como a homologação dos equipamentos pela Telebras, por exemplo, que reduziam o alcance real da abertura. Maior impacto teve a queda da exigência de controle nacional do capital, que possibilitou a vinda de algumas novas empresas estrangeiras (por exemplo, a francesa Alcatel).

A Lei nº 8.248, de novembro de 1991, firmou o novo modelo de política de informática, pondo fim à reserva de mercado, e passou a abranger também os equipamentos de telecomunicações. Os principais impactos no quadro institucional foram a concessão de incentivos, dos quais o mais importante foi a isenção do IPI, e o cumprimento de contrapartidas a estes incentivos. Entre estes, os mais importantes são a realização do Processo Produtivo Básico (PPB) e a aplicação de 5% da receita total da empresa em atividades de pesquisa e desenvolvimento (3% diretamente pela empresa e 2% alocados junto a outras instituições brasileiras).

Há de se notar, ainda, que no governo Collor, durante a reforma ministerial implementada, o Minicom foi transformado, numa clara demonstração de perda de prestígio no novo governo, em Secretaria Nacional de Telecomunicações subordinando-se ao recém criado Ministério da Infra-estrutura e, posteriormente, ao Ministério de Transporte e Comunicações. Esta reforma institucional desorganizou parcialmente as atividades de coordenação e regulação antes exercidas pelo Minicom e abriu maior espaço ainda às pressões de *lobbies* interessados em desregulamentar o setor.

Nessa mesma época, assistiu-se a entrada de novos fornecedores de equipamentos, o que resultou num aumento de concorrência no setor. A entrada de tais atores, via de regra, se deu através de associações com grupos nacionais: a norte-americana AT&T uniu-se à SID Telecom, a canadense Northern Telecom associou-se à Promom e a francesa Alcatel adquiriu a Elebra Telecom (à época, a maior fabricante nacional) e a SESA. Com estas aquisições, a Alcatel tornou-se um dos maiores fabricantes de equipamentos (somente atrás da Ericsson e Siemens) no mercado brasileiro e passou a ter acesso à tecnologia produzida no CPqD. No entanto, apesar da redução da participação das firmas nacionais no

mercado, os principais instrumentos de política que orientavam a indústria de equipamentos - o poder de compra e de homologação de equipamentos feitos pela Telebras - continuaram vigorando e incentivando a indústria nacional (Szapiro, 1999).

Diante disso, considerando que as tentativas de desregulamentação da estrutura dos serviços não avançaram até 1992, os maiores efeitos da política do governo Collor sobre o setor de telecomunicações foram o aumento do número de fornecedores e a quebra da parcela nacional da produção de equipamentos. De maneira geral, embora tenha levado à uma redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias à importação de equipamentos e ao aumento da participação do capital estrangeiro, a política econômica do início da década de 90 teve um impacto reduzido sobre o setor de telecomunicações e, conseqüentemente, sobre a indústria de equipamentos (Szapiro, 1999).

Por outro lado, de acordo com Pessini (1996), a abertura comercial deixou um vazio na política setorial anteriormente implementada, abrindo espaço para iniciativas nem sempre coordenadas. Do lado do demandante, a Telebras, observou-se a manutenção das barreiras técnicas à entrada de equipamentos vindos do exterior, na forma da homologação de tais equipamentos e da política de compras.

No entanto, a conjunção da abertura comercial com a recessão econômica, verificadas no período posterior a 1990, engendrou movimentos importantes na indústria de equipamentos: em primeiro lugar as empresas, principalmente as nacionais, implementaram ajustes que se caracterizaram, principalmente, pelo corte de pessoal e redução dos níveis hierárquicos, numa tentativa de se adquirir maior eficiência gerencial e produtiva. Tais ajustes muitas vezes foram combinados com processos de terceirização de etapas do processo produtivo e operações de *downsizing*. Verificaram-se ainda novos tipos de parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras em busca do acesso a produtos tecnologicamente mais avançados ou não disponíveis no país.

Por outro lado, a eficiência administrativa das grandes empresas públicas parece ter sido prejudicada pela exacerbação de práticas de patronagem, no

período de redemocratização. Os postos diretivos se transformaram em moeda política corrente nas transações entre o governo e os partidos de sua coalizão de apoio, institucionalizando uma espécie de *spoil system* de alto nível que, muitas vezes, não levava em consideração o critério de capacidade e experiência profissional e introduzia uma forte descontinuidade administrativa.

O efeito combinado desses processos sobre o setor de telecomunicações gerou um grande atraso nas expansões dos serviços a cargo das empresas públicas com as seguintes conseqüências: a) baixa qualidade dos serviços e alto nível de congestão da rede; b) dimensão reduzida da rede com muitas localidades não servidas; c) custos elevados dos terminais; d) grande espera para a instalação de linhas telefônicas; e) insuficiência de oferta de serviços de alto valor adicionado (Almeida e Moya, 1997).

As dificuldades impingidas pelo governo Collor, no que se refere aos investimentos, frustrou o planejamento em longo prazo, que é crítico para o desenvolvimento deste setor de alta intensidade de capital. Ao mesmo tempo, tal governo desenvolveu uma política que, não somente impôs altos custos à infraestrutura das redes das telecomunicações, como também diminuiu a habilidade das empresas nacionais em responder, com flexibilidade às mudanças do mercado mundial.

Com o início do governo Itamar Franco, delinearam-se contornos mais consistentes em relação à política de telecomunicações. As mudanças de comando político no âmbito da Telebras indicaram uma retomada de ações mais coerentes em relação aos problemas do setor. Em particular, destacou-se um esboço de política de telecomunicações contida na Exposição de Motivos, de dezembro de 1992, elaborada conjuntamente pelos Ministérios das Comunicações e da Fazenda e também pela Secretaria de Planejamento. Este documento oficializava uma política de recuperação real (40,15%) da tarifas até junho de 1993, descontando-se 1/3 dos ganhos de produtividade. Foram excluídas dessa regra, a assinatura básica residencial e a ficha de telefone público, devido ao conteúdo social de ambas e ao respectivo impacto no cálculo da inflação. Foram propostas também uma política de longo prazo (entre julho de 1993 e dezembro

de 1995) de eliminação de subsídios cruzados, a diminuição das tarifas de telefonia internacional e da comunicação de dados e, inversamente, o aumento as tarifas da assinatura básica não-residencial e do serviço medido local.

Em relação à política industrial, o debate centrou-se basicamente na discussão de uma nova política de compras, a qual foi feita de maneira bastante aberta em 1993 (com divulgação prévia de minutas de portarias), envolvendo acirradas polêmicas no Congresso, nos órgãos de classe e na imprensa, especialmente, a partir de maio de 1993. Neste mês o Minicom divulgou a Portaria nº 641, que de certa forma pretendia atualizar a antiga Portaria nº 622, de 1978, dando preferência para produtos nacionais em detrimento da importação - possível apenas em situações específicas relativas a certos quesitos insatisfatórios, tais como preço, qualidade e outros seis itens.

Todavia, essa portaria não foi efetivamente implementada, e a medida de maior abrangência, em termos de poder de compra por parte do governo, que acabou prevalecendo como política geral, foi o Decreto nº 1.070 do Ministério de Ciência e Tecnologia que atingiu 75% do mercado de telecomunicações. Por meio deste dispositivo legal - que não impedia as importações, uma vez que estas podiam vencer as licitações se a margem de pontuação nos critérios técnicos e de preço for inferior a 12% - foi estabelecido um critério de prioridade nas compras governamentais na forma de uma gradação de seis situações sendo a sétima a importação. A preferência maior era para aquisição de bens e serviços com tecnologia nacional, com significativo valor agregado local, e produzidos por empresa de capital nacional. A subsequente ordenação em termos de prioridades (decrecentes) combinou estas condições de maneira diferenciada, incluindo também a produção por *joint-ventures*, ou empresas estrangeiras até chegar no caso da importação.

Em resumo, entre 1990 e 1993, a abertura das telecoms entrou nas prioridades do programa econômico dos governos Collor e Franco, inserida na discussão sobre a privatização das grandes estatais provedoras de serviços públicos. Essa discussão mais geral na cúpula do Executivo deu impulso e direção à implementação da política de abertura e, por conseqüência, desarmou e

neutralizou, em grande medida, as disputas e as influências intraburocracias estatal, parlamentar e dos demais segmentos resistentes. No governo de Itamar Franco, a abertura esmaeceu na cúpula do Executivo, embora fosse mantida ativa como prioridade para os titulares do Minicom.

O período foi marcado por três iniciativas concretas de quebra do modelo tradicional: em 1991, através do projeto de Emenda Constitucional do Executivo, conhecido por “Emendão”, que visou liberar os serviços públicos em geral; em 1991/92, através da licitação aberta para a telefonia celular da banda B; em 1993, através do projeto de liberalização dos serviços públicos no Congresso Revisor; conjuntamente, à outras decisões ousadas e contestáveis de desregulamentação do setor para a entrada do capital privado: liberar os novos serviços de telefonia celular da banda B, comunicação de dados e por satélite e demais serviços de valor adicionado; manter a Telebras operando os serviços convencionais; limitar a participação do capital estrangeiro nos novos serviços; eliminar a interferência da área econômica no setor; eliminar os subsídios cruzados nas tarifas.

A estratégia dos privatistas passou a ser a desconstitucionalização dos serviços de telecoms para liberar a operação dos novos serviços pela iniciativa privada. A via alternativa defendia a manutenção do modelo tradicional inclusive dos novos serviços, nos termos da Constituinte de 1988.

No essencial, o desenho e o conteúdo das propostas não mudaram em relação ao período anterior. Entretanto mudou significativamente a natureza da política de abertura, que passou a compor as prioridades da política macroeconômica e assumiu um caráter liberalizante: o Programa Nacional de Desestatização (PND) foi uma das prioridades do governo Collor e Franco, como parte da reforma do Estado. O Programa eliminou a discriminação do capital estrangeiro, permitindo participação de 100% do capital votante das empresas alienadas. Portanto, grandes avanços ocorreram na formulação da política de abertura do setor, especialmente, com a adesão plena do Presidente e de todo o Executivo Federal, além de uma sustentação poderosa e ampla base de apoio das organizações de empresários, *lobbies* empresariais e grandes usuários de telecoms.

Em 1994, no início da “era FHC”, podemos listar algumas razões básicas pelas quais o novo governo conseguiu iniciar seu programa de reformas no setor: a) um ambiente econômico favorável; b) um grande suporte político no esforço de reformas no setor de telecomunicações; c) Fernando Henrique foi eleito com uma campanha que revelou desde o início suas intenções de quebrar o monopólio do Estado sobre o setor; d) o forte comprometimento de seu governo com o envolvimento do setor privado e com a competição no processo de desenvolvimento do país e; e) uma descrença, por parte do governo, quanto aos benefícios dos subsídios cruzados e outras práticas que limitavam o acesso público aos serviços de telecomunicações.

A “nova direção” para o setor consistia em encontrar uma fórmula para a organização institucional das telecomunicações que, ao mesmo tempo promovesse investimentos privados, reforçasse o papel regulador do Estado e reservasse ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou de interesse nacional. Assim, “a solução mais apropriada” para a realidade brasileira, seria uma abertura do setor que promovesse um regime de concorrência em todos níveis, a fim de incentivar o desenvolvimento de uma variada gama de serviços e produtos. Acreditava-se que este regime seria capaz de promover uma re-regulamentação na qual o papel do Estado passasse empresário para regulador.

Para tal, já em 1994, Cardoso indicou para o Ministério das Comunicações seu íntimo colaborador, principal articulador político e “homem forte” do novo governo, o engenheiro Sérgio Motta. Ao assumir seu novo posto, Motta denunciou o que considerava as “três tragédias” da área de comunicações: a extrema “politização”, que transformava o setor “em instrumento de ação política, quando deveria promover o desenvolvimento nacional”; “a escassez de recursos para investimento” e a “falta de coordenação da Telebras” (Almeida e Moya, 1997). Tal situação das telecomunicações no Brasil parecia concordar com o diagnóstico da *International Telecommunications Union* (ITU) sobre as políticas de telecomunicações para a América Latina, que afirmava que uma administração bem-sucedida por entidades estatais não ocorreria freqüentemente na região.

A fim de acabar com estas “tragédias”, em seu primeiro ano, o governo enviou ao Congresso uma série de emendas que flexibilizavam o monopólio estatal sobre as telecomunicações, energia elétrica, gás canalizado e petróleo, de forma a permitir a concessão de exploração desses serviços ao setor privado.

A Emenda Constitucional nº 8 aprovada, em agosto de 1995, estabeleceu, além da flexibilização das telecomunicações, a obrigatoriedade de uma legislação específica que resultara no projeto de lei a ser aprovado pelo Congresso. Para flexibilizar as telecomunicações, bastou apenas a retirada de uma frase do Artigo 21, da Constituição de 1988, que estipulava a competência da União para “explorar, direta ou mediante concessão às empresas sob controle estatal os serviços telefônicos”. A diferença fundamental entre as duas versões do Artigo 21 residia no fato de que o governo não estava mais denominado como o único provedor de serviços de telecomunicações. Efetivamente, o Estado se tornou um Estado concedente e não, necessariamente, um Estado administrador.

Esta mudança constitucional fazia parte da idéia original da administração FHC de elaborar uma reformulação dos serviços de telecomunicações e privatizar integralmente o Sistema Telebras até o final do mandato, em 1998. Contudo, houve resistências tanto dos partidos de oposição, como de alguns que faziam parte do governo, fato que estagnou o processo e postergou a privatização do sistema para depois das eleições presidenciais daquele ano<sup>30</sup>.

A Emenda nº 8 indicava ainda que uma futura lei deveria dispor, entre outras coisas, sobre a organização dos serviços e a criação de um órgão regulador. A emenda resultou, ainda, dois anos mais tarde, na sanção da Lei Mínima de Telecomunicações, pelo Congresso Nacional e no projeto da Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

Em 1995, o Minicom apresentou o Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (Paste), que detalhava projetos de investimentos públicos e privados no setor, no período de 1995/2003, e envolviam gastos em diversas partes da rede externa, centrais de comutação,

---

<sup>30</sup> Nessa mesma época o governo enviou ao Congresso uma emenda constitucional que permitia ao Presidente Fernando Henrique disputar a reeleição. Os debates em torno de tal emenda retardou a aprovação, pelo Congresso, de alguns projetos de lei enviados pelo Executivo, dentre eles, o projeto de lei para a reformulação do Sistema Telebras.

entroncamentos locais, entroncamentos interurbanos, novos equipamentos e obras civis (Melo e Gutierrez, 1998).

Findos os primeiros dois anos, os resultados alcançados pelo Paste foram avaliados, frente à situação anterior à sua formulação. Na ocasião, houve uma revisão de suas metas, que passaram a ser um pouco mais ambiciosas. Note-se, que a participação do setor no PIB duplicou, no período 1994-96, passando de 0,7%, em 1994, para 1,4%, em 1996. Os investimentos no setor mais que duplicaram, avançando de R\$ 3,3 bilhões para R\$ 7,4 bilhões. O número de terminais fixos, das localidades atendidas e dos telefones públicos instalados apresentou expressivo aumento, no período considerado.

Além de apontarem para o aumento da importância do setor para a economia nacional, estes dados revelaram, principalmente, a preocupação do governo em preparar o terreno para a privatização que se avizinhava, oferecendo aos futuros vencedores do leilão uma rede de telefonia já “pronta para o uso”, isto é, que não carecesse, para sua expansão, de grandes investimentos.

Por outro lado, estes números revelam também que o Estado continuava sendo um grande investidor no setor, uma vez que parte do montante aplicado pelo Paste provinham de fundos públicos. Vale lembrar que um dos argumentos para a aprovação da Emenda nº 8 era o exaurimento da capacidade financeira do Estado. As lições obtidas com a privatização das telecomunicações, em outros mercados emergentes, “ensinaram” ao governo brasileiro que investimentos pesados no setor antes de seu desmembramento ou venda, renderiam positivas taxas de retorno e atraíram mais facilmente compradores.

Como o governo não queria esperar pela aprovação de uma nova lei para o setor, pois temia que uma proposta de natureza mais abrangente fosse retida no Congresso por muitos meses, decidiu editar a Lei nº 9.295, a Lei Mínima ou Lei Específica, em julho 1996, que dispunha sobre: a) a liberalização dos os serviços de telefonia celular da banda B, via concessão; b) a abertura da transmissão via satélite para os investimentos externos e para parcerias internacionais; c) serviços limitados (que possibilitam a formação de redes corporativas) e de valor

agregado<sup>31</sup> e; d) a liberalização de direitos para operação das frequências celulares da banda B.

A Lei Mínima permitiu ainda o ingresso de empresas privadas, porém, com a obrigatoriedade de participação majoritária de capital nacional<sup>32</sup> e dividiu o país em dez áreas, seis delas localizadas nas regiões mais ricas (Sul e Sudeste) e quatro em regiões mais pobres do país (Norte e Nordeste), e a concessão para a exploração da telefonia celular foi feita por meio de licitação com duração de quinze anos. Ademais, determinou que as operadoras da Telebras transformassem suas unidades de negócio que operavam serviços de telefonia celular (na banda A) em empresas independentes, para serem privatizadas juntamente com as unidades que operavam os serviços de telefonia fixa. Esperava-se que, desta forma, fosse introduzida a concorrência no fornecimento de serviços de telefonia celular (Pires, 1999).

Contudo, a necessidade de uma proposta efetiva de amplo alcance para o setor ainda não fora contemplada. Havia, por parte de governo, a consciência de que a Emenda nº 8 necessitava de uma lei que fortalecesse, por completo, o desmonte do Sistema Telebras, que estava por seguir. De fato, a própria Constituição exigia uma lei que englobasse todos os aspectos e para tal propósito; a Lei Mínima não servia.

Com efeito, a Lei Mínima foi um modo, pelo menos a curto prazo, de contornar a questão delicada da reformas telecomunicações; o governo sabia que estava numa situação precária, pois a esta lei era inconstitucional. Para o governo, a prioridade, naquele momento, era atrair as operadoras estrangeiras para participarem do leilão de concessão da banda B; temia-se que esta concessão poderia ser retardada por muitos meses, caso fosse proposta dentro do arcabouço de uma proposta mais geral.

---

<sup>31</sup> Os serviços de telecomunicações podem ser classificados em dois tipos: os básicos e os de valor adicionado (SVA). Os primeiros são ofertados pela rede telefônica tradicional, os telefones públicos, linhas residenciais e comerciais, em suas dimensões local, interurbana e internacional. Os SVA são serviços avançados de telecomunicações que envolvem a transmissão e o processamento de informações com o uso de *softwares*, acrescentando valor aos serviços básicos que lhe dão suporte.

<sup>32</sup> Apesar da existência deste critério, nota-se, que durante o processo de privatização da Telebras não houve restrição à participação de empresas com capital majoritariamente estrangeiro.

Esta proposta mais geral seria a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que aprovada em julho de 1997, abarcou uma série de medidas que incluía a criação do órgão regulador; a redefinição/reclassificação dos serviços de telecomunicações; o estabelecimento das condições de interconexão e concorrência da rede básica (local e de longa distância); a universalização dos serviços; os mecanismos de financiamento e a reorganização da Telebras para a privatização. Todavia, não estabeleceu qualquer obrigatoriedade de participação direta do Estado na oferta de serviços.

De modo geral, a LGT deu ao governo Fernando Henrique a base legal necessária para a privatização do Sistema Telebras, e criou o novo cenário brasileiro nas telecomunicações, através de uma divisão acentuada entre o papel do Estado como regulador e coletor de impostos e a autonomia do setor privado.

No novo modelo de organização setorial, os serviços enquadraram-se em duas categorias distintas: os serviços de interesse coletivo e os serviços restritos, em função da abrangência de interesses a que atendem. Quanto ao regime jurídico de sua prestação, eles se subdividem em serviços públicos e serviços privados<sup>33</sup>.

Em princípio, apenas os serviços prestados em regime público seriam sujeitos ao controle do órgão regulador. Entretanto, alguns serviços de interesse coletivo, como a telefonia básica, são objetos de prestação em regime privado, como estabeleceu a LGT, e foram impostas algumas condições, dentre elas a exigência de que a empresa que preste tal serviço seja brasileira, possua qualificação técnica e de que não ofereça na mesma região, localidade ou área a mesma modalidade de serviço, quer no regime público quer no regime privado. Os serviços prestados em regime público, ou seja, por meio de concessão ou permissão, ficaram obrigados a cumprir metas de universalização e continuidade (Herrera, 1998).

Em uma manobra ágil, o governo deixou as especificidades que a lei

---

<sup>33</sup> Segundo Herrera (1998), a LGT faz uma distinção entre a prestação de serviço sob o "regime jurídico público" (rjp) e sua prestação sob o "regime jurídico privado" (rjpr). Uma empresa que detenha *concessão* para explorar determinado serviço está sob as regras próprias do rjp, mas aquelas que para explorar o mesmo serviço obtiveram uma *autorização*, devem respeitar as regras que regem o rjpr. O único serviço para qual algumas empresas devem respeitar as regras do regime jurídico público é o serviço telefônico fixo comutado (STFC), que é destinado ao público em geral.

deveria conter ao futuro órgão regulador<sup>34</sup>, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

O acentuado grau de independência e autonomia da ANATEL foi conferido pela sua natureza de autarquia especial com características dadas pelos Artigos 8º a 15º da LGT:

a) independência administrativa - em relação à decisão administrativa final sobre os assuntos de sua competência, tendo seus dirigentes mandatos fixos;

b) ausência de subordinação hierárquica ou autonomia de gestão - em relação aos procedimentos de licitação para compras e para as outorgas e à administração de recursos humanos;

c) autonomia orçamentária e financeira - a programação orçamentária e financeira da Agência (através de programações quinquenais) tem planejamento próprio e é incluída na Lei Orçamentária Anual, não sofrendo limites nos seus valores para movimentação e empenho (Minicom, 1996).

As atribuições da Agência podem ser definidas em cinco áreas básicas: a área social, que visa à universalização e ao serviço prestado no regime público; a área técnica, que visa garantir qualidade do serviço, segurança e interconexão da rede fragmentada; a área tarifária, que visa ao acompanhamento, ao controle e revisão; a área de proteção ao usuário<sup>35</sup>, que visa assegurar a qualidade do serviço, a continuidade e tarifas justas; e o estabelecimento da competição na exploração dos serviços.

Em suma, importa destacar o alto grau de independência e a autonomia incomum atribuídas à ANATEL, sem precedente na Administração Pública Federal<sup>36</sup>. Essa natureza foi considerada fundamental para um ente com

---

<sup>34</sup> Para uma discussão sobre o arcabouço regulatório nas telecomunicações ver Herrera (1998) e Pires (1999a/b).

<sup>35</sup> A Lei nº 8.884 caracteriza as infrações à ordem econômica e define as funções e atribuições do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Tal Lei estipula que as empresas de telecomunicações devem submeter à apreciação do Cade todo os atos que, independentemente da forma que se manifestem, podem limitar ou prejudicar a livre concorrência ou que podem resultar na dominação do mercado de bens de serviços.

<sup>36</sup> A autonomia de gestão ou o regime especial foram atribuídos pelos artigos 54 a 59, que criaram um regime próprio para aquisições de bens e serviços e facultaram a contratação de pessoal e pelos Artigos 83 e 210, que atribuíram competência para as outorgas de concessões. O alto grau de independência decisória foi estabelecido na competência do Conselho Diretor da Agência, órgão máximo dirigente e executor das funções da mesma, que é composto por cinco membros, com mandato de cinco anos. Os diretores são nomeados pelo Presidente da República, após a aprovação do Senado, sendo vedada a recondução destes. O

prerrogativas de decisões que pressupõem o exercício do poder discricionário do Estado.

Todavia, a Agência não escapou totalmente da tutela do Poder Executivo, pois ficou vinculada e submetida a ele em relação às decisões sobre a política geral de telecomunicações, ao Plano de Outorgas, ao Plano de Universalização, ao Plano de Qualidade, à nomeação dos membros do Conselho Diretor e do Conselho Consultivo. Dessa forma, o Executivo pode influenciar as decisões da ANATEL, relativizando sua autonomia e independência. O Quadro 4.1 resume as atribuições regulatórias da ANATEL e do Executivo em relação ao setor.

O Plano Geral de Outorgas (PGO), sancionado em abril de 1998, estabeleceu que o serviço fixo comutado seria prestado concomitantemente nos regimes público e privado e definiu quatro regiões geográficas para efeito de regulação: Região I<sup>37</sup> (Tele Norte-Leste); Região II<sup>38</sup> (Tele Centro-Sul); Região III (Telesp) compreendendo o território do Estado de São Paulo e Região IV (Embratel) abarcando todo o território nacional<sup>39</sup>.

Essa regionalização do mercado para a prestação do serviço de telefonia fixa comutado gerou a necessidade de proceder à segmentação do Sistema Telebras antes de empreender sua privatização. Em função disso, foi aprovado o Decreto nº 2.546 que criou doze *holdings* a partir da cisão da Telebras - quatro delas para controle das empresas de telefonia fixa e as demais para controle das empresas de telefonia móvel, como indicado na Tabela 4.1.

---

Presidente do Conselho também é nomeado pelo Presidente da República. A LGT prevê muitas restrições para demitir os diretores da Agência, que só pode ocorrer por decisão judicial ou por processo administrativo disciplinar (Artigo 25). A autonomia financeira foi dada pelas receitas próprias da Agência, oriundas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e de outras receitas e pelas programações financeiras quinquenais (Minicom, 1996).

<sup>37</sup> Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima.

<sup>38</sup> Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Tocantins, Goiás, Distrito Federal, Rondônia e Acre.

<sup>39</sup> Na área de atuação de cada uma das quatro regiões foram abertas oportunidades de operação inicialmente para mais uma empresa competidora, chamada "empresa espelho". As empresas espelhos não sofreram limitações quanto aos serviços, nem estão submetidas às metas determinadas, enquanto as empresas existentes só podem explorar os serviços que já oferecem e cumprir as metas de expansão fixadas. Cada empresa ou consórcio interessado só pôde competir por uma das quatro empresas no leilão. O sistema de duopólio por área vigorou até 2003, quando a competição generalizada em todas as áreas e para todos os serviços foi permitida.

**Principais atribuições da ANATEL e do poder Executivo**

**ANATEL**

Executar a política nacional de telecomunicações

Elaborar e propor ao Poder Executivo:

- a) a instituição ou a eliminação de serviço de telecoms sob regime público
- b) o Plano Geral de Outorgas do serviço prestado no regime público
- c) o Plano Geral de Metas de Universalização do serviço prestado no regime público
- d) a autorização da participação de empresa brasileira em organizações ou consórcios para prestação de serviço de telecoms

Expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecoms no regime público

Editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público

Celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções

Controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público

Administrar o espectro de radiofreqüência e o uso de órbita, fiscalizando e aplicando sanções

Editar atos de outorga e extinção do direito de uso de radiofreqüência e de órbita

Expedir normas sobre prestação de serviços de telecoms no regime privado

Expedir e extinguir outorga para prestação de serviço no regime privado, fiscalizar e aplicar sanções

Expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais

Deliberar quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos

Compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadores de serviço de telecomunicações

Reprimir infrações dos direitos dos usuários

Exercer, em relação as telecoms, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as competências do CADE

Propor ao Poder Executivo a desapropriação ou a instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à implantação ou à manutenção de serviço no regime público

Resolver a celebração, a alteração ou a extinção de seus contratos com servidores

Decidir, em último grau, sobre as matérias de sua alçada, admitindo recurso ao Conselho Diretor

Formular ao Minicom proposta de orçamento

**Poder Executivo**

Instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público

Aprovar o Plano Geral de Outorgas de serviço prestado no regime público

Aprovar o Plano Geral de Metas de Universalização de serviço prestado no regime público

Autorizar a participação de empresa brasileira em organização ou consórcios para prestação de serviço de telecomunicações

Estabelecer limites à participação estrangeira no capital das operadoras de telecomunicações

Fonte: Minicom, 1996.

Tabela 4.1  
Leilão de Privatização do Sistema Telebras

Empresa	Preço Mínimo	Preço Ofertado	Consórcio	R\$ milhões
				Agio (%)
Telesp Participações (Fixa)	3.520	5.783	Telefónica de España / Portugal Telecom, Iberdrola, Banco Bilbao y Viscaya	64,28
Tele Centro Sul Participações (Fixa)	1.950	2.070	Telecom Italia	6,15
Tele Norte Leste Participações (Fixa)	3.400	3.434	Telecom Italia	1,00
Embratel Participações (Fixa)	800	2.650	MCI	47,22
Telesp Celular Participações	1.100	3.588	Portugal Telecom	226,18
Telemig Celular Participações	230	756	Telesystem, Fundos de Pensão e Opportunity	228,70
Tele Sudeste Celular Participações	570	1.360	Telefónica de España, Iberdrola, Itochu e NTT	138,60
Tele Celular Sul Participações	230	700	Globo, Bradesco e Telecom Italia	204,84
Tele Centro-Oeste Celular Participações	230	440	Grupo Beldi (Splice)	91,30
Tele Nordeste Celular Participações	225	660	Globo, Bradesco e Telecom Itália	193,83
Tele Norte Celular Participações	3.400	188	Fundos, Opportunity e Telesystem	108,88
Tele Leste Celular Participações	125	428	Telefónica de España, Iberdrola	242,40
<b>Total da venda</b>		<b>22.057</b>		<b>63,76</b>

Fonte: BNDES, 1997.

Inicialmente, as novas operadoras não foram autorizadas a exceder suas fronteiras geográficas. O objetivo era que elas pudessem, gradualmente, ir obtendo autorizações de região em região, até cobrirem todo o território nacional, quando não teriam qualquer restrição de atuação, nem geográfica nem de

serviços. As restrições regionais e de serviços das novas teles e da Embratel foram, portanto, de caráter temporário<sup>40</sup>.

Em 2001, os dois leilões de Concessão de Telefonia Celular para as bandas D e E encerram o primeiro ciclo de investimentos do setor de telecomunicações após a privatização. Entre 1998 e 2001, o BNDES desembolsou cerca de US\$ 12 bilhões para financiar a expansão dos serviços de telecomunicações, tendo chegado a usar para esse fim 20% do seu orçamento total no ano 2000.

No mesmo período, os desembolsos do Banco para financiar a produção de equipamentos de telecomunicações foram de apenas US\$ 268 milhões. Essas cifras revelam que houve uma falta de visão de conjunto e de planejamento. A expansão acelerada de serviços sem expansão da produção nacional de equipamentos levou a uma explosão de importações, pois uma vez que as operações realizadas no país (tanto pelas antigas empresas quanto pelas novas) estão centradas na montagem dos bens finais, esses investimentos em plantas não detiveram a deterioração do saldo comercial da indústria de equipamentos de telecomunicações. Entre 1998 e 2001, auge da implantação do novo modelo, a balança comercial brasileira registrou déficit de US\$ 11,6 bilhões na rubrica “telecomunicações”.

Outro ponto que contribui para agravar este déficit diz respeito à política de compras dos fabricantes de equipamentos, que adotaram, de início, o fornecimento centralizado, orientado pelas matrizes, e depois a terceirização em integradores globais, os quais, por sua vez, mantiveram a centralização, uma vez que o conjunto de equipamentos de telecomunicações montados no Brasil tinha elevado conteúdo de importação.

Essa lógica de atuação das operadoras de capital estrangeiro, que *decidem corporativamente*, privilegia os fornecedores de mesma origem de capital ou os fornecedores globais, em detrimento dos fabricantes de capital nacional, ainda

---

<sup>40</sup> O que se notou, no entanto, foi um processo de oligopolização no setor, principalmente na área de telefonia fixa, onde encontramos, atualmente, três grandes operadoras: Telefônica, BrT-Brasil Telecom e Telemar. A elas correspondem empresas-espelho que não conseguem se afirmar como concorrentes nos respectivos espaços regionais: GVT (Global Village Telecom na região Centro-sul), e Vésper em São Paulo e Rio de Janeiro (Oddo e Pons, 2004).

mais quando se adicionava a possibilidade de financiamento da compra pelas matrizes (Melo e Gutierrez, 1998). Nesse contexto, configurou-se a atual supremacia do capital externo na indústria de equipamentos de telecomunicações, que em sua maioria, é de médio ou pequeno porte, e se concentra no segmento de fios e cabos, partes e peças ou equipamentos com grau menor de especialização tecnológica.

No campo do desenvolvimento tecnológico, a desnacionalização de parte dos processos de P&D foi mesmo o fato marcante no período, sobretudo pela perda do poder indutor da Telebras. Em função do desmonte do Sistema Telebras, o CPqD transformou-se em fundação de direito privado e passou a ser empresa provedora de serviços tecnológicos para o mercado em geral (Menardi, 2000).

A política de telecomunicações, posta em marcha durante a “era FHC”, tratou de criar condições para o setor privado prover os serviços que antes eram contemplados pelo setor público. Seus instrumentos foram, em primeiro lugar, um sistema de incentivos fundados na concorrência e na vinculação de novas oportunidades de mercado para o cumprimento de metas de universalização e, em segundo lugar, a regulação do mercado por uma agência que se quer independente da política contingente e da pressão dos interesses privados. Incentivos e regulação foram inscritos no marco legal produzido através de negociações, onde, em alguns casos, o interesse público não saiu vencedor: os objetivos assinalados e os sistemas de incentivos desenhados na LGT se conjugaram em discrepâncias significativas.

Devemos nos lembrar que o Sistema Telebras teve, durante muito tempo, sua organização baseada na prestação direta de um único tipo de serviço: a telefonia local ou à distância, em conjunto com a Embratel. Neste modelo, tal finalidade se articulava à estratégia de ampliação da rede, de extensão do serviço e organização pela oferta, que naquele momento, davam significação ao que se denominava de desenvolvimento e modernização.

O modelo Telebras também tinha por objetivo básico a universalização dos serviços, entretanto, assentava-se num ambiente monopolístico e lidava com um único tipo de serviço - a telefonia básica - considerado serviço público pela sua

titularidade ou de interesse coletivo - pela natureza a lógica comercial da atividade era associada a uma lógica de conteúdo social - traduzida expressivamente pelo subsídio cruzado. Apenas em seus últimos anos a Telebras diversificou as suas atividades.

Em linhas gerais, o modelo atual de organização das telecomunicações se traduz numa proposta de redefinição do papel do Estado e do setor privado neste campo, uma vez que, estabeleceu uma configuração organizativa articulada a uma nova categorização de serviços, baseada em princípios que devem nortear a ação dos atores e assegurar os objetivos básicos da reforma. O domínio de uma visão pragmática sobre o rol econômico do Estado permitiu que, ao longo da discussão sobre a privatização das empresas públicas, diferentes justificativas se apresentassem e contribuíssem para sumariar os interesses e percepções dos distintos atores envolvidos no debate.

Contudo, apesar da existência de uma ampla aceitação da política de privatização, muitos setores da sociedade (sindicatos de trabalhadores do setor público, partidos políticos e intelectuais) contestaram o modelo de privatização com competência no mercado, propondo a pura defesa do monopólio público ou a criação de um monopólio privado nacional. O que o governo não considerou seriamente, foi a formação de uma empresa integrada, sob controle nacional, que talvez fosse capaz de negociar parcerias globais<sup>41</sup>; viabilizar o desenvolvimento de uma forte base doméstica de produção de equipamentos e *softwares* e acelerar os investimentos, com metas e compromissos publicamente fixados, para a desejada universalização.

A Federação dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações (Fittel) tinha uma proposta para reorganizar o Sistema Telebras através de uma empresa, a Brasil Telecom, que não exerceria nenhum monopólio. A proposta era que o governo abrisse para a concorrência os diversos segmentos de serviços, que na época eram exercidos pela Embratel e as demais operadoras. Tal empresa

---

<sup>41</sup> A tendência observada é que nenhum país desenvolvido caminhou nem para a desnacionalização nem para a fragmentação de suas operadoras de telecomunicações. Ao contrário, os países europeus unificaram e fortaleceram as suas empresas nacionais – que, aliás, se apresentaram como eventuais compradoras do Sistema Telebras.

surgiria da reestruturação e fusão das empresas do Sistema Telebras em um único operador público nacional.

A proposta da Fittel envolvia cinco princípios básicos:

- a) a criação de um operador nacional público, a Brasil Telecom;
- b) a criação de um órgão regulador autônomo em relação ao Poder Executivo;
- c) a elaboração de mecanismos que assegurassem a universalização dos serviços;
- d) a garantia de concorrência “real” no setor e;
- e) o fomento de um parque industrial brasileiro e a criação de empregos no setor.

Contudo, o modelo regulatório implementado no Brasil supôs não só aceitar que as prestações de serviços de telecomunicações não constituíam mais um monopólio, mas também que era certa a hipótese segundo a qual, dada a privatização das empresas, as estruturas de mercado, onde existisse concorrência, poderiam ser adequadas para lograr-se o objetivo da universalização dos serviços, cuja base de sustentação não era mais a existência de relevantes economias de escala.

A regulamentação desse novo modelo para o setor teve uma tramitação rápida no Congresso Nacional e exigiu muito das mediações cruciais do Executivo. O Ministro Sérgio Motta exerceu um poder excepcional na costura das alianças e coalizões em torno da política de abertura, capaz de demarcar o ponto de inflexão na sua trajetória truncada até então. O ponto de inflexão ocorreu precisamente na determinação da estratégia que elegeu como objeto a desconstitucionalização dos serviços de telecoms, escamoteou e neutralizou a discussão ampla com a sociedade, especialmente em relação às propostas da oposição e as contribuições dos segmentos diretamente afetados pela reforma.

Por sua vez, a oposição não se imiscuiu da sua responsabilidade, buscando se inserir no debate, apresentar-se com projetos de interesse social, qualificar os projetos, propor alternativas, contra-iniciativas, contestações judiciais<sup>42</sup>, enfim,

---

<sup>42</sup> Os parlamentares da oposição ao governo FHC formaram uma frente, chamada União do Povo Muda

usou de todos os recursos para influenciar as decisões. Vale repetir, primeiro, a estratégia da oposição visava manter o monopólio público nas telecoms. Após as derrotas na arena do Congresso, ela deslocou a disputa para a arena do Judiciário, através de contestações judiciais. Em segundo lugar, durante a tramitação da Lei Geral, a estratégia foi propor a reestruturação do Sistema Telebras e criar uma empresa única, a Brasil Telecom, num regime competitivo. Enfim, a oposição e as organizações sindicais não foram as únicas perdedoras. Importantes atores envolvidos também o foram, como a indústria nacional de tele-equipamentos, a comunidade científica, a grande massa de usuários não-econômicos, os parlamentares que perderam influência e poder dos cargos das teles, os executivos estaduais, etc.

A indefinição sobre a política industrial e tecnológica e a definição do desmembramento do Sistema Telebras e da sua privatização, combinadas com a

---

Brasil, que tinha por objetivo adiar o leilão da Telebras por seis meses, até que se encerrasse o período das eleições presidenciais e para propor alternativa para o setor. A estratégia da oposição foi contestar na Justiça a privatização. O Partido dos Trabalhadores (PT) protocolou duas ações diretas de inconstitucionalidade no STF. Uma argumentava que o Executivo deveria ter criado as 12 *holdings* através de lei específica, via Congresso. A outra pedia a suspensão da Lei Específica nº 9.295, que tratou da telefonia celular. O Deputado Walter Pinheiro (PT-BA) impetrou uma representação no Ministério Público, em Salvador, e uma ação popular na Justiça Federal na Bahia. Nas duas instâncias, as ações alegavam o descumprimento do Artigo 193 da Lei Geral, que previa a imediata abertura do mercado à competição no novo modelo, o que não ocorreu porque as licitações das futuras empresas-espelho apenas tinham se iniciado. O Partido Democrático Trabalhista (PDT) ingressou com ação de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal de Justiça (STJ), questionando a transferência das concessões às empresas privadas, alegando que o ato da privatização fez retomar a concessão para a União, que só poderia ser concedida a novo agente mediante licitação. O PC do B entrou com uma ação popular contra a privatização junto à 8ª Vara Federal de Brasília. As organizações sindicais moveram em tomo de 140 contestações às vésperas do leilão, para breçar sua realização. Os trabalhadores diversificaram os argumentos de forma a não concentrar as ações num mesmo assunto e a evitar a cassação imediata: questionaram o preço mínimo estipulado, a cisão da Telebras, etc. No total, a oposição moveu 158 contestações na Justiça, segundo a Advocacia Geral da União (AGU), distribuídas em 104 ações civis populares, 19 ações civis públicas, três mandatos de segurança, 18 ações encaminhadas nas Justiças Estaduais e outras não identificadas. A intensa mobilização dos trabalhadores esgotou a reação da oposição, envolvendo a sociedade civil, partidos políticos de oposição e entidades de classe através de atos públicos, shows musicais, concentração, passeatas, vigília, etc., criando um movimento popular expressivo. No embate jurídico, a defesa do Executivo obteve três decisões favoráveis na Justiça, caso contrário, elas poderiam atrasar ou cancelar o leilão; duas vitórias importantes no STJ e uma no Tribunal de Contas da União (TCU). Na primeira, a AGU utilizou a estratégia de centralizar as ações na Justiça, requisitando ao STJ a unificação das ações para articular a defesa. Com isso, reduziu seu trabalho frente às ações em diversos tribunais. O STJ beneficiou-a, concentrando as ações civis públicas na 8ª Vara Federal de Brasília e na 1ª Vara Federal de Manaus. Na segunda, o STJ negou pedido de agravo movido pelo Sindicato dos Trabalhadores em Pesquisa e Ciência de Campinas, que anulou decisão do Tribunal Regional Federal, de São Paulo, o qual teria anulado a Assembléia Geral da Telebras promovendo a cisão da empresa. Por último, os Ministros do TCU aprovaram por unanimidade o preço mínimo de venda da Telebras, estabelecido pelo BNDES/Minicom. Apesar do conflito de competência nas instâncias da Justiça Federal, a AGU obteve vitória na quase-totalidade das ações em primeira instância. Enfim, a influência da mediação do Executivo ampliou-se também para o Poder Judiciário, através da AGU, que mobilizou cerca de 400 profissionais para sustentar a realização do leilão. O leilão ocorreu num cenário de incertezas, coalizões e alianças, acordos, articulações, contestações, uso da repressão e da violência, a prática dos telefones grampeados, etc., nos contornos da arena de disputa, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

abertura do mercado de equipamentos, geraram grande preocupação na indústria de tele-equipamentos, umas das principais interessadas na abertura. A combinação entre privatização e tendência de abertura do mercado pela política econômica passou a ser um novo complicador dos interesses.

Uma conclusão geral e fundamental sobre a nova regulamentação deduz-se dos propalados princípios básicos da Lei Geral. Ou seja, está escrito na LGT que os princípios de universalização e da competição fundamentam a regulamentação do novo modelo de telecoms. Entretanto, destaca-se o frágil suporte legal ou os insuficientes suportes dos termos da Lei para se efetivarem tais princípios. Efetivamente, a regulamentação do modelo competitivo foi orientada basicamente pelo critério econômico, pois assegurou o justo retomo dos investimentos, e pela função reguladora do Estado. Isto é, acredita-se que a universalização da telefonia será realizada naturalmente pelas forças de mercado; ela deve ocorrer como consequência do desenvolvimento econômico e da competição. Portanto, a política de abertura teve na sua essência organizar o mercado para usuários econômicos, não se preocupando em definir a forma de financiamento do serviço universal ou o provimento do serviço para usuários não-econômicos.

A criação da ANATEL e a do arcabouço legal institucionalizaram o modelo competitivo e o papel regulador do Poder Público no setor. Como visto, criou-se uma agência com alto grau de independência e autonomia, sem precedentes na Administração Pública Federal, substituindo o poder discricionário do Estado. Entretanto, destacam-se alguns pontos críticos na modelagem da Agência: ela não escapou da tutela do Poder Executivo, que manteve o poder orçamentário, poder de nomear os Conselheiros e o seu Presidente e o de dar a última palavra sobre a política do setor; ela não tem respaldo legal adequado para o controle, a prevenção e a repressão da concentração econômica; especialmente, a natureza centralizada e intocável do comando de direção da agência se descola da representação da sociedade organizada; e, por último, permanecem preocupações justas, num país sem tradição de regulação de serviços públicos prestados pela iniciativa privada, quanto à sua capacidade e ao poder para regular

operadoras gigantes, principalmente, para exigir planos de investimentos, para impor novas obrigações, para exigir metas de universalização etc.

O novo desenho propõe instituir um modelo competitivo no setor. O conteúdo da proposta de abertura teve implícita a decisão política do Executivo de privatizar o Sistema Telebras e de encaminhar o processo de desconstitucionalização dos serviços de telecoms. A sua realização esteve condicionada à participação do capital privado.

Isso implica dizer que a modelagem para o setor teve que configurar um quadro que atendesse aos interesses do capital nacional, do capital estrangeiro e da indústria estrangeira de tele-equipamentos. O governo teve que reduzir o número das operadoras regionais da telefonia convencional e desmembrar as operadoras da banda A das operadoras *incumbents*, abrindo mais espaço para o capital privado. Inicialmente. Em um primeiro momento, o Minicom não havia descartado a necessidade de manter uma participação minoritária e estratégica nas futuras operadoras regionais, através de *golden share*, e o controle da Embratel<sup>43</sup>. Porém, no Congresso Nacional, os acordos e as decisões evoluíram no sentido de manter apenas participação em *golden share*. Por último, a base governista e o Ministro Sérgio Motta também abandonaram essa proposta, sob o argumento de que essa participação desvalorizaria muito o preço da Embratel: optou-se, às vésperas, do leilão de privatização pela não-limitação ao capital estrangeiro.<sup>44</sup>

A decisão fundamental que explica a vitória da tese liberalizante foi a proeza do novo governo de chamar a si a responsabilidade do processo decisório para flexibilizar os serviços públicos e incumbir o expoente Ministro Sérgio Motta das decisões sobre a política de abertura do setor. Não se tratava apenas de reforçar os comandos das ações do Executivo para implementar a abertura; a decisão política do governo visava mudar a natureza do Estado em relação à forma de intervenção na economia. Esse fato deu um outro caráter à natureza da

---

<sup>43</sup> Uma prova disso está no projeto original da Emenda n° 8 que excluía a Embratel.

<sup>44</sup> Efetivamente, todos os itens críticos e polêmicos foram sistematicamente retirados da pauta de discussões no Congresso: como a decisão sobre a participação do capital estrangeiro, que foi tirada do debate e passou a ser prerrogativa do Presidente da República; a decisão final sobre o Plano de Universalização também; o Fundo de Universalização para financiar áreas problema; a autonomia do órgão regulador etc.

política de abertura. A questão em “jogo” não era apenas uma simples flexibilização do setor, ou a troca de ativos patrimoniais do Sistema Telebras e de outras grandes estatais para as mãos do setor privado, mas envolvia a decisão fundamental de realizar as reformas estruturais do Estado, do papel do Estado, especialmente, para eliminar sua função empresarial. As reformas políticas ganharam a ideologia da modernidade: eliminar o Estado produtor e criar um Estado regulador e fiscalizador. Ou seja, ajustar a capacidade do Estado para executar com eficiência suas funções tradicionais e reforçar a capacidade institucional dos órgãos públicos para criar condições adequadas para o mercado funcionar.

O papel das mediações cruciais do Executivo/Minicom foi decisivo para garantir uma participação significativa do grande capital nacional nas telecomunicações brasileiras, associado ou não ao capital estrangeiro, ocupando, aproximadamente, 40% do mercado de telefonia convencional e 50% do celular. Foi fundamental para configurar os interesses da indústria estrangeira de tele-equipamentos instalada no país, bem como, na “reta de chegada” do leilão de privatização para contra-arrestar a conjuntura internacional desfavorável e o total desinteresse das operadoras de primeira linha - as *bells* norte-americanas - e atrair as grandes operadoras européias.

As decisões e medidas de grande impacto do Minicom, em grande medida, forjaram as expectativas quanto às decisões de investimentos dos atores nacionais e estrangeiros. Vale citar a redução do preço de venda das teles, a participação sem limite do capital estrangeiro, a redução das obrigações no contrato de concessão em relação ao reajuste de tarifas, ao Plano de Universalização, aos custos das concessões etc. O negócio foi liquidado com a participação do próprio Estado, através do BNDES, do Banco do Brasil e dos fundos de pensão. Por fim o propalado “sucesso” do leilão da Telebras atribuiu grande prestígio político ao Presidente da República interna e internacionalmente, especialmente, por ter ocorrido em plena campanha de reeleição.

A proposta alternativa foi colocada na arena do Congresso Nacional. Não era uma proposta formal, mas pode-se facilmente qualificar seu desenho genérico

e o conteúdo seguinte: um modelo competitivo; participação majoritária do capital privado nacional; manutenção da participação estatal no controle sobre esse setor estratégico; restrição da participação do capital estrangeiro; participação do Congresso na definição da política de telecoms, especialmente, em relação à universalização da telefonia no Norte, no Nordeste e nas regiões remotas do país de usuários não-rentáveis; preservação da tecnologia nacional. Em termos gerais, uma proposta se aproximava da proposta dos ex-dirigentes e construtores do sistema de telecomunicações brasileiro.

Algumas questões relevantes emergem do novo desenho das telecomunicações brasileiras, não tratadas no texto, que são o novo papel de regulação do Estado no setor e o espaço da política pública de telecoms.

No modelo competitivo, o provimento dos serviços de telecoms sempre dará prioridade às áreas e aos usuários mais rentáveis, que asseguram o retorno esperado dos investimentos, obviamente. Por isso, a oferta de serviços sob regime privado atenderá, primeiro, aos mercados mais rentáveis, declinando até o limite do estrato de renda dos usuários apenas rentáveis. Por suposto, estão excluídos os mercados de usuários e as regiões remotas não-rentáveis. Isso significa dizer que, pela lógica do mercado, a incorporação dos mercados não rentáveis dependeria do desenvolvimento econômico, que geraria emprego, renda, acesso e uso da telefonia.

A outra questão é a importância dos serviços de telefonia para a coesão social e para a democracia. A telefonia é um bem universalmente desejável de forma tão absoluta que o desenvolvimento de muitas relações econômicas, sociais e políticas dependem do acesso e do uso de serviço de telecomunicações. A definição de um plano de universalização mais amplo e dinâmico, que inclua os novos serviços, com caráter de política pública, torna-se essencial na sociedade para melhorar o acesso à informação, à educação adequada, à participação nas decisões, à política cultural, ao regime democrático, à redução do isolamento e da exclusão social.

Desse ponto de vista, a regulação estatal e a política pública de telecoms são os mecanismos para a geração de bons serviços, para garantir tarifas

adequadas, para definir um escopo de serviço realmente universalizado e sua forma de financiamento, para garantir o acesso e o uso a todos, em suma, para espalhar seus benefícios à sociedade. Contudo, mesmo que fosse possível ampliar o acesso aos serviços de telecoms através de soluções do mercado, o benefício a todos, em princípio, dependeria de uma eficaz regulação estatal.

## **4.2 Energia Elétrica**

As dificuldades caracterizadoras da situação econômico-financeira do setor nos anos 80 estavam novamente presentes no início dos anos 90: compressão tarifária, acumulação de novos créditos por déficit da remuneração das empresas concessionárias, grande volume de dívidas mercantis intra-setoriais. Encadeava-se um processo generalizado de inadimplência, em particular: os débitos dos distribuidores estaduais de energia às geradoras regionais (Eletronorte, Chesf, Furnas e Eletrosul); o não recebimento pela energia suprida levou a Eletrobras a não adimplir seus débitos com Itaipu, na medida que não recebia pela energia suprida, Itaipu não pagava à Eletrobras os juros destinados à amortização dos empréstimos contraídos para a construção da hidrelétrica e; os débitos do governo com as empreiteiras eram também vultosos.

A crise financeira afetou as receitas e despesas das empresas do setor elétrico. Sob a óptica da receita, os empréstimos e financiamentos externos aumentaram como proporção da receita total, enquanto as tarifas decresceram em termos reais. No que diz respeito às despesas, os investimentos experimentaram uma queda significativa na medida em que foram suplantados pelo aumento no serviço da dívida. Conseqüentemente, o setor elétrico apresentou capital de giro líquido negativo a partir da segunda metade da década de 80 em diante. Havia também os atrasos nos recolhimentos de tributos devidos à União, e às demais unidades da federação, por parte das empresas e as sucessivas faltas de pagamento das dívidas internas e externas junto a instituições financeiras, obrigando o Tesouro Nacional a avalizá-las (Maciel, 1995).

Em função da gravidade da situação econômico-financeira do setor e o risco crescente de “déficit” de suprimento de eletricidade, o governo federal editou o Decreto nº 409. Através deste instrumento legal, o Executivo introduziu os conceitos de Receita de Transferência e Receita Própria, que lhe permitiria a apropriação automática da parcela referente ao suprimento de Itaipu e às empresas de transmissão, constantes da conta do consumidor final, paga na rede bancária. As transferências dentro do setor ficariam restabelecidas, assim como equacionado o problema da inadimplência, sobretudo entre empresas supridas e supridoras. Não obstante, o Decreto não conseguiu encontrar sustentabilidade política, sendo descumprido pelas empresas estaduais.

Em 1992, com a mudança da Presidência e das equipes dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, começou a se observar uma nova política de preços de energia elétrica e demais preços públicos: aumentá-los abaixo da inflação passada para “forçar” a queda no mês seguinte. Além disso, o presidente Itamar Franco determinou que a tarifa para consumo mensal de energia elétrica residencial até 30 kwh permanecesse congelada.

Concomitante a isso, o MME passou a pensar sobre um “novo modelo” para o setor: não se tratava mais de procurar projetar um modelo institucional amplo para o setor de energia elétrica, urgia, isto sim, fazer frente à cadeia de inadimplências e equacionar o término da acumulação de dívidas.

Norteados por esse propósito, o Executivo sancionou, em março de 1993, a Lei nº 8.631, que extinguiu a equalização tarifária e o regime de remuneração garantida e, em consequência, a Conta de Resultados a Compensar (CRC) e a Reserva Nacional de Compensação de Remuneração (Rencor); ou, em outras palavras, a Lei nº 8.631 concedeu aos concessionários federais, estaduais, municipais e privados, a liberdade de propor suas tarifas, com base nos custos e na margem de retorno prevista para permitir investimentos, cabendo ao poder concedente a prerrogativa de dar a última palavra, conforme preceitua a Constituição.

Desse modo, o nível tarifário passou a se referir, portanto, aos custos de serviço de cada concessionária. Por outro lado, a remuneração do investimento

continuava existindo, como um item do custo do serviço, para cobrir os serviços da dívida e o pagamento de dividendos aos acionistas. O valor da remuneração, contudo, dependeria de uma negociação entre concessionárias e o governo federal, posto que a anterior entre 10 e 12% do valor atualizado do ativo imobilizado - a remuneração garantida - fora extinta.

Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso decidiu-se pela privatização do setor elétrico no início de seu primeiro mandato em 1994, os críticos dessa decisão argumentaram que as características singulares do setor não iriam permitir que as privatizações fossem bem-sucedidas, uma vez que, o núcleo central do sistema elétrico não poderia ser desmembrado ou descentralizado. A venda do setor como um monopólio para o setor privado resultaria em custos de monopólio típicos do setor privado sem a geração de qualquer benefício econômico na competição e assim, teria sido contraproducente.

No outro extremo, os defensores da privatização apoiavam um processo acelerado, pois acreditavam em um aumento imediato dos investimentos - principalmente na capacidade de nova geração - e na “melhora” da administração. Sustentavam que a rápida transferência acionária resultaria no saneamento das condições financeiras e operacionais do setor, que por si só, suplantaria os riscos inerentes à não introdução da estrutura regulatória adequada antes da privatização.

A reforma do setor teve início com a promulgação, em 1995, da Lei nº 8.987, conhecida como Lei Geral de Concessões, e da Lei nº 9.074, que tratou especificamente do setor elétrico. Essas leis disciplinaram o regime de concessões do setor elétrico. A Lei nº 8.987 reconheceu a necessidade de um sistema tarifário e regulador que garantisse o “equilíbrio econômico e financeiro” das concessões. A Lei nº 9.074 previu o desmembramento das concessões e das tarifas nas atividades de geração, transmissão e distribuição, criou as figuras dos consumidores livres<sup>45</sup>, dos produtores independentes de energia elétrica<sup>46</sup>, do

---

<sup>45</sup> É na figura do *consumidor livre* que se consistiria a liberdade de escolha por parte do consumidor para comprar energia no mercado, segundo sua preferência. Este mercado ainda não está em implementação, deixando apenas para os consumidores com carga superior a 3 MW a liberdade de escolher seus fornecedores. Vislumbra-se a efetivação deste processo de flexibilização no fornecimento de energia até 2005, que incluía todos os consumidores de energia, inclusive os residenciais. São características do

agente comercializador<sup>47</sup>, determinou o livre acesso aos sistemas de transmissão e distribuição e a liberdade para os grandes consumidores escolherem seus fornecedores de energia.

Para a que se implementasse o modelo foi a necessária a desverticalização da cadeia produtiva, ocorrendo a separação das atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, a partir daquele momento caracterizadas como áreas de negócio independentes. A geração e a comercialização foram progressivamente desreguladas; já a transmissão e a distribuição (que, por sua natureza, constituem monopólios naturais) continuam sendo tratadas como serviços públicos regulados.

O programa de privatização começou pelo final da cadeia produtiva. Primeiro, foram privatizadas as empresas de distribuição; a fim de se reduzir o risco de um rompimento financeiro dos contratos por parte dessas empresas. Atualmente, a maioria das empresas distribuição (cerca de 63%) já foi transferida para o setor privado, restando apenas duas de distribuição grandes e relevantes, a Copel (PR) e a Cemig (MG).

As privatizações das empresas federais (Tabela 4.2), Escelsa (geração, transmissão e distribuição), da Light (transmissão e distribuição), e da Gerasul (geração) ocorreram neste novo ambiente legal. Os contratos de concessão estabelecidos para essas empresas constituíram a primeira tentativa de utilizar o regime de *price-cap* no setor<sup>48</sup>.

---

consumidor livre: a possibilidade de livre escolha do seu fornecedor de energia elétrica; a faculdade de negociar livremente as condições de fornecimento; o direito de livre acesso aos sistemas de transmissão e de distribuição.

<sup>46</sup> O *produtor independente* é uma empresa ou consórcio a produzir e a vender energia no mercado "livre", sendo que os riscos de tais operações são por conta das próprias empresas. Estas, em contrapartida, possuem a garantia de livre acesso aos sistemas de transmissão e a autonomia para assinar contratos bilaterais.

<sup>47</sup> O *agente comercializador* compreende as empresas que mesmo sendo proprietárias de usinas e de sistemas elétricos são autorizadas a atuar na comercialização de energia. Também podem participar como comercializadores, os importadores e exportadores de energia, além dos produtores independentes.

<sup>48</sup> No Brasil, o controle das tarifas sempre foi realizado através do "regime de serviço pelo custo", no qual a tarifa é calculada de forma a cobrir os custos de operação da concessionária, acrescentando-se uma taxa de remuneração sobre o investimento realizado. Este cálculo permitiu ao concessionário obter uma margem de lucro considerada justa pelo poder concedente. Ao contrário do que se costuma afirmar, tal regime não foi totalmente destituído de mecanismos de incentivos à eficiência, já que o poder concedente pode questionar a qualidade da gestão das concessionárias, impedindo que aumentos injustificados de custos sejam transferidos para as tarifas, tornando-as abusivas para o consumidor. Entretanto, ele foi considerado precário e de difícil execução prática, pois exigia que o poder concedente estivesse preparado para estabelecer complexos e permanentes regimes de acompanhamento da gestão das concessionárias e, ainda, enfrentar as

Tabela 4.2

**Empresas federais privatizadas no setor de energia elétrica no âmbito do PND**

US\$ milhões

<b>Empresa</b>	<b>Data da Oferta</b>	<b>Receita</b>
Escelsa	11/07/1995	519
Light	21/05/1996	2.509
Gerasul	15/09/1998	880
<b>Total</b>		<b>3.908</b>

Fonte: BNDES, 2003.

Até 1995, a participação do capital privado no segmento de geração ou de distribuição era muito limitada, representando, respectivamente, 2,7% e 2,4%. Somente com a privatização da distribuidora Escelsa, é que o panorama começou a mudar. Atualmente, a participação do capital privado na geração de energia é de 22% da capacidade instalada do país, enquanto no setor de distribuição atinge 63%.

Esse processo de reestruturação do setor ainda contou com um ordenamento que consistiu na contratação por parte do MME, em 1996, de um consórcio, liderado pela empresa Coopers & Lybrand e pelas empresas Lathan & Watkins (ligadas ao ramo de consultoria internacional) e pelas empresas nacionais Main e Engevix (ambas do ramo de engenharia, gerenciamento de projetos e obras), além de uma empresa de consultoria na área jurídica, a Ulhôa Canto, Rezende e Guerra, visando colher sugestões para a montagem de um novo desenho para o mercado elétrico brasileiro e de uma nova aparência institucional,

---

negociações sobre justificativas de aumentos de preços junto às equipes técnicas destas empresas. Diante das deficiências do "regime de serviço pelo custo", alguns países como Inglaterra, Chile e Argentina passaram, recentemente, a adotar o "regime de serviço pelo preço", conhecido internacionalmente como *price-cap*. No caso do Brasil, a nova Lei das Concessões estabelece que este regime também deve ser adotado, na outorga de novas concessões, e prevê ainda que, no caso de privatização de concessionárias existentes, como aconteceu com a Light e a Escelsa, em vez de prorrogar as concessões, devem ser outorgadas novas. No contrato de concessão da Escelsa, em uma primeira tentativa de interpretação do "regime de serviço pelo preço", entendeu-se que ele significa que, uma vez estabelecido o valor inicial das tarifas, só pode haver reajuste em razão da ocorrência de fatos exógenos à administração da concessionária, de tal forma que provoque alteração no "equilíbrio econômico-financeiro do contrato", embora não seja esclarecido o que significa exatamente este conceito de equilíbrio. Os reajustes e as revisões podem ser solicitados pela concessionária, sendo ou não concedidos, a critério do poder concedente, apesar de não estarem definidas as regras específicas que este deverá seguir para a concessão ou não dessas alterações tarifárias. A lógica do *price-cap* pressupõe uma ampla autonomia de gestão empresarial à concessionária na direção de seus negócios, sobretudo no que se refere a decisões sobre investimentos, pessoal e tecnologia, ao contrário do "regime de tarifa pelo custo" que exige um elevado grau de interferência do poder concedente na administração das concessionárias, uma vez que todos os seus custos são repassados para a tarifa.

o que, a partir daí, se convencionou de Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro (RESEB).

A as principais sugestões da Coopers & Lybrand e demais consultoras e aceitas pelo governo brasileiro foram:

- a) a criação de um mercado atacadista de eletricidade (MAE);
- b) estabelecimento de contratos iniciais para criar uma fase de transição para o mercado de energia elétrica competitivo;
- c) o desmembramento dos ativos de transmissão e a criação de um *operador independente* para administrar o sistema interligado e;
- d) a organização das atividades financeiras e de planejamento neste novo cenário (Ferreira, 2000).

No campo específico da geração, as recomendações também foram no sentido do acesso livre ao mercado. Dentre o conjunto de recomendações, destacam-se as seguintes:

- a) a desverticalização da geração no que se refere aos ativos federais e estaduais por meio da criação de empresas separadas de geração (as denominadas *gencos*), para garantir que o acesso ao mercado de atacado seja livre e;
- b) a separação horizontal das duas maiores *gencos* federais, Furnas e Chesf, para criação de duas novas empresas menores a partir de cada uma delas (Ferreira, 2000).

Segundo tais recomendações, o novo modelo institucional definido pelo governo federal, dividiu o setor em quatro segmentos, cada qual com uma forma distinta de operacionalização e um agente envolvido. O segmento da geração foi aberto à concorrência privada; o segmento da transmissão permaneceu como monopólio gerido por um operador nacional; o segmento da distribuição também continuou como monopólio gerido por concessionárias; e, por fim, o segmento da comercialização foi aberto a competição pelos *geradores de energia privados* (IPPs)<sup>49</sup>, conforme o Quadro 4.2.

---

<sup>49</sup> Os grandes consumidores de energia passaram a poder comprar energia dos IPPs e também de outras concessionárias. Assim, IPPs, que antes produziam apenas para o seu próprio consumo, passaram a poder vender para os *consumidores livres*.

E como no caso do setor de telecomunicações, a privatização no setor elétrico começou a ser implementada antes que o Estado tivesse criado os mecanismos necessários para a nova regulação do setor<sup>50</sup>.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi criada em outubro de 1996, por meio da aprovação da Lei nº 9.427. A ANEEL veio exercer a função de órgão regulador em nível federal, substituindo o DNAEE, e reordenando as áreas de negócios do setor em: a) produção de energia (geração); transporte nas tensões mais altas (transmissão); b) transporte com o específico objetivo de atendimento a consumidores finais (distribuição) e; c) vendas no varejo, com a função de medir e conquistar os consumidores finais (comercialização)<sup>51</sup>.

Quadro 4.2  
**Modelo de regulação do setor de energia elétrica**

<b>Segmento</b>	<b>Regulação</b>	<b>Agente</b>
Geração	Competição	Capital Privado
Transmissão	Monopólio	ONS
Distribuição	Monopólio	Concessionárias
Comercialização	Competição	Comercializadoras

Fonte: Elaboração própria.

Os recursos financeiros da ANEEL advêm da Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica, cobrada das empresas do setor. Porém, a gestão financeira da ANEEL é submetida ao controle do Congresso e do Tribunal de Contas da União, e seus atos podem ser questionados pelo Poder Judiciário.

A legislação estabelece que a ANEEL deve articular-se com diversos outros órgãos: as agências reguladoras estaduais<sup>52</sup>, os órgãos de defesa da concorrência

<sup>50</sup> Um dos aspectos que contribuíram para a lentidão na implementação do novo marco regulatório foi a descontinuidade no comando do Ministério de Minas e Energia. Entre março de 1990 e janeiro de 1995, nada menos de que oito ministros ocuparam a pasta. Foi nos quatro anos de gestão contínua do ministro Raimundo Brito, até janeiro de 1999, que a maior parte da legislação foi elaborada. Após sua saída, até o término do governo Fernando Henrique Cardoso, quatro diferentes ministros ocuparam a pasta.

<sup>51</sup> Como autarquia especial, a ANEEL foi instituída de modo a ter ampla independência em relação ao Poder Executivo. Seus cinco diretores têm mandatos fixos e não-coincidentes de quatro anos, só podendo ser demitidos em circunstâncias excepcionais. Ao término dos seus mandatos, devem cumprir "quarentena" de doze meses antes de trabalhar no setor privado. Embora a posse de 3 dos 5 diretores da ANEEL seja referendada pelo Congresso Nacional, os outros 2 são por nomeação direta do Presidente da República, o que lhes proporciona uma considerável estabilidade nos cargos, uma autonomia e uma independência decisória.

<sup>52</sup> Em âmbito estadual foram criadas as seguintes agências reguladoras: na região Norte, a ARCON (Pará); na região Nordeste, a ARCE (Ceará), ARSEP (Rio Grande do Norte), a ARPE (Pernambuco), a ASES (Sergipe) e a AGERBA (Bahia); na região Sudeste a AGERSA (Espírito Santo), a ASEP (Rio de Janeiro) e a OSPE (São

e do consumidor, de proteção do meio ambiente e outros<sup>53</sup>. Foram assinados convênios com diversas agências reguladoras estaduais, com o objetivo de descentralizar a fiscalização, com a ANEEL repassando para essas agências parte dos recursos da taxa de fiscalização. Pelos convênios, as agências estaduais irão fiscalizar serviços e instalações de energia elétrica, apurar queixas de consumidores e aplicar multas.

No final de 1997, houve uma aceleração do ritmo da privatização. Oito distribuidoras passaram para o controle privado: Cemat, Coelba, CPFL, Enersul, Cosern, Energipe, AES Sul e RGE.

O Decreto nº 2.826, de outubro de 1998, alterou a estrutura regimental do Ministério de Minas e Energia, que passou a ter dois departamentos ligados à Secretaria de Energia (SEN): o Departamento Nacional de Política Energética (DNPE) e o Departamento Nacional de Desenvolvimento Energético (DNDE). Cabe ao DNPE atuar como Secretaria Executiva do CNPE, assessorando o Secretário de Energia, enquanto o DNDE é responsável pela coordenação dos programas nacionais na área energética.

O MME criou, em maio de 1999, através da Portaria nº 150, o Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão dos Sistemas Elétricos (CCPE), com a atribuição de coordenar a elaboração do planejamento da expansão dos sistemas elétricos brasileiros, de caráter indicativo para a geração, consubstanciado nos Planos Decenais de Expansão, que são elaborados em ciclos anuais, e nos Planos Nacionais de Energia Elétrica de longo prazo. O CCPE tem também a atribuição de elaborar e apresentar pareceres e proposições relativas a questões específicas afetas à expansão do sistema.

Em 1998, é com a privatização das concessionárias paulistas Eletropaulo e parte da Cesp, que o volume de energia efetivamente distribuído pelo setor privado tornou-se representativo atingindo, como já mencionado, cerca de 63% do

---

Paulo); na região Centro Oeste a AGER (Mato Grosso) e a AGR (Goiás); e por fim na região Sul a AGEROS (Rio Grande do Sul).

<sup>53</sup> A ANEEL tem coordenado suas atividades com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). As agências lançaram resolução conjunta permitindo o uso compartilhado da infra-estrutura das empresas do setor, tais como linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica e de telecomunicações e dutos de petróleo e gás natural. A possibilidade de convergência entre essas atividades levou as agências a estabelecerem ainda um processo de arbitragem em conjunto no caso de conflitos entre empresas de diferentes setores.

total do consumo nacional. É também neste ano, processo de privatização continuou, com a venda de grande parte das distribuidoras estaduais. Tais privatizações foram viabilizadas através do Programa Federal de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, criado em 1995, que contou a participação do BNDES em operações de antecipação de recursos para os estados compromissados com a venda de suas concessionárias. Na esteira deste processo, várias destas empresas foram federalizadas. Eram tipicamente empresas de Estados pequenos e em alguns casos, com patrimônio líquido negativo, que passaram a ser administradas pela Eletrobras que as preparou para a privatização.

Em junho de 1999, 62% do mercado nacional de distribuição já haviam sido privatizados. Neste período, deu-se início à privatização das empresas de geração, com a venda de empresas estaduais paulistas (Eletropaulo e parte da Cesp) e a inclusão das empresas federais de geração no Plano Nacional de Desestatização. Em setembro, decorridos três anos do início das privatizações no setor, a primeira geradora federal - a Gerasul (ex-Eletrosul) – passou a ser administrada pelo setor privado.

No âmbito estadual, foram privatizadas 20 empresas do setor elétrico, sendo 17 distribuidoras e três geradoras conforma as Tabelas 4.3 e 4.4<sup>54</sup>.

Tabela 4.3  
**Venda das empresas estaduais geradoras de energia elétrica**  
 US\$ milhões

<b>Empresa</b>	<b>Data da Oferta</b>	<b>Receita</b>
Cachoeira Dourada	05/09/1997	714
CESP Paranapanema	28/07/1999	682
CESP Tietê	27/10/1999	472
<b>Total</b>		<b>1.868</b>

Fonte: BNDES, 2003.

O novo modelo procura fomentar a concorrência nos setores de geração e comercialização de energia. Os mecanismos incluem a ampliação paulatina do contingente de consumidores livres e ações para induzir a entrada de novos

<sup>54</sup> O estado de Minas Gerais nem mesmo contemplou a possibilidade de privatização da Cemig e tampouco viu com bons olhos a idéia de transferir a uma empresa federal as linhas de alta voltagem que controla.

agentes no segmento de geração. A fim de facilitar as transações de compra e venda de energia, criou-se o Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE)<sup>55</sup>. A previsão é de que a maior parte da comercialização da energia no MAE seja feita por meio de contratos bilaterais, com o mercado *spot*<sup>56</sup> servindo como referência de preços e local para oferta de sobras de energia.

Tabela 4.4  
**Venda das empresas estaduais distribuidoras de energia elétrica**  
 US\$ milhões

<b>Empresa</b>	<b>Data da Oferta</b>	<b>Receita</b>
Cerj	20/11/1996	587
Coelba	31/07/1997	1.598
CEEE-Centro-Oeste	21/07/1997	1.598
CEEE-Norte-NE	21/10/1997	1.486
CPFL	05/11/1997	2.731
Enersul	19/11/1997	2.731
Cemat	27/11/1997	353
Energipe	03/12/1997	520
Cosern	12/12/1997	606
Coelce	02/04/1998	868
Eletropaulo Metropolitana	15/04/1998	1.777
Celpe	09/07/1998	388
Elektro	16/07/1998	1.273
EBE	17/09/1998	860
Celpe	17/02/2000	1.004
Cemar	15/06/2000	289
Saelpa	30/11/2000	185
<b>Total</b>		<b>16.462</b>

Fonte: BNDES, 2003.

A ANEEL estabeleceu limites horizontais à participação de cada empresa nos mercados regionais e nacionais de geração e de distribuição, e na soma da participação de cada empresa nos dois mercados, para impedir a concentração de

<sup>55</sup> Criado através da Lei nº 10.433 de 2002, o MAE, uma empresa de direito privado, é responsável por todas as atividades requeridas à administração do Mercado, inclusive financeiras, contábeis e operacionais, sendo as mesmas reguladas e fiscalizadas pela ANEEL. O MAE é, portanto, o ambiente aonde vão se processar a compra e a venda de energia através da celebração de contratos de curto prazo e do registro de contratos bilaterais, regulado por contrato multilateral chamado Acordo de Mercado.

Nele se processam as atividades comerciais de compra e venda de energia elétrica por meio de contratos bilaterais e de um mercado de curto prazo, restrito aos sistemas interligados Sul/Sudeste/Centro Oeste e Norte/Nordeste. Segundo seu estatuto, o MAE não compra ou vende energia e não tem fins lucrativos. Sua tarefa é a de apenas viabilizar as transações de compra e venda de energia elétrica entre os agentes de mercado.

<sup>56</sup> Os preços *spot* seriam determinados por um modelo que refletiria o custo marginal de operação (CMO), considerando a previsão sobre o comportamento de uma série de variáveis, tais como o comportamento da demanda, a entrada de novas obras de geração e transmissão, o nível pluviométrico etc.

mercado. Por exemplo, uma mesma empresa não pode deter mais de 35% da capacidade instalada de geração no sistema interligado das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, nem participação superior a 20% na capacidade instalada nacional. Além disso, uma mesma empresa não pode ter a soma da participação nos mercados nacionais de geração e distribuição superior a 30%.

Como as atividades de transmissão e distribuição de energia são pouco atrativas à concorrência, devido ao alto custo de implantação das redes de transporte, adotou-se a regulação de incentivos para essas atividades. Além disso, para manter os benefícios do sistema centralizado de despacho, criou-se o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), entidade de direito privado, composta por representantes dos diversos agentes do setor, dos consumidores e da ANEEL. O ONS administra a rede de transmissão e coordena o despacho de energia elétrica, visando a operação do sistema de geração de energia no cumprimento dos contratos bilaterais e das transações no mercado *spot* de energia.

As distribuidoras de energia também são reguladas pelo regime de *price-cap* que foram fixados nos contratos de concessão, cuja duração típica é de trinta anos. Esses devem cobrir os custos da empresa, que são divididos em custos gerenciáveis e não-gerenciáveis. Os custos não-gerenciáveis são os custos fora do controle das empresas, estabelecidos no contrato de concessão. Os principais custos não-gerenciáveis são a Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), a Reserva Global de Reversão (RGR), e o custo da compra de energia. A CCC rateia entre todos os consumidores de energia no país o custo de combustíveis fósseis para geração termelétrica, e a RGR provê incentivos para o investimento pelas empresas. O repasse dos preços da energia comprada está sujeito a um teto fixado pela ANEEL<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> As tarifas passam por reajustes anuais e revisões a cada quatro ou cinco anos. Nos reajustes, os custos gerenciáveis são corrigidos pelo Índice Geral de Preços (IGP), menos um fator de produtividade fixado na última revisão. Os custos não-gerenciáveis são simplesmente repassados às tarifas. Nas revisões, a estrutura de custos das empresas é analisada para fixar uma nova tarifa condizente com o "equilíbrio econômico e financeiro" das concessões, isto é, com um retorno "razoável" sobre o capital investido no período até a próxima revisão. Determina-se ainda o fator de produtividade que será aplicado nos reajustes futuros, que deve refletir o avanço tecnológico no setor. Porém, ainda há bastante incerteza sobre os critérios específicos que nortearão a determinação das tarifas e do fator de produtividade nas revisões. A primeira revisão de tarifas, da maior parte das concessões, foi prevista para 2003 e 2004. Mesmo entre os reajustes anuais, a

Já as empresas de transmissão serão remuneradas pelo regime *revenue-cap*. O funcionamento do regime é semelhante ao das distribuidoras: o ONS e a ANEEL determinam a receita anual da empresa de modo a cobrir o custo da manutenção e ampliação das linhas, com reajustes anuais e revisões periódicas.

Como consta de cláusula específica dos Contratos de Concessão, as empresas do setor elétrico são obrigadas a aplicar anualmente em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Os primeiros contratos de geração previam o percentual mínimo de 0,25% da receita anual, enquanto que para os contratos de distribuição, o percentual era de 0,1%.

Com a edição da Lei nº 9.991, de julho de 2000, os percentuais para investimentos mínimos em P&D foram alterados, bem como ampliada a abrangência de agentes do setor elétrico comprometidos com investimentos. Dessa forma, todas as empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica passaram a aplicar em P&D, incluindo as empresas transmissoras.

O Artigo 1 da Lei nº 9.991 determina que as concessionárias e permissionárias do serviço de distribuição de energia apliquem, anualmente, o montante de, no mínimo, 0,75% da sua receita anual, em P&D no setor e, no mínimo, 0,25% em programas de eficiência energética, voltados para o uso final da energia. Por seu turno, as concessionárias e autorizados do serviço de geração, os produtores independentes, bem como as concessionárias de transmissão, ficam obrigadas a aplicar, anualmente, o montante de, no mínimo, 1% de sua receita operacional líquida, em P&D, excluindo-se, por isenção, as empresas que geram energia, exclusivamente, a partir de instalações eólicas, solares, de biomassa e pequenas centrais hidrelétricas.

Dos recursos destinados à P&D, 50% é destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), criado pelo Decreto-lei nº 719, em 1969, e reestabelecido pela Lei 8.172, de 1991 e o restante aplicado em programas desenvolvidos pelas empresas de energia elétrica, segundo os

---

concessionária pode pedir uma revisão extraordinária da tarifa, caso tenha havido alteração nos custos ao longo do ano. O entendimento atual da ANEEL, porém, é que as empresas devem arcar com pequenas variações nos custos não-gerenciáveis ao longo do ano, não sendo justificada a revisão exceto se a variação nos custos ameace gravemente o equilíbrio econômico e financeiro da concessão.

regulamentos estabelecidos pela ANEEL. O CEPEL não foi contemplado diretamente pela Lei nº 8.172 ou pela Lei nº 9.991. No entanto, como centro de pesquisa do setor poderá se beneficiar delas. Atualmente, Centro é mantido e dirigido pelos seus sócios<sup>58</sup>.

Os contratos de concessão fixam ainda metas de qualidade dos serviços e de ampliação de atendimento para áreas rurais e de baixa renda, que são fiscalizadas pela ANEEL, junto com as agências estaduais de regulação, podendo impor-se multas e outras penalidades no caso das metas não serem cumpridas.

O Ministério das Minas e Energia continua ainda como órgão responsável pela definição das políticas públicas para o setor. Ao lado do Conselho Nacional de Política Energética, o Ministério responsável pela fixação de diretrizes políticas a serem seguidas. Por outro lado, ele também define as metas e os instrumentos à prestação dos serviços aos consumidores.

O que podemos concluir até o momento, é que o processo de privatização não tem sido uma opção de política nacional planejada e discutida publicamente com toda sociedade civil, na intenção de consolidar mecanismos democráticos na gestão do setor elétrico brasileiro.

Não podemos ver com isenção o discurso oficial que exacerba a privatização como um ato econômico resultante da “racionalidade do mercado”, que nos “redimirá” dos “equivocos estatizantes” do passado. Ao contrário, o crescimento das empresas públicas nas últimas décadas se deu como uma resposta aos fracassos e crises do regime de “livre mercado” que aqui se pretendeu implantar outrora.

Esse tem sido um processo unidirecional que responde menos aos interesses dos cidadãos/consumidores de energia do país do que à conveniência

---

<sup>58</sup> Os sócios do CEPEL se dividem em três categorias:

- a) Fundadores: Eletrobras, Chesf, Eletrosul, Eletronorte e Furnas;
- b) Não-fundadores: São concessionárias de serviço de energia elétrica que postularam essa condição, podendo ser empresas de capital predominantemente público e empresas de capital predominantemente privado. No caso de empresas de capital predominantemente público, elas ficarão subgrupadas segundo as regiões Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Atualmente são Sócios Não-fundadores a Celpe, Saelpa, Celpa, Cpfl, Copel, Celesc, Enersul, Cemat, Cfcl, Cemig, Eletropaulo, Cepisa, Energipe, Ceb, Coelce, Escelsa, Coelba, Cesp, Cteep e Ceron e;
- c) Especiais: A categoria de Sócio Especial pode ser postulada por empresas estatais ou privadas que participam com uma contribuição estatutária anual acima de R\$ 300.000,00 até R\$ 2.500.000,00. São elas a Light, Abb, Gerasul, Cgtee, ONS e mais recentemente a Petrobras.

das empresas concessionárias, em sua grande maioria, estrangeiras, que vêm explorando, em sentido lato, o mercado nacional de energia.

Há a necessidade de analisarmos a privatização numa perspectiva histórico-estrutural, perante a qual, é possível constatar a ocorrência de modificações na relação entre o Estado e o setor privado. Embora a característica básica da privatização seja a transferência de ativos e de capital, reelaborando as condições de concorrência, existem especificidades na forma como o governo Fernando Henrique buscou legitimidade social para efetivar tal processo, bem como também, em quais razões o levou a escolhê-lo.

Em primeiro lugar, podemos afirmar que não foi por incapacidade do Estado que o setor elétrico começou a voltar para o setor privado a partir de 1995, mas sim, por um conjunto de pressões exógenas que cobraram, com altos juros, o pagamento da dívida feita pelo Brasil para a construção do modelo do sistema elétrico estatal e eficiente que sobreviveu até o início dos anos 90.

Por sua vez, o arquipélago de dezenas de empresas estatais que dominaram o setor elétrico brasileiro configurou um arranjo peculiar que impôs desafios específicos ao desenho e à implementação de um programa de privatização do setor. Algumas das dificuldades são bastante óbvias. Sendo os ativos do setor em parte controlados pela União e em parte pelos estados, houve amplo espaço para divergências sobre a oportunidade, o *timing* e o formato da privatização. A adoção de uma solução no desenho da privatização do setor teve que lidar com dificuldades muito maiores do que seria o caso se o setor fosse dominado apenas por empresas federais, ou por uma única empresa, como no setor de telecomunicações.

Os estados que levaram adiante a privatização dos ativos que detinham no setor elétrico o fizeram tendo em vista objetivos bem diferentes dos vislumbrados pela União. É provável, por exemplo, que foram mais atraídos pelo alívio fiscal propiciado pela venda de ativos do que interessados em soluções que estimulem a eficiência do setor elétrico após a privatização. Não podemos esquecer também, que o programa brasileiro de privatização, que inclui o setor elétrico, despontou porque a meta era resolver o balanço de pagamentos e não para solucionar a

crise já anunciada por diversos especialistas, ou seja, a finalidade da privatização se apresentava inadequada desde a sua implementação.

A presença do Estado no setor elétrico, ainda que muito forte, reflete uma certa descentralização. Nunca houve *uma* empresa estatal de energia elétrica, mas sim quase três dezenas delas. O processo de mutação que o setor passou desde a segunda metade dos anos 40 e que foi marcado pelo avanço das empresas estatais e pela paulatina diminuição da importância das concessionárias privadas, jamais obedeceu a um plano deliberado de controle do setor por uma única empresa estatal, ou por um único grupo de empresas estatais. Tal idéia pode até ter sido acalentada em certos momentos por segmentos isolados da burocracia federal, mas nunca foi seriamente considerada como política de governo. Muito pelo contrário, o avanço da presença do Estado no setor elétrico resultou de iniciativas paralelas que, por vezes, assumiram mais importância na esfera estadual do que na federal. E mesmo a atuação do governo federal no setor foi marcada, no início, pela criação de empresas regionais específicas concebidas para operar de forma independente. A Eletrobras só foi criada em 1962 e só bem mais tarde passou a exercer um controle mais efetivo sobre as empresas federais do setor.

Se compararmos o processo de criação de estatais que se deu no passado e o processo de privatização que se dá no presente, podemos afirmar que o primeiro se caracterizou como um processo determinado no espaço político nacional, enquanto que o segundo se caracteriza por um processo elitizado e impulsionado pelas forças políticas exógenas (embora pactuados com as elites locais), isto é, marcado pela disputa dos países centrais em torno dos mercados emergentes.

Embora no Brasil, a sociedade civil historicamente tenha participado muito pouco dos debates envolvidos do planejamento do setor elétrico, com o processo de privatização, iniciado na década de 90, acirrou-se ainda mais essa exclusão da sociedade civil, principalmente na esfera político institucional. As ações do Estado estiveram, no mais das vezes, subordinadas aos conselhos de atores supra-nacionais e elites empresariais nacionais, ou seja, atores não-representativos do

público que potencialmente iria sofrer os eventuais impactos negativos da privatização. Assim, se por um lado, houve a mobilização das elites junto ao aparelho estatal para dar rápida efetivação ao processo, ocorreu, por outro, simultânea desmobilização da sociedade civil, isto é, vendeu-se pela mídia o processo como algo dado, sem chances de reversão e, portanto, como dinâmica sobre a qual a sociedade brasileira não teria poder decisório, sendo inúteis as manifestações em contrário.

No Brasil, este processo tem sido marcado por dois atores e um espectador, os primeiros sendo o Estado e o capital privado (internacional ou nacional) e, o espectador, a sociedade civil, caracterizada por possuir pouco peso político e pouco poder de negociação no processo.

Perante a fragilidade da participação da sociedade civil na privatização do setor elétrico brasileiro, o processo privatista tem apresentado uma legalidade jurídico-institucional, e uma legitimidade social restringida por ser excludente.

### **4.3 Petróleo**

Podemos articular o processo de abertura e desregulamentação da indústria do petróleo no Brasil dentro de duas frentes interdependentes, que não representavam objetivos isolados, uma vez, que estavam inseridas dentro de uma ampla reforma do papel do Estado brasileiro que visava uma redução de sua participação empresarial e a criação de condições para a maior atuação de capitais privados nos setores de infra-estrutura, concentrando seu foco de ação nos esforços de estabilização macroeconômica e na regulação.

A primeira frente envolveu segmentos que não faziam parte do monopólio da União: eliminação gradual do tabelamento, “desequalização” regional dos preços, eliminação dos subsídios e a flexibilização dos requisitos de entrada na distribuição e revenda. A segunda frente compreendeu um conjunto de mudanças legais que permitiram a atuação de empresas privadas em atividades até então restritas à Petrobras.

Além disso, deve-se ressaltar que as décadas de 80 e 90 foram marcadas por um redirecionamento dos investimentos dos países ricos, devido, por um lado, ao esgotamento das oportunidades e, por outro, às novas tecnologias que permitiram a redução dos custos e, conseqüentemente, um excedente de recursos para investimentos em outros países.

Essa conjunção de fatores internacionais e a nova política regulatória tornaram atraente a exploração de petróleo e gás no Brasil, que passou de um sistema de *monopólio estatal pleno* para um *regime de concessões* à iniciativa privada.

A desregulamentação teve início no começo do governo do presidente Collor, em 1990, quando o Conselho Nacional de Petróleo (CNP) foi extinto e no seu lugar criou-se o Departamento Nacional dos Combustíveis (DNC), subordinado à Secretaria de Energia do Ministério de Minas e Energia (MME).

O DNC deu início ao processo de redução dos controles sobre a atuação dos postos revendedores de combustíveis e ao abrandamento do escopo do controle de preços ao consumidor, de modo que, a partir de meados da década de 90, os preços da gasolina e do álcool hidratado deixaram de ser tabelados pelo governo tanto na revenda como no segmento de distribuição. Neste segmento, os requisitos de entrada foram reduzidos, o que permitiu o aparecimento de inúmeras distribuidoras.

Como a cadeia produtiva estava, na prática, nas mãos de uma única empresa, a Petrobras, esta característica determinou a forma de introduzir o regime de “concorrência” no setor. Note-se, entretanto, que devido à razões políticas, a reforma no setor de petróleo - e gás natural - não contemplou a privatização da Petrobras.

A proposta inicial do governo era vender a parte estatal empresa por empresa, proposta logo substituída pela venda das participações acionárias da Petroquisa por blocos regionais, a partir dos complexos de São Paulo, Camaçari, Triunfo e Rio de Janeiro. Porém, até o final de 1991, as lideranças da Petrobras-Petroquisa conseguiram neutralizar a orientação da Comissão de Desestatização do governo, nucleada em torno da venda do patrimônio da Petroquisa.

Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, em 1994, o processo de abertura do setor ganha maior amplitude com mudanças fundamentais nas leis até então vigentes. A reforma do marco legal se inicia pela distribuição de gás natural canalizado quando, em fevereiro de 1995, foi promulgada a Lei das Concessões (Lei nº 8.987). Esta regulamentava o Artigo 175 da Constituição e estipulava as diretrizes gerais para concessão dos serviços públicos. Isso possibilitou que, em agosto do mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 5 desse nova redação ao Artigo 25 da Constituição Federal de 1988, permitindo que os serviços locais de gás canalizado fossem explorados por empresas privadas. A regulação da distribuição de gás natural canalizado ficaria a cargo das agências reguladoras estaduais ou secretarias estaduais<sup>59</sup>.

A Emenda Constitucional nº 9, de novembro de 1995, por sua vez, flexibilizou o monopólio da Petrobras (pondo fim ao monopólio estatal em atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e seus derivados no Brasil) e permitiu a atuação de empresas privadas em todos os elos da cadeia do petróleo e do gás natural. Até então, apenas a distribuição era permitida à iniciativa privada. A Lei nº 9.478, ou a Lei do Petróleo, de 1997, estabeleceu o novo marco regulatório do setor e criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

Essa nova legislação visa garantir restrições aos direitos de exploração, mantendo a propriedade governamental sobre os recursos do subsolo. Diz o Artigo 3 da Lei nº 9.478 que “pertencem à União os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a

---

<sup>59</sup> Apesar da produção nacional de gás natural ter-se iniciado por volta de 1940, com as descobertas na Bahia, o interesse por esse energético tornou-se crescente somente no final dos anos 80, após a descoberta de gás associado ao petróleo na Bacia de Campos. Do ponto de vista regulatório, esse período foi, entretanto, marcado por indefinições institucionais quanto ao fornecimento ao setor industrial, o principal mercado consumidor e que era alvo de disputa entre a Petrobras e as distribuidoras estaduais. Esta situação perdurou até a aprovação da Constituição Federal de 1988. Na nova legislação, o direito de concessão na distribuição de gás canalizado foi conferido aos estados, possibilitando uma melhor definição dos papéis e criação de novas distribuidoras. A necessidade de recursos financeiros, de capacitação técnica e a questão da transferência das redes de distribuição operadas pela Petrobras levaram os estados, inicialmente, à adoção de um modelo tripartite na concepção das novas concessionárias. O controle acionário, na maioria dos casos, era mantido com os governos estaduais, porém partes do capital social eram alocadas à BR Distribuidora e ao setor privado.

zona econômica exclusiva<sup>60</sup>. A exclusividade dos direitos exploratórios da União é reforçada pelo Artigo 4 que confirma o monopólio da União sobre “a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos...”, nos termos do Artigo 177 da Constituição Federal de 1988.

À ANP coube a responsabilidade da regulamentação, contratação das concessões de exploração, desenvolvimento e produção e por toda a fiscalização das atividades econômicas da indústria, absorvendo as atribuições do extinto Departamento Nacional de Combustíveis (DNC). Dentre as atribuições da Agência podem ser ressaltadas as de: a) delimitar os blocos para a concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção; b) elaborar editais e promover as licitações para as referidas concessões, celebrar os respectivos contratos e fiscalizar seu cumprimento; c) expedir autorizações para as atividades de refino, processamento, transporte, importação e exportação; d) estabelecer critérios para cálculo das tarifas de transporte por condutos e instruir processos com vistas à declaração de utilidade pública para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa das áreas necessárias à exploração, construção de refinarias, de dutos e terminais e; e) fiscalizar o funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis.

Ao CNPE coube a atribuição de formular políticas para o setor energético que visem: a) promover o aproveitamento nacional dos recursos energéticos do país; b) garantir o suprimento de energia às áreas remotas; 3) estabelecer diretrizes de importação/exportação para atender o abastecimento interno de petróleo, seus derivados e gás natural; c) assegurar o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional e; d) identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do país.

Este novo marco regulatório foi, fundamentalmente, concebido com a

---

<sup>60</sup> O Brasil é um país que possui um potencial considerável de campos de petróleo e de gás natural, totalizando 4 milhões de km<sup>2</sup> de áreas sedimentares em terra (*onshore*) e aproximadamente 1 milhão de km<sup>2</sup> na plataforma continental (*offshore*), compreendendo 29 bacias, as quais diferem grandemente entre si quanto à idade, características geológicas, tamanho, potencial de prospectividade, grau de exploração e acessibilidade. Isso, em conjunto com a sua vastidão territorial e a dificuldade de acesso a muitas regiões, representa um enorme desafio para qualquer empresa petrolífera que deseje explorar as potencialidades minerais do território brasileiro.

finalidade de criar as regras necessárias à participação dos agentes privados nas atividades antes exclusivamente desempenhadas pela Petrobras. Nesse sentido, o objetivo foi o de promover a entrada de novas empresas, fomentar a competição e atrair novos investimentos isolados ou em parceria com a própria Petrobras. O principal compromisso político que norteou a construção desse novo ambiente regulatório, consistiu – em uma tentativa de ruptura com o passado - na reestruturação da intervenção do Estado no setor, apontando para o estabelecimento da ANP dentro de parâmetros de relativa autonomia administrativa e financeira.

A Lei apontou também para a contínua eliminação dos subsídios e a desregulamentação total dos preços e determinou, também, a liquidação das Contas Petróleo, Derivados e Álcool. Tais contas consistiam de fundos criados para financiar políticas de subsídios, para garantir a equalização dos preços dos combustíveis nas diversas regiões do país e cobrir custos que não eram alocados na estrutura de preços dos derivados<sup>61</sup>.

A Lei do Petróleo estabeleceu ainda que a Petrobras permaneceria sob controle acionário da União e vinculada ao MME e liberou a empresa para agir ainda mais autonomamente, podendo criar subsidiárias ou se associar com outras empresas, nacionais e estrangeiras, majoritária ou minoritariamente, para exercer suas atividades, dentro e fora do país, e podendo constituir subsidiária para operar e construir dutos, terminais marítimos e embarcações para transporte de petróleo, seus derivados e gás natural.

Quanto às suas atividades, a Lei determinou que a empresa submetesse à ANP seu programa de exploração, desenvolvimento e produção, assegurando, contudo, seus direitos sobre todos os campos em produção na data de início de vigência da Lei.

Dando prosseguimento à flexibilização do monopólio do petróleo, a ANP aprovou, também em 1998, a Portaria nº 147 que estabeleceu as normas para a

---

<sup>61</sup> A partir de 1998, as importações e exportações de petróleo, derivados e gás natural começam a ser liberadas para empresas privadas pela ANP. Dada a inexistência de um instrumento tributário que substituísse a PPE, este processo não foi, entretanto, completado em agosto de 2000, como estava previsto em lei. Como não havia maneira de onerar as importações de óleo diesel e gasolina realizadas pelos agentes privados, arriscava-se uma forte perda de arrecadação e discriminação em favor do produto importado.

importação de petróleo, permitindo que qualquer agente, mediante autorização da Agência, venha a ser um importador de óleo e gás natural.

Em dezembro de 2001, foi promulgada a Lei nº 10.336, que criou a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), incidente sobre a importação e comercialização de petróleo, gás natural, seus derivados e álcool etílico. Os recursos arrecadados pela CIDE são destinados para o pagamento de subsídios, o financiamento de projetos ambientais relacionados à indústria do petróleo e gás nacional e programas de infra-estrutura de transporte.

No que diz respeito à exploração e produção, a ANP anunciou, em julho de 1998, as áreas que seriam mantidas como concessão da Petrobras e aquelas que ficariam com o Poder Concedente para futuras licitações. Com isso, permaneceram com a ANP 92,9% da área total das 26 bacias sedimentares brasileiras e apenas 7,1% foram mantidas pela Petrobras.

A Petrobras - que, até a promulgação da nova lei, procurava e explorava petróleo em todo o território nacional - ficou confinada a 397 áreas, assim distribuídas: 231 correspondiam a campos em produção, 51 a campos em desenvolvimento e 115 a blocos em prospecção, que passaram a ser chamados "blocos azuis", selecionados pela própria empresa e, por isso, os mais promissores. A empresa recebeu prazo de três anos (depois estendido para cinco) para colocar em produção os campos em desenvolvimento e demonstrar a comercialidade dos blocos em prospecção, sob pena de ter de devolvê-los também à ANP.

Os dois primeiros leilões realizados pela ANP tiveram características bem diferentes, algumas das quais determinantes para os resultados obtidos e, em especial, para a definição do perfil dos concorrentes. Para o segundo leilão, a Agência reduziu as exigências para a habilitação financeira de empresas com o objetivo de ampliar o espectro de concorrentes. O patrimônio líquido mínimo para habilitação ao leilão foi de US\$ 10 milhões na licitação de 1999 e de US\$ 1 milhão em 2000. Enquanto na primeira licitação, em junho de 1999, o traço marcante foi a oferta de blocos marítimos em águas profundas (63%), no de junho de 2000, houve um maior equilíbrio entre blocos em águas profundas e em águas rasas -

30% e 26%, respectivamente. Em 1999, somente foram oferecidas quatro áreas terrestres - 15% dos blocos, enquanto que no segundo leilão as áreas em terra significaram 44% dos blocos disponibilizados. Além disso, no primeiro leilão, a área dos blocos ofertados foi de 132.176 km<sup>2</sup>, perfazendo a média de 4.895 km<sup>2</sup>/bloco, quase o dobro da média do segundo leilão - 2.577 km<sup>2</sup>/bloco - quando foi licitada uma área total de 59.271 km<sup>2</sup>.

Também os investimentos mínimos obrigatórios foram bastante diferenciados nos dois leilões. A soma dos investimentos mínimos exigidos para a fase de exploração no leilão de 1999 era de US\$ 200 milhões, ao passo que no segundo essa exigência caiu para US\$ 63 milhões. Assim, se todos os blocos oferecidos tivessem sido arrematados nas duas licitações, a obrigação de gastos na fase exploratória alcançaria a soma de US\$ 263 milhões. Porém, consideradas apenas as áreas arrematadas, esses investimentos são de US\$ 123 milhões - US\$ 65 milhões relativos ao primeiro leilão e US\$ 58 milhões ao segundo.

Na primeira rodada, a ANP licitou 27 blocos, dos quais foram arrematados doze em áreas marítimas e os 15 restantes não tiveram concorrentes. Já no segundo leilão, mais disputado que o anterior, dos 23 blocos ofertados, somente dois deixaram de ser arrematados.

Nos dois leilões, os blocos que despertaram maior interesse foram aqueles localizados nas Bacias de Santos e de Campos, que juntas receberam 14 e 22 ofertas, na primeira e na segunda rodadas, respectivamente.

Ao se analisar a participação das empresas individualmente nas duas licitações, verifica-se que 22 empresas passaram a dividir com a Petrobras, isoladamente ou em consórcios, a exploração e produção de petróleo no país.

Na primeira licitação, a Petrobras e mais 10 companhias internacionais arremataram os 12 blocos vendidos, dentre elas as integrantes dos grupos mundialmente líderes, a saber: Exxon Mobil, Royal Dutch/Shell, BP Amoco Arco, Texaco e ENI. A Petrobras arrematou o maior número de áreas, cinco no total, uma das quais sozinha e as outras em parcerias. Dentre as estrangeiras sobressaíram-se a italiana Agip e a hispano-argentina YPF que arremataram

quatro blocos caía uma. Por sua vez, a Texaco e a Exxon ganharam direitos em três e dois blocos, respectivamente.

À exceção da Petrobras, nenhuma outra empresa brasileira participou no primeiro leilão, o que em boa medida pode ser explicado pelo porte financeiro exigido no Edital.

Como já comentado, os resultados da segunda rodada mostraram maior número e diversificação de concorrentes. Diferentemente do primeiro, no segundo leilão estiveram presentes companhias internacionais de médio porte e ainda empresas brasileiras, ausentes no leilão anterior.

A participação da Petrobras na segunda licitação foi também a mais intensa, ao arrematar o maior número de blocos, oito no total, dos quais cinco localizados na Bacia de Santos. Em sete dos oito blocos, a empresa é a operadora. Apenas em uma das cinco áreas adquiridas na Bacia de Santos participa de consórcio no qual a Chevron é a operadora. O interesse da Petrobras nas áreas de Santos pode ser explicado pelo conhecimento das potencialidades da região, já que no ano passado descobriu-se um campo gigante com reservas estimadas em cerca de 700 milhões de barris de óleo.

Além da Petrobras, participaram no leilão outras quatro empresas brasileiras: a Ipiranga, a Marítima/Rainier, a Queiroz Galvão e a Odebrecht.

Em relação às estrangeiras, participaram do leilão onze companhias internacionais. Ao contrário do anterior, no segundo leilão as “gigantes do petróleo” não tiveram muita representatividade. Apenas a Shell adquiriu sozinha um bloco na Bacia de Campos e participou do consórcio vencedor com a Petrobras e Petrogal para uma área de Santos. Dentre as presenças estrangeiras, o destaque ficou por conta da americana Coastal, que sozinha adquiriu o direito de explorar três áreas, uma delas em terra, na Bacia do Paraná e outras, marítimas, em Camamu-Almada e Pará-Maranhão.

Em junho de 2002, mais 27 blocos foram oferecidos na terceira rodada de leilões de licenças de exploração e produção de petróleo. A Petrobras foi a maior “vencedora” individual participando em consórcios que adquiriram um terço das

licenças vendidas<sup>62</sup>. Mas empresas estrangeiras, como as norte-americanas Phillips Petroleum e Amerada Hess Corp e a alemã Wintershall, também se destacaram, arrematando alguns blocos localizados em áreas potencialmente ricas em petróleo (bloco BM-ES-11, no Espírito Santo). Outros investidores que debutaram na terceira rodada foram a Wintershall, que comprou três licenças, a norueguesa Den Norske Stats Oljeselskap e a norte-americana Ocean Energy.

Neste segmento, o modelo de abertura atraiu um número significativo de novos agentes para o setor. Como indicado na Tabela 4.5, até meados de 2002, a ANP realizou quatro rodadas de ofertas de blocos exploratórios. No total, 157 blocos exploratórios foram ofertados e 88 blocos vendidos. Observa-se o ingresso de 41 empresas, tendo a ANP arrecadado cerca de R\$ 1,5 bilhão nos leilões a título de bônus de assinatura.

Tabela 4.5  
Rodadas da ANP

Empresa	Rodada I - 1999	Rodada II - 2000	Rodada III - 2001	Rodada IV - 2002
Número de blocos ofertados	27	23	53	54
Número de blocos concedidos	12	21	34	21
Total arrecadado (R\$ milhões)	322	4.453	595	92
Arrecadação média por bloco concedido	27	22	18	4
% de blocos com participação Petrobras	42%	38%	44%	38%
Em parceria Integral	33% 8%	29% 10%	25% 21%	24% 14%
Empresas habilitadas	38	42	42	29
Empresas apresentando ofertas	14	27	26	17
Entrantes	10	12	11	8

Fonte: ANP (2003a).

<sup>62</sup> A Petrobras participou de todos os leilões de forma marcante, seja sozinha ou em parceria. A cada leilão, por volta de 40% dos blocos vendidos apresentaram alguma participação da empresa, sendo que na maior parte das vezes a Petrobras entrou como parceira de outras agentes.

Uma outra forma de ingresso de novos agentes no mercado brasileiro de petróleo vem se concretizando através das parcerias desenvolvidas pela Petrobras para investimentos nos blocos sob sua concessão<sup>63</sup>. Um outro tipo de associação que a Petrobras começa a desenvolver diz respeito aos projetos de troca de ativos. Nesta modalidade, a empresa pretende ampliar sua atuação no exterior em troca de seus ativos no país.<sup>64</sup>

A maior parte dos projetos em parceria na área de exploração e desenvolvimento da produção está sendo renegociada tendo em vista que as participações governamentais ficaram acima das expectativas originais.

Essas participações foram definidas pela Lei do Petróleo e regulamentadas pelo Decreto Presidencial nº 2.705, e subdividem-se em:

a) *bônus de assinatura*: montante ofertado pela empresa vencedora da licitação para obtenção da concessão. O valor mínimo do bônus constará do edital de licitação. O pagamento desse bônus será realizado, em parcela única, no ato da assinatura do contrato de concessão. O valor do bônus do vencedor da licitação deverá refletir o grau de atratividade econômica do bloco licitado. No que diz respeito às áreas já concedidas à Petrobras não haverá cobrança do bônus, uma vez que não foram objetos de licitação;

b) *royalties*: compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural correspondente a um percentual entre 10% e 5% sobre o valor da produção de cada campo, a ser pago mensalmente pela empresa exploradora ao governo. Com relação ao petróleo, no cálculo dos *royalties*, será adotada, como preço de referência, a média ponderada dos preços de venda (sem tributos) praticados pela empresa no respectivo mês ou um preço mínimo estabelecido pela ANP, aplicando-se o que for maior. No caso do gás natural, o preço de referência será igual à média ponderada dos preços de

---

<sup>63</sup> Desde outubro de 1998, quando a Petrobras assinou seu primeiro contrato de parceria, destinado à exploração de petróleo no Espírito Santo, foram formalizados muitos contratos com empresas nacionais e estrangeiras. O maior número de contratos (26) destina-se a projetos de exploração - etapa de maior risco - que representam investimentos de quase US\$ 1 bilhão. As demais parcerias referem-se a áreas de produção (2) e desenvolvimento da produção (8), em projetos que somam investimentos de US\$ 2.6 bilhões. As Bacias de Campos e Potiguar foram as áreas onde a Petrobras mais adotou parcerias.

<sup>64</sup> Um caso típico é a operação que está sendo negociada com a Repsol/YPF. Nesta operação, a empresa hispano-argentina repassou à Petrobras sua rede de 800 postos e uma refinaria na Argentina, em troca da assunção no Brasil de 300 postos da BR-Distribuidora e da aquisição de participações na Refinaria Alberto Pasqualini (REFAP) e no projeto de desenvolvimento da produção do Campo de Albacora Leste.

venda (sem tributos) acordados nos contratos de fornecimento entre concessionários e compradores, deduzidas as tarifas relativas ao transporte do gás até os pontos de entrega. O percentual dos *royalties* será fixado a critério da ANP, consideradas as variáveis de risco geológico, de produtividade esperada e outras. Esses limites constarão do edital de licitação e do contrato de concessão. Os *royalties* significam uma apropriação por parte da sociedade de parcela da renda oriunda da exploração de um recurso natural não renovável e escasso (petróleo e gás natural);

c) *participação especial*: compensação financeira extraordinária, devida pelos concessionários, e cobrada somente nas hipóteses de grande volume de produção ou de grande rentabilidade do campo. Os conceitos de “grande volume” e de “grande rentabilidade” estão previstos do Decreto nº 2.705 e variam de acordo com o número de anos de produção, a localização da área de exploração e o volume de produção<sup>65</sup>. Para efeito de apuração da participação especial serão aplicadas alíquotas progressivas (de até 40%) sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, com as deduções previstas na Lei do Petróleo<sup>66</sup>.

d) *pagamento pela ocupação ou retenção de área*: valor a ser pago anualmente pelos concessionários, a partir da data de assinatura do contrato de concessão, disposto no edital de licitação e no contrato de concessão. As faixas de valores por km<sup>2</sup> e por fase do processo de exploração e produção, adotadas para fins de cálculo desta participação, estão definidas no Decreto nº 2.705. Para fixação desses valores, dentro de cada faixa, a ANP levará em conta as características geológicas, a localização da bacia sedimentar em que o bloco objeto da concessão se situar, bem como outros fatores pertinentes.

---

<sup>65</sup> A análise de limites de produção para isenção das participações especiais permite extrair algumas informações sobre a carga tributária. Em primeiro lugar, quanto mais inóspito o local de produção, mais difícil a extração e, conseqüentemente, maior o limite de isenção. Em segundo lugar, conforme o tempo vai passando, o limite de isenção se reduz, pois campos que operam por muitos anos representam um grande potencial de recursos e de lucratividade. Além disso, a agência reguladora oferece uma faixa maior de isenção nos anos iniciais para que o investidor consiga diluir os gastos exploratórios realizados anteriormente à fase de produção. Se em um determinado trimestre a receita líquida de um campo for negativa, ela poderá ser compensada no cálculo da participação especial devida no mesmo campo nos trimestres subseqüentes.

<sup>66</sup> Os recursos provenientes das participações especiais, independentemente do local de prospecção, devem ser distribuídos da seguinte forma, segundo a Lei do Petróleo: 40% para o Ministério das Minas e Energia, para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica de prospecção de petróleo e gás natural, promovidos pela ANP; 40% para o estado em que ocorrer a produção; 10% para o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, destinados a projetos ambientais e à recuperação de danos provocados pela atividade petrolífera; 10% para o município produtor.

Em síntese, a lei prevê a existência das quatro modalidades de participação governamental sobre a indústria do petróleo, sendo que os *royalties* e a taxa pela retenção e ocupação são obrigatórios em todos os contratos. As participações especiais só devem ser pagas em casos de lucratividade elevada, segundo uma tabela de alíquotas progressivas incidentes sobre o volume medido de produção. O bônus de assinatura, por sua vez, é o próprio lance vencedor do leilão de licitação das áreas, cujo processo inclui também exigências técnicas, jurídicas e financeiras para a definição do consórcio vitorioso.

Além dessas participações devidas ao governo, a Lei do Petróleo estabeleceu, no seu Artigo 52, a obrigatoriedade do pagamento de participação aos proprietários de terras onde se realizar a produção. Os *royalties* e o pagamento pela ocupação ou retenção de área são participações obrigatórias, enquanto as demais ficarão a critério da ANP. A destinação das participações governamentais foi regulamentada, em diversos instrumentos legais, como a Lei nº 7.990, a Lei nº 9.478 e o Decreto nº 2.705, como demonstrado no Quadro 4.3.

Em 2001, a Petrobras continuava responsável por 96% da produção de derivados, enquanto as refinarias privadas Manguinhos e Ipiranga respondiam por 1,8% e as Centrais Petroquímicas, empresa autorizada pela ANP a produzir gasolina, diesel e GLP não ofertava mais do que 0,6% o da produção. Um fato relevante foi a aquisição de 30% da refinaria Alberto Pasqualini no Rio Grande do Sul pela Repsol, resultado de uma permuta de ativos com a Petrobras, e que deu à empresa espanhola 1,8% o do mercado nacional em 2001.

No segmento de distribuição e revenda de derivados líquidos notam-se importantes alterações na estrutura de mercado, principalmente, no que diz respeito ao crescimento da participação das novas entrantes na distribuição de óleo diesel e gasolina automotiva.

Quadro 4.3  
Participação governamental

	ANP	MME	MMA	MCT	MM	Estados	Municípios	Fundo Especial
Bônus de assinatura	Parcela consignada no orçamento aprovado	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Royalties (parcela que representar 5% da produção)	-	-	-	-	-	70%	30%	-
Royalties da terra (parcela que representar 5% da produção)	-	-	-	25%	-	52,5%	22,5%	-
Royalties no mar (parcela que exceder 5% da produção no mar)	-	-	-	25%	15%	22,5%	30%	7,5%
Participação especial	-	40%	-	10%	-	40%	10%	-
Pagamento pela ocupação ou retenção de área	100%	-	-	-	-	-	-	-

n d.- não definido. Fonte: Leis nº 7.990 e Lei nº 9.478 e Decreto nº 2.705.

Como demonstra a Tabela 4.6, a participação no mercado deste grupo de distribuidoras agrupadas na categoria *Outras* já atingia 24% em 1999, chegando a cerca de 29% em 2002. Dois fatores basicamente explicam este aumento de participação das novas entrantes. Primeiro, a proliferação de distribuidoras foi facilitada pela flexibilização dos requisitos de entrada a partir de 1993. Um segundo fator diz respeito ao sistema de quotas de combustível, ainda sob o

controle da ANP, que garante às empresas emergentes condições comerciais similares às aquelas concedidas às grandes distribuidoras.

Tabela 4.6  
**Evolução da participação das distribuidoras: gasolina automotiva e óleo diesel, 1999-2002**

	1999	2000	2001	2002
BR	25%	23%	24%	24%
Ipiranga	17%	17%	18%	18%
Shell	13%	12%	11%	10%
Esso	10%	10%	10%	10%
Texaco	11%	10%	10%	9%
Outras	24%	29%	28%	29%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: ANP (2003b).

Na revenda de combustíveis, também ocorreu um aumento no número de agentes e cresceu a participação dos postos “bandeira branca” que não possuem vínculo contratual permanente com empresas distribuidoras. Entre 1999 e 2001, o total de postos passou de 26,7 mil para 32,7 mil sendo que a participação do bandeira branca elevou-se de 600 para 1800 do total. A maior presença destes postos na revenda e na distribuição facilita o escoamento do produto das distribuidoras entrantes que geralmente não dispõem de uma grande rede de postos “bandeirados”.

No segmento de distribuição de gás liquefeito de petróleo (GLP), a entrada de novos agentes não registrou o mesmo ímpeto do que na distribuição de combustíveis líquidos. Um aspecto marcante do segmento foi, contudo, o processo de aquisição liderado por grupos multinacionais desde meados dos anos 90. Em 1996, a holandesa SHV Energy comprou 49% da Supergasbras e 50% da Minasgás controlada pela Supergasbras. Em 1997 e 1998, a anglo-holandesa Shell adquiriu o controle da Petrogaz e a Pampagás, respectivamente.

Em 2001, quatro grupos (ENI, Ultra, Edson Queiroz e SHV) representavam cerca de 80% do mercado de distribuição de GLP, situação próxima do que ocorria em 1997. Na revenda, foi preservada a obrigatoriedade do vínculo contratual entre revendedores e distribuidores. Em comparação com a distribuição de combustíveis líquidos, a maior dificuldade de entrada de novas distribuidoras

no GLP é explicada pelos custos relativamente altos de montagem das plantas de envasilhamento, a aquisição e manutenção de estoques de vasilhames, além da complexidade logística que representa o estabelecimento de uma rede de revendedores credenciados.

No segmento de transporte, à semelhança do de refino, a Lei do Petróleo estabeleceu que qualquer empresa (ou consórcio de empresas), constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no país, poderá receber autorização da ANP para construir instalações e efetuar qualquer modalidade de transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, seja para suprimento interno ou para importação e exportação. A Petrobras recebeu da ANP as respectivas autorizações para continuar operando, ratificando sua titularidade e seus direitos referentes às instalações de transporte marítimo e dutoviário (Autorizações nº 4 e 7 de 1998).

Ainda em 1998, a ANP, por intermédio da Portaria nº 44, regulou as atividades de construção e operação de instalações de transporte de gás natural. Essa portaria foi ampliada pela Portaria nº 170, que estendeu sua abrangência para construção, ampliação e operação de instalações de transporte ou de transferência de petróleo, seus derivados e gás natural, inclusive Gás Natural Liqüefeito (GNL). Nessa mesma data, através da Portaria nº 169, a ANP aprovou as regras de acesso para que terceiros utilizem os dutos e as instalações de transporte atualmente em operação ou a serem construídas, definindo também os princípios gerais pelos quais vão ser determinadas as tarifas de transporte do gás.

Em 2000, em cumprimento a artigo específico da Lei do Petróleo, a Petrobras criou duas novas subsidiárias: a Petrobras Transportes S.A. (Transpetro) e a Petrobras Dutos S.A. (Transdutos)<sup>67</sup>. As atividades previstas para essas subsidiárias incluem o transporte e armazenagem de granéis, petróleo, derivados e de gás por meio de dutos, terminais ou embarcações próprias ou de terceiros; o transporte de sinais, dados, voz e imagem associados às suas atividades fim; e a construção e operação de novos dutos, terminais ou embarcações. Vale ressaltar que para a construção e operação do gasoduto

---

<sup>67</sup> No segmento de dutos, polidutos e terminais, a Transpetro detém cerca de 90% da capacidade de escoamento de petróleo e seus derivados.

Bolívia-Brasil, a Petrobras criou a subsidiária Petrobras Gás S.A. (Gaspetro). Essa subsidiária controla o capital da Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil (TBG), responsável pela construção e operação da parte brasileira do gasoduto. A Gaspetro tem ainda participação minoritária na Gás Transboliviano (GTB), responsável pela parte boliviana do gasoduto.

A montagem das novas concessionárias através do processo de privatização das distribuidoras do Rio de Janeiro e de São Paulo promoveu o aumento do número de agentes e a incorporação de grandes empresas com experiência internacional na indústria. No Rio de Janeiro, a Companhia Estadual de Gás CEG foi adquirida por R\$464 milhões pelo consórcio liderado pela espanhola Gas Natural e a norte-americana Enron em 1997, enquanto um outro consórcio com a participação majoritária das duas empresas citadas, acompanhadas pela Petrobras, arrematou a concessão da CEG-Rio (Rio-gás) por R\$157 milhões. Em abril de 1999, o controle acionário da distribuidora Companhia de Gás de São Paulo Comgás foi arrematado por R\$1,6 bilhão pelo consórcio liderado pela British Gas, contando com a presença da Shell e CPFL. Em novembro de 1999, o grupo italiano ENI, através de suas controladas Agip, Italgas e Snam, adquiriu por R\$275 milhões a concessão para atuar na região noroeste de São Paulo, criando a Gas Brasileiro. O direito de exploração de uma terceira área de gás canalizado, a região sul de São Paulo, foi concedida por R\$534 milhões ao grupo Gas Natural durante leilão realizado em abril de 2000.

Apesar da entrada destes novos agentes, a Petrobras continua mantendo uma posição dominante dentro do segmento. Como já visto, a estatal controla quatro importantes agentes do setor (Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil, Transpetro, Gaspetro e BR Distribuidora) e detém participação em todos os projetos de transporte, com exceção do gasoduto lateral Cuiabá, que tem como acionistas a Shell e a Enron, cada empresa com 50% do empreendimento. A empresa comercializa todo o produto de origem nacional e 85% o das importações da Argentina e Bolívia. Além disso, a empresa é acionista em 18 das 24 distribuidoras presentes no país, e tornou-se a principal investidora em usinas térmicas movidas a gás natural.

No segmento, a chegada do gás boliviano e a regulamentação para importação de gás (Portaria ANP nº 43) e a construção de novos gasodutos são passos importantes em direção à meta governamental de ampliar a sua participação na matriz energética brasileira para 10% no ano 2010. Atualmente, as atividades relativas ao gás natural obedecem a seguinte ordenação institucional, como podemos ver abaixo:

Quadro 4.4  
**Ordenação institucional da exploração de gás natural**

<b>Atividades</b>	<b>Competência</b>	<b>Executor</b>
Exploração/Produção	Monopólio da União	Concessionário de E&P
Importação	Monopólio da União	Autorizados pela ANP
Transporte	Monopólio da União	Autorizados pela ANP
Processamento	Monopólio da União	Autorizados pela ANP
Distribuição de Gás Canalizado	Concessão dos Estados	Concessionárias de distribuição
Distribuição GLP	Monopólio da União	Distribuição autorizada pela ANP

Fonte: BNDES, 2000c.

A construção de termelétricas e a implantação de projetos de co-geração serão importantes alavancadores da expansão do uso de gás natural no país. Em vista do tamanho do mercado industrial brasileiro, da possibilidade de crescimento na geração termelétrica e da disponibilidade de reservas de gás nos países limítrofes, diversas empresas já pediram e receberam autorização da ANP para importação.

As liberações das importações e dos preços dos derivados de petróleo e gás natural, que estão sendo feitas gradualmente, constituem-se as principais medidas de transição do setor na direção de um mercado “aberto”.

Até início dos anos 90, os preços dos derivados e as margens de comercialização estavam tabelados e equalizados em todo o território nacional. Nos últimos anos vem se processando a gradativa liberação dos preços, bem como sua desqualização (redução paulatina dos subsídios aos fretes).

A Lei do Petróleo fixou um período máximo de transição de três anos (até agosto de 2000) para que todos os derivados básicos de petróleo e gás natural tivessem seus preços livres, do produtor ao consumidor. A partir de então,

qualquer subsídio sobre esses preços deve ser proposto pelo CNPE e submetido à aprovação do Congresso Nacional.

Da mesma forma que para o óleo cru e o gás natural, a ANP, progressivamente liberou a importação de derivados. Em 1998, através da Portaria ANP nº 73, regulamentou a importação de solventes, parafinas e lubrificantes. Em dezembro deste mesmo ano, como parte das medidas do Ajuste Fiscal, o governo liberou a importação do GLP e do querosene de aviação.

O processo de abertura trouxe mudanças importantes à estrutura corporativa da Petrobras. Nota-se, principalmente a partir de 1998, um esforço de elevar a profissionalização dos quadros executivos, a responsabilização por resultados, a autonomia e a transparência dentro da empresa. Trata-se de transformar a Petrobras em uma corporação internacional, com o foco na rentabilidade e uma ampla base de investidores nacionais e estrangeiros. Estas novas diretrizes são também, necessárias na medida em que a empresa tem de competir em segmentos até então protegidos pelo monopólio legal.

A introdução de procedimentos que aprimoram a governança corporativa representa, por outro lado, uma mudança na postura do governo em relação à Petrobras. O Estado passa a utilizar menos a empresa como instrumento de política de governo e procura beneficiar-se mais dos fluxos de lucros, dividendos, impostos e participações governamentais pagos pela companhia.

Esta nova fase da Petrobras foi acompanhada por uma crescente racionalização nas operações da empresa, com reduções de custos tanto no refino como na extração de petróleo no Brasil e no exterior. O custo do refino no Brasil caiu 43% entre 1998 e 2002, enquanto o custo de extração vem reduzindo-se desde 2000, apesar da expansão da empresa para áreas mais profundas da plataforma continental. A produção de petróleo, por sua vez, aumentou cerca de 50% entre 1998 e 2002, passando de 1 milhão b/d para 1,5 milhão de b/d (Petrobras, 2003).

Em paralelo, a elevação do preço do petróleo no mercado internacional entre 1999 e 2002 elevou fortemente os lucros da Petrobras. Os lucros da empresa passaram de um patamar de cerca de R\$ 2 bilhões em 1999 para um

nível próximo de R\$ 9 bilhões em 2002. No primeiro trimestre de 2003, a empresa registrou lucro líquido de R\$5,5 bilhões, 54% maior do que o verificado no primeiro trimestre de 2002.

Observa-se, também, um considerável aumento no fluxo de investimentos realizados pela empresa. O total de investimentos passa de 0,66% do PIB, em 1998, para cerca de 1,43% do PIB em 2002. Para tanto, a Petrobras lançou mão de instrumentos alternativos para captação de recursos tais como o lançamento de debêntures e operações de *project finance*<sup>68</sup>.

Com a abertura, o processo de internacionalização das operações da empresa ganhou maior dimensão, com uma série de aquisições e permutas de ativos, principalmente na Argentina e Bolívia<sup>69</sup>. Em 1998, a Braspetro (70%) e Pérez Companie (30%) adquiriram duas refinarias bolivianas. Em 2000, a Petrobras concluiu um contrato de permuta de ativos com a Repsol-YPF, pelo qual passou a controlar a empresa EG3, proprietária de uma refinaria e cerca de setecentos postos de revenda na Argentina<sup>70</sup>. Em 2002, a Petrobras adquiriu o controle da empresa PeCom Energia S.A., detentora de inúmeros ativos ao longo da cadeia de petróleo, gás natural e energia elétrica na Argentina e em outros países da América Latina. No mesmo ano, a empresa comprou a Petrolera Santa Fé, filial argentina da Devon Energy Corporation, ampliando a carteira de ativos na área de exploração e produção na Argentina.

---

<sup>68</sup> O *project finance* é uma estruturação financeira visando viabilizar um determinado projeto de investimento. Em alguns casos é criada uma sociedade de propósito específico, isolando o projeto dos acionistas. Esta estrutura tem sido utilizada principalmente em projetos de infra-estrutura, devido à existência de um fluxo de receitas previsível. A idéia de viabilizar um projeto de telefonia, energia ou concessão rodoviária através de *project finance* visa essencialmente o isolamento entre o risco do projeto e risco dos acionistas. Dessa forma, no *project finance* puro, não é solicitada nenhuma espécie de garantia e aporte de recursos próprios dos empreendedores, o que não têm acontecido na prática. Os credores, que na verdade incorrem nos maiores riscos, necessitam em uma estrutura de *project finance* que os empreendedores do projeto apresentem mitigados todos os riscos dele inerentes, para que nada dê errado, por exemplo, que o fornecedor entregue o equipamento na data marcada, que o fluxo de veículos que passa por um pedágio seja aquele projetado ou que uma determinada termelétrica tenha um contrato de venda da energia por ela gerada a um preço pré-determinado durante a vigência do financiamento, etc.

<sup>69</sup> Note-se que, desde a década de 1970, a Petrobras atua em diversos países da América Latina, Caribe, África, e nos EUA no segmento de exploração e produção de petróleo. O recente processo de internacionalização destaca-se pela maior ênfase em ativos a jusante da cadeia e no segmento de geração de energia elétrica.

<sup>70</sup> Em contrapartida, a Petrobras cedeu à Repsol-YPF 30% na subsidiária Alberto Pasqualini Refap S. A.; direitos contratuais de titularidade da BR de fornecimento de combustíveis a cerca de 250 postos e 10% dos direitos de concessão para exploração do campo de Albacora Leste, na bacia de Campos.

O forte aumento dos investimentos, a elevação da competitividade e o crescente processo de internacionalização da Petrobras consistem em uma das principais marcas do processo de abertura iniciado em 1997.

Vale ressaltar, por fim, que, em decorrência do monopólio exercido por 45 anos, a Petrobras se tornou detentora de um conjunto apreciável de informações técnicas e geológicas a respeito do potencial das bacias sedimentares brasileiras, além de possuidora da tecnologia mais avançada do mundo em exploração de petróleo em lâminas situadas entre mil e 2 mil metros de profundidade na plataforma continental, de acordo com a Offshore Technology Conference (OIC). Tais conhecimentos habilitam a Petrobras a um papel estratégico no ambiente de competição que se instalou no país, sobretudo no que se refere à constituição de parcerias para a disputa de concessões e aos padrões tecnológicos desejados para as firmas que operam no setor.

## Conclusão - Três setores em comparação

De um modo geral, a regulamentação ou a institucionalização dos três setores estudados se deu em um período de 20 anos, com a criação de suas *holdings*: a Petrobras em 1953, a Eletrobras em 1961 e a Telebras em 1972. Por definição, estas empresas estatais foram criadas para alavancar e fortalecer a acumulação dos agentes privados nacionais e, por essa via, alargar os espaços de soberania do capitalismo nacional, no âmago de um desenvolvimento industrial nucleado por políticas setoriais de substituição de importações. No Brasil, o engajamento direto do Estado operou-se por força da carência ou da fragilidade do agente estratégico clássico: uma burguesia ou empresariado forte, oriundo da práxis do mercado.

Essa modalidade de atuação do Estado permitiu enfrentar as restrições de uma industrialização muito tardia, em condições de desvantagem face à dinâmica mundial capitalista de internacionalização produtiva. A implementação desse processo requereu soluções políticas específicas, colocando a *ação estatal*, especialmente, as *estruturas diretamente produtivas*, em posição estratégica para orientar e acomodar a dinâmica conflitante entre os interesses estatais, os dos capitais privados nacionais e os dos capitais estrangeiros.

Assim, desde o segundo governo Vargas até o governo Geisel, criou-se um ambiente muito favorável ao alargamento de poder e à expansão das empresas produtivas estatais e dos setores de infra-estrutura. Estabeleceu-se entre as autoridades dos sucessivos governos do período e os projetos setoriais – muitas vezes, não muito nítidos - uma *congruência de objetivos*. Essa relação de congruência se acentua ainda mais com o advento dos governos militares.

No entanto partir dos anos 80, este papel atribuído aos Estado mudou: de um Estado forte e relativamente virtuoso, passamos a um Estado fraco e incapaz de transformar positivamente a sociedade. De solução ele se transforma num problema (Evans, 1992).

Embora todos os setores de infra-estrutura tenham passado pelas crises fiscais dos anos 70 e 80 - a “década perdida” - e pela “ascensão” do

neoliberalismo nos anos 90, eles traçaram trajetórias distintas e responderam diferentemente a estes momentos de crise e reordenação da atuação do Estado no Brasil. De modo que podemos nos indagar porque, durante a década de 90, o setor de telecomunicações foi inteiramente desmembrado, sua *holding* desmantelada, suas operadoras de telefonia regionais e seu centro de pesquisa privatizados, enquanto, que no setor elétrico, o seguimento da geração foi aberto à concorrência privada, o segmento da transmissão permaneceu como monopólio gerido por um operador nacional, o segmento da distribuição também continuou como monopólio gerido por concessionárias e o segmento da comercialização foi aberto à competição privada.

Por que este setor também não foi totalmente privatizado como se deu com o setor de telecomunicações? Por que no setor de petróleo, embora o monopólio da União tenha sido flexibilizado permitindo a entrada de novos atores, a Petrobras continuou como estatal e, em certos aspectos, obteve mais autonomia?

Se todos esses setores e empresas estavam à mercê do inexorável movimento neoliberal que assolou a América Latina, e conseqüentemente o Brasil, durante os anos 90, por que não foram privatizados de uma vez só? Por que os movimentos de privatização propostos na “era FHC” não surtiram efeitos análogos nos setores em questão? Por que alguns resistiram mais que os outros às ondas reformistas?

As repostas para tais questões residem na *especificidade-chave* que estes setores ocuparam na estrutura do Estado desenvolvimentista no Brasil e nas relações que os mesmos estabeleceram com os outros atores setoriais e com sociedade brasileira em geral.

Recapitemos, brevemente, as trajetórias setoriais, a fim de respondermos as questões acima propostas.

Como visto nos Capítulos 3 e 4, o setor de telecomunicações foi institucionalizado e ganhou força durante o regime militar, *vis-à-vis* a enorme dimensão territorial a ser controlada e as preocupações quanto à emergente temática da segurança nacional, externa e interna. A concepção desenvolvimentista e estatista que presidiu a organização do setor e que se

expressou pelo incentivo à criação de tecnologia endógena, sob a condução de grandes empresas públicas, se deu em um marco institucional que conferia às empresas estatais grande autonomia financeira, administrativa e de decisões em relação ao governo.

Em 1972, a Lei nº 5.792 representou um passo definitivo na centralização da exploração dos serviços de telecomunicações nas mãos da União, uma vez que o setor se tornou então, definitivamente estruturado em torno de dois tipos de atividades: a *normativa*, exercida pelo Minicom e a *executiva*, concentrada na *holding* Telebras. Este arranjo institucional foi forte o suficiente para vencer a resistência das concessionárias estaduais e municipais, que temiam perder sua autonomia e dos fabricantes de equipamentos, que temiam a força que poderia deter uma empresa única para todo o setor, embora isso pudesse significar também uma notável ampliação do mercado.

O Executivo, por sua vez, manteve um instrumento importante de interferência na vida das empresas: o poder de nomear seus presidentes e diretores. Nos anos 80, durante o período de redemocratização do país, o Executivo vai lançar mão deste instrumento, enfraquecendo ainda mais a autonomia do Minicom e da Telebras, ao transformá-los em moeda política. É também neste período que o setor começa a se desmantelar: com a saída dos militares de cena, o setor perdeu seu maior aliado, além da existência de um comando político unificado.

Muito embora a ambiciosa proposta de política industrial nas telecomunicações, visando aproveitar a oportunidade ímpar de descontinuidade tecnológica (transição para a comutação eletrônica), contribísse para a instalação de uma moderna infra-estrutura de telecomunicações no país, as empresas brasileiras que se beneficiaram da reserva de mercado da Telebras não conseguiram (ao contrário das empresas que se desenvolveram em torno da Petrobras) atingir uma dimensão crítica em termos de economia de escala e de escopo e também se mostraram extremamente frágeis do ponto de vista financeiro, comercial e tecnológico, devido à dependência acentuada em relação Sistema Telebras.

Os programas de desestatização - mesmo que tímidos ou pontuais - que tiveram início no final dos anos 70 e se estenderam pela década seguinte marcaram o início do processo de desestatização do setor.

As manifestações de defesa do modelo tradicional, como aquela perpetrada pelo General José Antônio de Alencastro e Silva, Presidente da Telebras (1974-84), significaram mais uma reação à perda de graus de autonomia do comando do Minicom e das telecoms do que propostas consistentes de política frente às restrições e os limites impostos pela centralização do comando da área econômica federal sobre as principais decisões do SPE, e conseqüentemente, do Sistema Telebras.

Outros atores que poderiam fazer frente ao “desmonte do Sistema Telebras” eram os ex-dirigentes e construtores das telecomunicações que representavam um grupo influente, pois mantinham ainda o poder da autoridade, da experiência de comando e do conhecimento histórico das telecoms. Contudo, esse grupo foi progressivamente desmobilizado dos cargos de comando, fato chamado de “a desmilitarização do setor”.

Se por um lado, a perda do caráter estratégico do setor e a conseqüente perda de poder e de autonomia do grupo dirigente frente ao Executivo/área econômica não lograram formar uma aliança sólida para respaldar a decisão de abertura, por outro, no processo constituinte, as alianças e as coalizões dos privatistas não foram capazes de articular uma maioria parlamentar para aprová-la.

É importante enfatizar que o Sistema Telebras gozava ainda de grande prestígio, interno e internacional; que a entrada do capital privado nacional representava alto risco de êxito; que o capital estrangeiro tinha grande restrição interna; que o controle e as tarifas aviltadas impostas pela área econômica não forjavam expectativas aos investidores privados. Desse modo, a proposta dos privatistas sustentava-se como alternativa ao modelo tradicional, porém em bases frágeis para construir alianças e coalizões consistentes para as mudanças político-institucionais.

A Constituição de 1988, no entanto, garantiu um amplo espaço de atuação para a iniciativa privada ao assegurar a prestação de serviços de informação por entidades de direito privado e permitir a exploração privada - mediante autorização ou permissão - dos serviços de radiodifusão sonora e demais serviços de telecomunicações.

No governo Collor, durante a reforma ministerial implementada, o Minicom - numa clara demonstração de perda de prestígio e poder - foi transformado na Secretaria Nacional de Telecomunicações, subordinando-se ao recém criado Ministério da Infra-estrutura e, posteriormente, ao Ministério de Transporte e Comunicações. Esta reforma institucional desorganizou parcialmente as atividades de coordenação e regulação antes exercidas pelo Minicom e abriu maior espaço ainda às pressões de *lobbies* interessados em desregular o setor.

Aliado a isto, a abertura comercial, levada a cabo pelo novo governo, se traduziu no fim da reserva de mercado e na entrada de novos fornecedores de equipamentos em associações com grupos nacionais. Estes novos atores, de cunho internacional (AT&T, Northern Telecom, Alcatel), representaram a redução da participação das firmas nacionais no mercado e se puseram contra o principal instrumento de política que orientava a indústria de equipamentos: o poder de compra e de homologação de equipamentos feitos pela Telebras. Ao mesmo tempo, difundia-se a idéia de que a estrutura de oferta de serviços monopólica deixava de ser eficiente frente à intensa evolução tecnológica do setor de telecomunicações. Dessa forma, em função do imperativo tecnológico tornava-se obsoleto o modelo de monopólio da Telebras, impondo-se a necessidade de desregulamentação no setor.

Entre 1990 e 1993, a abertura das telecoms entrou nas prioridades do programa econômico dos governos Collor e Franco, inserida na discussão sobre as privatizações das grandes estatais provedoras de serviços públicos. O período foi marcado por iniciativas concretas de quebra do modelo tradicional através de uma estratégia de desconstitucionalização dos serviços de telecoms para liberar a operação dos novos serviços pela iniciativa privada.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994, a política de abertura obteve prioridade máxima no programa político do governo e a cúpula do Executivo Federal assumiu diretamente a implementação das reformas. Como o novo governo desfrutava de uma ampla maioria no Congresso, o *locus* principal das mudanças, a regulamentação do novo modelo para o setor teve uma tramitação rápida: as mediações cruciais do Executivo escamotearam e neutralizam uma discussão ampla com a sociedade, especialmente, em relação às propostas da oposição e as contribuições dos segmentos diretamente afetados pela reforma.

Note-se que a Telebras não conseguiu articular com o setor privado, a legitimidade e força, que a Petrobras construiu em torno de si, no setor de petróleo. No momento da reordenação do setor, a frágil indústria de tele-equipamento nacional não tinha razões ou força política para “defender” sua *holding*, uma vez que nem mesmo conseguiu se defender da política de abertura comercial, que se traduziu no fim da reserva de mercado e na entrada de novos fornecedores de equipamentos, o que resultou num aumento da concorrência no setor, principalmente, estrangeira.

A oposição (partido políticos, sindicatos, setores da indústria nacional de tele-equipamentos, executivos das operadoras estaduais) objetou ao modelo de privatização com competência no mercado, propondo a pura defesa do monopólio público ou a criação de um monopólio privado nacional, o que de fato o governo não considerava. Após as derrotas na arena do Congresso, ela deslocou a disputa para a arena do Judiciário, através de contestações judiciais.

Em perspectiva, nota-se que a oposição teve uma estratégia muito defensiva, por três razões básicas: primeiro, por deter pouca força política; segundo, pela falta de discussão nas subcomissões e no plenário, que truncaram as propostas alternativas; terceiro, por promover contra-iniciativas de contestação regimentais, públicas e judiciais.

Por sua vez, o setor elétrico sempre sofreu uma regulação estatal muito menos intensa que a das telecoms, em função da falta de uma maior articulação do Estado com as empresas do setor. Talvez a forte presença histórica de

concessionárias estrangeiras e a intervenção pública na órbita da produção de eletricidade levada a cabo por governos estaduais expliquem essa regulação mais “tímida” por parte do governo federal, que basicamente, se restringiu à formação de políticas de atração de capital e técnica necessários à expansão da indústria.

Como vimos, o setor de energia elétrica nas primeiras décadas do século XX apresentava uma estrutura dicotômica: de um lado o grupo de pequenas centrais termo e hidrelétricas supridoras dos municípios, instalações auto-produtoras das indústrias e as pequenas unidades de consumo doméstico, nas regiões agrícolas; de outro, o “bloco homogêneo” das duas grandes concessionárias estrangeiras (Light e Amforp), que atuando nos mercados mais dinâmicos da economia nacional, desenvolveram um sistema de geração, transmissão e distribuição em escala mais avançada.

O marco decisivo do posicionamento intervencionista do Estado no setor foi a promulgação do Código de Águas de 1934 que deu à União a competência de legislar e outorgar concessões de serviços públicos de energia elétrica, antes regidos apenas por contratos assinados com os estados, os municípios e o Distrito Federal. Apesar de estabelecer que as autorizações ou concessões seriam conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, o Código garantiu ao prestador do serviço a cobertura das despesas de operação e das cotas de depreciação e de reversão e a “justa remuneração” do capital investido, ao estabelecer os critérios para estabelecimento de preços dos serviços e determinar que a tarifa fosse fixada na forma de “serviço pelo custo”. Mesmo sendo o único ator setorial capaz de suplantar as dificuldades financeiras inerente a um tipo de indústria, que exige altos volumes de investimentos e prazos de maturação longos, as intervenções estatais sempre foram apenas pontuais.

No entanto, com o Programa de Metas podemos afirmar que o perfil do setor elétrico sofreu profunda transformação. A estatização estava praticamente aceita, mesmo pelas empresas privadas estrangeiras. É claro que no Programa de Metas apresentava-se também a perspectiva de que se devia direcionar os investimentos das empresas privadas para a distribuição, mas o que se definiu no

final da década de 50 foi que o Estado se incumbiria de toda a expansão e ampliação do parque gerador.

Em outras palavras o Estado tomaria para si o ônus dos grandes investimentos, enquanto que as empresas privadas ficavam com a parte mais lucrativa do setor, a venda ou comercialização da energia elétrica. O Plano de Metas, na década de 60, vai consagrar esta relação setor público/setor privado no setor de energia, uma vez que a empresa estrangeira não seria colocada na vanguarda do crescimento setorial; projetava-se a emergência do Poder Público como grande produtor de energia, seja na esfera federal, seja na estadual.

Todavia, devido à necessidade de se melhorar os arranjos institucionais (formulação e condução de uma política centralizada de expansão do setor) e o fortalecimento dos órgãos técnicos do setor foram criados, no início da década de 60, o Ministério das Minas e Energia (MME), a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e o Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE).

Durante o regime Militar, as maiores atuações do Estado no setor se deram através de um conjunto de reformas que visavam atender não apenas ao imperativo de reestruturar as condições de financiamento do gasto público, cujo padrão se esgotara após a implementação do Plano de Metas, mas estabelecer o “realismo tarifário” e a instituição da correção monetária sobre o ativo imobilizado, como, paralelamente, por uma série de incentivos e instrumentos que alavancariam enormemente sua expansão a partir de então.

Apesar do período assistir à criação do órgão regulador, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), a nacionalização da Amforp e o reagrupamento de empresas sob a forma de *holdings*, bem como programas por maior autonomia tecnológica para o setor, a contribuição do setor público (União e Estados) no financiamento às atividades de suas empresas concessionárias era muito instável. A participação dos governos estaduais tendeu a diminuir, sinalizando para um afastamento nítido durante a década de 1970.

Com o primeiro choque do petróleo em 1973, a política de endividamento externo, a base do crescimento econômico brasileiro, começou a sofrer restrições que se aprofundaram progressivamente. Praticamente toda a renegociação da

dívida passou a ser feita no sentido de preservar as condições mínimas de pagamento.

Essa orientação determinou um outro cenário: a inexistência de recursos externos para o financiamento de novos investimentos em toda a economia brasileira, particularmente, no setor de energia elétrica. Aliado a isto vai ocorrer um enfraquecimento dos atores setoriais públicos, quando a questão energética é tirada das *holdings* estaduais e da *holding* nacional para ser formulada em termos de política global de energia, através da Comissão Nacional de Energia, diretamente ligada ao gabinete do Presidente da República.

No final da década de 70, com a criação da Secretaria Especial de Controle das Estatais (Sest), a autonomia das empresas públicas começou a sofrer uma série de restrições. Esta situação acarretou mudanças no comportamento até então dotado, obrigando-as a submeter seus programas de expansão, as suas diretrizes econômico-financeiras ao governo central, do mesmo modo que todo o setor produtivo estatal acabou sendo submetido a cortes lineares do dispêndio global determinados pela administração econômico-financeira do governo. A partir de então, perdeu-se muito da capacidade de definição de programas, prioridades de investimento e diretrizes básicas no que concerne ao planejamento do SPE.

Afora isto, com a eclosão da crise de liquidez do mercado financeiro internacional com a moratória do México em fins de 1982, as possibilidades de obtenção de novos recursos pelos países devedores, dentre eles, o Brasil, foi reduzida drasticamente, interrompendo com isto o padrão de financiamento adotado pelo Estado brasileiro na década anterior. Tal quadro macroeconômico fez com que fosse formalizado, no início de 1983, um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), cujo cerne foi o corte da possibilidade dos países emergentes captarem recursos no exterior para investir em infra-estrutura.

Como se isso não bastasse, o FMI ainda “propôs”, dentre muitas outras medidas que acabaram fazendo parte e ainda fazem das orientações econômicas oriundas governo federal e de muitos governos estaduais, uma reforma econômica que envolveu desde a flexibilização do mundo do trabalho, o controle inflacionário, a liberalização do mercado e a privatização.

Por outro lado, em 1985, houve uma tentativa de saneamento do setor elétrico, através do Plano de Recuperação no Setor de Energia Elétrica (PRS), que tinha como objetivos a recuperação econômico-financeira do setor, em médio e longo prazo, através de proposições de ordem tarifárias e fiscais, que visavam à recomposição da capacidade de autofinanciamento para realização da devida expansão do mesmo. No entanto, o conjunto das recomendações sugeridas nunca saiu do papel, sendo abortadas, principalmente, a partir da entrada de novos atores políticos no país a partir das eleições de 1990.

A década de 90 vai representar uma ruptura no modelo de desenvolvimento brasileiro até então levado a cabo. O modelo de substituição de importações daria lugar a um modelo cujo pressuposto básico passava pela redução da intervenção do Estado na economia e a ampliação do espaço de atuação das forças de mercado - o que seria atingido através de uma política de abertura comercial e de privatizações.

Não obstante, o Ministério das Minas e Energia, ao lado do Conselho Nacional de Política Energética, continue ainda como órgão responsável pela definição das políticas públicas para o setor e tenha-se criado uma agência reguladora setorial, a ANEEL, o processo de reforma setorial respondeu basicamente aos interesses das empresas concessionárias, em sua grande maioria estrangeiras, pela disputa em torno dos mercados emergentes.

Como no setor de telecoms, a institucionalização do setor de petróleo e o início da regulação estatal teve desde início uma clara inspiração nacionalista, muito cara aos militares (base da economia nacional, defesa militar do país, segurança nacional). E também como nas telecoms, o setor de petróleo seria um dos pilares sobre o qual se daria a ação do Estado, em áreas nucleares da economia. Foi como ator principal na institucionalização e regulação dos setores-chave, que o “Estado planejador” entrou na área econômica como participante de articulação e reorientação do processo econômico global.

E é neste sentido, que a Petrobras vai exercer sua futura atuação. Note-se, que ao contrário do setor energético, não havia a existência interna de nenhuma estrutura empresarial de certa relevância, pública ou privada, nacional ou

estrangeira, implantada nas atividades que se constituíram em funções do monopólio da empresa.

Assim, desde sua criação em 1953, a Petrobras, apoiada na forte legitimidade política nacional e popular, vai se constituir no lastro sobre o qual o setor vai se desenvolver nacionalmente. Atuando simultaneamente como regulador e como produtor, principalmente na fase áurea do regime militar, a empresa vai ser favorecida por um ambiente político estimulante, não apenas em relação à expansão de suas atividades industriais e comerciais, mas também pela criação de condições propícias ao exercício de suas capacidades políticas como centro processador de decisões relativas aos interesses cooperativos da “tríplice aliança”: Estado, capital privado nacional e empresa estatal. O desempenho da função intermediadora e acomodadora dos interesses e investimentos mistos de capitais estrangeiros e nacionais, vão colocar a cadeia produtiva setorial nas mãos únicas da Petrobras.

O padrão de conduta relativamente autônomo que a Petrobras exibiu na sua trajetória deveu-se, em grande parte, à capacidade de seus administradores de gerar recursos internos, independentes do orçamento público, atributo cuja lógica de reprodução tendeu a se ampliar à medida que a empresa foi expandindo suas atividades econômicas.

O ingresso da Petrobras no desenvolvimento petroquímico foi definitivo para dar solidez à estruturação desse ramo e para a ampliação da estrutura industrial brasileira. Coube à estatal a ocupação desse espaço estratégico. A dupla função estatal de suprimento da (in)capacidade empresarial privada nacional e de contrapeso do capital internacional tornara-se drástica para o processamento da industrialização do país.

Durante os anos 90, quando o processo de abertura do setor ganha maior amplitude e as mudanças ocorridas, em primeiro lugar, no plano econômico, como a abertura externa da economia brasileira, e no plano institucional, como a quebra de monopólios (vide item 4.3, do Capítulo 4), interromperam os antigos elos que existiam entre as empresas estatais prestadoras de serviços públicos e os fornecedores nacionais de equipamentos e

serviços, atores-chaves, como a Petrobras, conseguiram maior margem de manobra no novo cenário.

Como visto anteriormente, o processo de abertura e desregulamentação da indústria do petróleo no Brasil foi articulado dentro de duas frentes interdependentes. A primeira envolveu segmentos que não faziam parte do monopólio da União: eliminação gradual do tabelamento, “desequalização” regional dos preços, eliminação dos subsídios e a flexibilização dos requisitos de entrada na distribuição e revenda. A segunda frente compreendeu um conjunto de mudanças legais que permitiram a atuação de empresas privadas em atividades até então restritas à Petrobras.

A desregulamentação teve início no começo do governo Collor, em 1990, quando o Conselho Nacional de Petróleo foi extinto e no seu lugar criou-se o Departamento Nacional dos Combustíveis, subordinado à Secretaria de Energia do Ministério de Minas e Energia.

Por seu turno, o DNC deu início ao processo de redução dos controles sobre a atuação dos postos revendedores de combustíveis e ao abrandamento do escopo do controle de preços ao consumidor, de modo que, a partir de meados da década de 90, os preços da gasolina e do álcool hidratado deixam de ser tabelados pelo governo tanto na revenda como no segmento de distribuição. Os requisitos de entrada na distribuição de combustíveis foram reduzidos, o que permitiu o aparecimento de inúmeras distribuidoras.

Durante a “Era FCH” que se inicia em 1994, o processo de abertura do setor ganha maior amplitude com a Lei das Concessões (Lei nº 8.987), que regulamentou o Artigo 175 da Constituição e estipulou as diretrizes gerais para concessão dos serviços públicos; com a Emenda Constitucional nº 5 que deu nova redação ao Artigo 25 da Constituição Federal de 1988, permitindo que os serviços locais de gás canalizado fossem explorados por empresas privadas; e com a Emenda Constitucional nº 9, que por sua vez, flexibilizou o monopólio da Petrobras e permitiu a atuação de empresas privadas em todos os elos da cadeia do petróleo e do gás natural. A Lei do Petróleo (Lei nº 9.478) estabeleceu o novo

marco regulatório do setor e criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

Este novo marco regulatório foi, fundamentalmente, concebido com a finalidade de criar as regras necessárias à participação dos agentes privados nas atividades antes exclusivamente desempenhadas pela Petrobras. Nesse sentido, o objetivo foi promover a entrada de novas empresas, fomentar a competição e atrair novos investimentos isolados ou em parceria com a própria Petrobras. Dois compromissos políticos nortearam a construção desse novo ambiente regulatório. O primeiro consistiu - numa tentativa de ruptura com o passado - na reestruturação da intervenção do Estado no setor, apontando para o estabelecimento da ANP, dentro de parâmetros de relativa autonomia administrativa e financeira. O segundo compromisso foi a manutenção da Petrobras como empresa estatal, presente em todos os segmentos da indústria.

Este processo de abertura trouxe mudanças importantes à estrutura corporativa da Petrobras: a empresa foi transformada em uma corporação internacional, com o foco na rentabilidade e uma ampla base de investidores nacionais e estrangeiros. Estas novas diretrizes se fazem necessárias na medida em que a empresa tem que competir em segmentos até então protegidos pelo monopólio legal. Isso tudo porque a estatal nunca teve uma concorrente à altura no cenário nacional. Por outro lado, o Estado passou também a utilizar menos a empresa como instrumento de política de governo e procurou beneficiar-se mais dos fluxos de lucros, dividendos, impostos e participações governamentais pagos pela companhia.

Embora o setor tenha visto a entrada de novos agentes, a maioria deles grandes empresas privadas estrangeiras, em seus mais variados segmentos, o forte aumento dos investimentos, a elevação da competitividade e o crescente processo de internacionalização da Petrobras consistem em uma das principais marcas do processo de abertura iniciado na década de 90.

Através da comparação da dinâmica das mudanças que ocorreram nos três setores e da análise da influência de variáveis estruturais, histórico-institucionais e

políticas sobre os resultados das reformas setoriais, procuramos entender como esses setores e/ou empresas conseguiram, ao longo do tempo, deter mais autonomia e poder decisório que outros, e porque certas entidades setoriais (e outras não) que alcançaram níveis elevados de autonomia e poder decisório conseguiram aumentá-los ou, no mínimo, preservá-los, mesmo em evoluções contextuais adversas.

A especificidade desses atores, que nasceram com dupla face (a estatal e a empresarial) se originou da dimensão constitutiva singular do “Estado empresário”. Essa origem possibilitou que, em suas trajetórias de crescimento, eles se transformassem em centros processadores de decisões, articulando, agregando e intermediando - num complexo processo de negociação - interesses advindos de outros atores da esfera estatal, do governo, do setor privado nacional e multinacional.

A realização desse potencial de ativismo político, entretanto, requereu por parte desses atores a construção de uma *identidade política*, nucleada por um *projeto estratégico próprio* que se foi fazendo ao longo de *uma trajetória*. Essas identidades políticas se expressaram na capacidade de adquirir, acumular, reciclar e, sobretudo, mobilizar recursos de poder para implementar, a longo prazo, uma política, por vezes, conscientemente direcionada.

Além da autonomia e dos âmbitos de competência legalmente definidos no ato de suas criações, é notável a capacidade política de alguns atores (a Petrobras talvez seja o maior exemplo disso) que puderam aumentar seu poder em função dos vínculos privilegiados que estabeleceram com atores estratégicos da máquina estatal, dos governos e dos meios privados específicos de intervenção.

Contudo, a *relação decisiva* para fortalecer ou fragilizar a face política dos atores foi a do *acordo básico* com os atores políticos dominantes do sistema. Esse acordo definiu as *regras básicas da ação coletiva*, visando a implementação de um *projeto sócio-produtivo*. A *estratégia de desenvolvimento*, pactuada e repactuada, pelo acordo entre os interesses dos atores principais do projeto foi crucial para definir e balizar o papel político e econômico dos setores.

O traço marcante na evolução dos setores de infra-estrutura estudados foi a diversidade de suas trajetórias. Trajetórias permeadas por conflitos, mais ou menos agudos, onde os respectivos processos de institucionalização evoluíram por lógicas particulares a cada um deles. Vale lembrar a primeira hipótese adotada neste trabalho: **a dinâmica política da reforma do Estado no Brasil é diferente segundo a forma de inserção de cada um dos setores na estrutura estatal, assim como sua articulação com o mercado e a sociedade civil.**

As diferentes trajetórias institucionais ao longo do período de construção das empresas, autarquias, órgãos reguladores, em cada setor, mostram que não se pode entender o processo de reforma do Estado como um processo único. A força institucional, o enraizamento social, as coalizões políticas e econômicas de cada setor - que inclui as empresas, autarquias, ministérios e mesmo associações empresariais, sindicais e políticas que dependem deles ou competem com eles - são diferentes. O resultado final é que um mesmo processo geral de mudança estrutural nas relações entre Estado e sociedade mostra diferentes trajetórias de mudanças institucionais (privatização, parcerias, fortalecimento/fragilização econômica etc).

Se por um lado, não pudemos minimizar ou ignorar as relações de poder que os setores de infra-estrutura estabeleceram com o aparelho de Estado e com a sociedade, por outro, levamos a cabo uma análise do desenvolvimento histórico e institucional desses setores que considerou as diferenças e peculiaridades que existem tanto *entre* eles quanto as que existem *dentro* de um determinado setor.

Assim, o debate principal se deu sobre como Estado em relação aos interesses sociais e econômicos; sua capacidade de promover o desenvolvimento (modernização) das sociedades e como ele se articulou com as forças sociais e econômicas sem se tornar nem um predador nem um refém dessas forças. O objetivo de fundo foi indicar os fatores que explicam as mudanças na forma de organização do Estado brasileiro, isto é, a reforma do Estado, a privatização, regulamentação/desregulamentação à luz das teorias neo-institucionais recentes e em contraposição com as teorias ou enfoques supracitados.

Como visto nas discussões travadas no Capítulo 1, as fronteiras entre Estados e sociedades, em muitas situações e períodos históricos, não seriam muito claras ou sólidas. A própria efetividade das ações do Estado dependeria de seus laços com a sociedade. As relações entre Estado e sociedade seriam diferenciadas dependendo de agência, nível hierárquico e período histórico. Para compreender detalhadamente o insulamento, a autonomia e a permeabilidade, seria necessário desagregar o Estado e analisar os inúmeros atores nas múltiplas arenas da sociedade, deixando como contingentes os resultados da política.

Neste sentido, em nossa análise, não atribuímos ao Estado brasileiro um grau permanente, a-histórico de autonomia, como se esta se tratasse de um atributo fixo, passível de ser assegurado mediante de algum tipo de mecanismo institucional, como se possível a independência ou mesmo a isenção de um Estado supostamente equidistante do jogo político e dos conflitos de interesse. Tentamos rejeitar as antíteses simples entre Estado e sociedade civil, pois acreditamos que tais entes estão temporalmente articulados, variando seus respectivos graus de autonomia a outro.

Sob tal perspectiva, pudemos explorar as capacidades do Estado brasileiro em implementar sua própria “reforma”, *vis-à-vis* a existência de uma oposição de poderosos grupos sociais e circunstâncias sócio-econômicas limitadoras. E mesmo que as “reformas orientadas para o mercado” possam indicar algumas diretivas gerais de mudança, elas pouco esclarecem sobre o enquadramento institucional e o conteúdo das políticas que prevalecem nos casos onde tais reformas foram introduzidas.

Também como analisado no Capítulo 1, a tradição marxista e a pluralista-liberal reduzem o Estado às estruturas preexistentes da sociedade civil, pois cada uma delas vê o Estado predominantemente como um lugar, uma arena, onde a luta de classes, os grupos de interesse e os indivíduos se exprimem e se institucionalizam e - nas versões funcionalistas - onde um consenso normativo é expresso e implementado. Embora tais teorias discordem em muitos outros aspectos, elas estão unidas na recusa de um poder autônomo significativo para o Estado. E, apesar da existência de uma crítica de tal reducionismo e da autocrítica

implicada na presença constante do termo “autonomia relativa” por alguns marxistas, ainda existe uma relutância em analisar esta autonomia.

Estes dois enfoques não são suficientes para dar conta de nosso problema, pois suas generalizações “universalistas” (mesmo as que apontam para autonomia e a inserção do Estado em relações sociais conflitivas) não podem captar toda a complexidade das relações entre o aparelho de Estado e a sociedade, uma vez, **que a dinâmica setorial da reforma do Estado mostra que nem o paradigma marxista que subordina o Estado à configuração dos interesses econômicos capitalistas, nem as abordagens institucionalistas, que focam apenas as condições institucionais e organizacionais que garantem a autonomia política do Estado, permitem compreender o processo de transformação do Estado brasileiro.**

Desse modo, a perspectiva histórica e institucional adotada nesta pesquisa argumenta que a trajetória de construção político-institucional dos setores estudados, não foi um processo linear e dependeu de uma série de articulações entre atores sociais, políticos, econômicos e estatais. Cada setor, por exemplo, pôde ou não se tornar estatal em função da interação entre esses agentes e o contexto nacional e internacional; pôde ser mais ou menos forte institucionalmente, politicamente e ou economicamente, também em função das diferentes configurações sociais, políticas, econômicas e estatais, dentro das quais se estruturam.

Vale notar que a ênfase unilateral nos aspectos econômicos conduz a um segundo equívoco. Trata-se do pressuposto de um automatismo cego do mercado globalizado. O processo de globalização estaria submetido a uma lógica férrea, à qual todos os países deveriam ajustar-se, de modo inescapável e segundo um receituário único. Isto teor implica, pois, uma visão determinista, já que a ordem mundial é percebida como submetida a uma dinâmica incontrolável, de efeitos inexoráveis, o que, no limite, descartaria a existência de alternativas viáveis. Efetivamente, se a globalização é apresentada como um processo inevitável, independente da intervenção humana, adaptar-se de forma imperativa torna-se a única saída possível.

A visão economicista leva ainda ao teor minimalista da agenda pública, pois a ênfase unilateral nos problemas econômicos situaria estas questões no centro da agenda governamental, eliminando qualquer meta concorrente, deslocando qualquer outro objetivo como fator supérfluo, causador de distúrbios e fonte de distorções. Assim, até mesmo a discussão em torno de uma escala alternativa de prioridades tende a ser apresentada como inoportuna, sendo mesmo deslegitimada e estigmatizada, como expressão de uma visão populista e contrária à modernidade. Alcançada a estabilização e realizadas as reformas, a via da modernização estaria assegurada com a retomada do desenvolvimento.

A ruptura com a noção fatalista da globalização, movida pelo automatismo do mercado, se fez acompanhar da descoberta da falácia do enfoque estritamente liberal da reforma do Estado, implicando fundamentalmente corte de gastos, redução do tamanho e das funções do Estado. Em consequência, observou-se a revalorização da capacidade de ação estatal como um pré-requisito do êxito dos governos na administração de situações de crise e transição. A centralidade da reforma do Estado significaria, portanto, a afirmação de um novo enfoque de maior alcance e abrangência. A ênfase desloca-se para a busca de alternativas e o reconhecimento de que o crescimento e a conquista de um novo patamar econômico não se produzem espontaneamente, senão que são o resultado de políticas deliberadas, de escolhas feitas por elites dirigentes determinadas a reverter situações adversas e elevar o nível de bem-estar da sociedade.

É preciso levar em conta a dimensão política da reforma do Estado e não apenas seus aspectos técnicos, administrativos, fiscais e financeiros. A ênfase na política, por sua vez, implica obter aquiescência às diretrizes estatais, produzir o acatamento aos ordenamentos e prescrições tanto administrativas como legais. Requer, enfim, o fortalecimento das conexões do Estado com a sociedade e com as instituições representativas, expandindo também os mecanismos de *accountability*, vale dizer, os procedimentos de cobrança e de prestação de contas, os meios de controle externo, a transparência e a publicização dos atos do governo.

A reforma do Estado não poder ser vista então, como mera alteração de um organograma do governo, não se tratando apenas de uma modernização administrativa, mas sim, de mudanças nas relações entre diversos atores e agentes econômicos, políticos e administrativos.

O processo de reforma do Estado, com a redefinição de suas relações com a sociedade é um processo eminentemente político, através do qual estão se reconfigurando as relações de poder na sociedade.

Diferentemente das proposições anteriores de modernização administrativa, que na lograram a alcançar uma mudança nas relações de poder e, portanto, tiveram vida efêmera, a reforma atual do aparato estatal se inscreve em uma transformação mais ampla, incluindo as relações internas de poder, o modelo de desenvolvimento e a inserção na economia internacional. Assim como na substituição do modelo agrário exportador pelo modelo importações substitutiva foi necessário modificar as relações de poder e transformar o aparato administrativo, o momento atual pode também estar indicando um redesenho das relações entre Estado e sociedade, como também de mudanças na institucionalidade do setor público, alterando as práticas gerenciais e administrativas.

Os determinantes múltiplos da reforma do Estado se dão na confluência de interesses diferentes e, muitas vezes, contraditórios. A reforma de aparato estatal para torná-lo mais democrático, eficaz, eficiente é uma demanda universal. No entanto, a resposta à esta demanda está condicionada tanto pelos enfoques teóricos que guiaram a reforma do Estado no Brasil, como pelas opções políticas adotadas e pela capacidade técnica e político dos governos para implementar as medidas propostas.

A experiência brasileira (e internacional) permite identificar diferentes enfoques teóricos, estratégias, instrumentos e medidas reformadoras, demonstrando que na há uma reforma que sirva como modelo, senão princípios e orientações que se adequam à capacidade política e institucional existente em casa realidade nacional. As medidas reformadoras geram novos riscos e desafios à capacidade de gestão da provisão dos bens públicos.

Por outro lado, podemos afirmar que o processo de reforma do Estado no Brasil, não indica uma transformação substancial nas relações entre os diferentes agentes e níveis de poder, na medida que o alcance das reformas foi bastante reduzido, limitando-se à diminuição do aparato administrativo, à descentralização e ao estabelecimento de novas modalidades de relação público/privada. De um modo geral, no balanço da iniciativa de reforma do Estado brasileiro fica evidente que tais medidas não foram capazes de aumentar as capacidades do Estado para cumprir as funções essenciais de inserção vantajosa na nova organização internacional, na redução das diferenças e desigualdades sociais e no estabelecimento de um modelo de desenvolvimento sustentável. Ao contrário, muitas das medidas reformadoras acentuaram os problemas sócio-econômicos preexistentes.

## Bibliografia

- ABRANCHES, S. H. *Reforma regulatória e reforma do Estado: conceitos, experiências e recomendações para o Brasil*. Mimeo, 1996.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. *Relatório anual 2001*. Brasília, 2001.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Atlas de energia elétrica do Brasil*. Brasília, Aneel, 2002.
- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. *Resumo das rodadas realizadas*. Brasília, ANP, 2003a.
- \_\_\_\_\_. *Relação de distribuidoras de combustíveis líquidos*. Brasília, ANP, 2003b.
- ALMEIDA, M. W. *Reestruturação, internacionalização e mudanças institucionais das telecomunicações: lições das experiências internacionais para o caso brasileiro*. Tese de Doutorado. Campinas, IE/UNICAMP, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Investimento e privatização das telecomunicações no Brasil: dois vetores da mesma estratégia*. Mimeo, 1998.
- ALMEIDA, M. H. T. "Pragmatismo por necessidade: Os rumos da reforma econômica no Brasil". *Dados*, v. 39, n° 2. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1996.
- ALMEIDA, M. H. T. e MOYA, M. *La Política de la Privatización de las Telecomunicaciones en Brasil*. São Paulo, USP, 1998.
- \_\_\_\_\_. "A Reforma negociada: o Congresso e a política de privatização". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 12, n° 34, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Concorrência, privatização e regulamentação nas telecomunicações: desafios e mito*. Mimeo, 1995.
- ALTHUSSER, L. *Aparelhos ideológicos de estado: notas sobre os aparelhos ideológicos de estado*. Rio de Janeiro, Graal, 1998.
- BAER, W., KERSTENETZKY, I. e VILLELA, A. "The changing role of the state in the Brazilian economy". *World Development*, v. 1, 1973.

- BAER, W. e MCDONALD, C. "A return to the past? Brazil's privatization of public utilities: the case of the electric power sector". *Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 38, n° 3, 1998.
- BELLINI, M. *Desregulamentação de monopólios estatais: uma análise do debate em questão*. Campinas, IE/UNICAMP, 1994.
- BIBLIOTECA DO EXÉRCITO. *A energia elétrica no Brasil (da primeira lâmpada à Eletrobras)*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 1977.
- BLYTH, M. *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- BNDES. *Privatização no Brasil 1990-1994, 1995-2002*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.
- \_\_\_\_\_ *Privatizações no Brasil, 1991-2001*. Rio de Janeiro, BNDES, 2001.
- \_\_\_\_\_ As telecomunicações no mundo. *Cadernos de Infra-Estrutura* n° 14. Rio de Janeiro, BNDES. 2000a.
- \_\_\_\_\_ As telecomunicações no Brasil. *Cadernos de Infra-Estrutura*, n° 11. Rio de Janeiro, BNDES, 2000b.
- \_\_\_\_\_ "Os novos agentes na exploração e produção do petróleo no Brasil". *Informe infra-estrutura*, n° 49. Rio de Janeiro, BNDES, 2000c.
- \_\_\_\_\_ "Políticas regulatórias no setor de telecomunicações: a experiência internacional e o caso brasileiro". *Textos para Discussão*, n° 71. Rio de Janeiro, BNDES, 1999.
- \_\_\_\_\_ *Brasil: Programas de Privatização*. Rio e Janeiro, BNDES, 1997.
- \_\_\_\_\_ *Programa Nacional de Desestatização: Relatório de Atividades-1996*. Rio de Janeiro, BNDES, 1996.
- BOYER, R. e DRACHE, D. *State against markets: the limits of globalization*. London, Routledge, 1996.
- BOTELHO, A. J. *Regulación e innovación en Brasil: el caso de las telecomunicaciones*. Mimeo, 1998.
- BOYER, R. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo, Editora Nobel, 1990.

- BRESSER PEREIRA, L. C. "Da administração pública burocrática à gerencial". *Revista do Serviço Público*, v. 48, nº 1. Brasília, ENAP, 1998.
- \_\_\_\_\_ "A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle". *Cadernos do Mare*. nº 1, Brasília, MARE, 1997.
- BRESSER PEREIRA, L. C., MARAVALL, J. M. e PRZEWORSKI "As Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata". *Dados*, v. 36. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1993.
- BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. K. (orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1998.
- BUCHANAN, J. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas, A&M University Press, 1980.
- \_\_\_\_\_ *Limits of liberty: between anarchy and leviathan*. Chicago, The University of Chicago Press, 1975.
- CARDOSO, F. H. e FALLETO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, LTC, 1979.
- CARDOSO, F. H. *As idéias e o seu lugar - Ensaio sobre as teorias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 1980.
- CARNEIRO, M. C. F. e BORGES, L. F. X. "Financiamento das telecomunicações no Brasil: balanço e perspectivas". In: *Revista do BNDES*, v.9 nº 17. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.
- CARNOY, M. *Estado e Teoria Política*. Campinas, Papirus Editora, 2001.
- CARVALHO, G. *Petrobras: do monopólio aos contratos de risco*. Rio de Janeiro, Forense-Universitário, 1977.
- CASSIOLATO, J. E. e LASTRES, H. M. (eds.). *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília, IBICT/IEL, 1999.
- CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- CASTORIADIS, C. "Pourvoir, politique, autonomie". In: *Le monde morcelé*. Paris, Seuil, 1990.

CASTRO, N. J. *O setor de energia elétrica no Brasil: a transição da propriedade privada estrangeira para a propriedade pública (1945-61)*. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, 1985.

CHESNAY, F. *A mundialização do capital*. São Paulo, Xamã Editora, 1996.

COHN, G. *Petróleo e Nacionalismo*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1968.

CONTRERAS, E. C. A. *Os desbravadores: a Petrobras e a construção do Brasil industrial*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Anpocs, 1993.

COSTA M. C. e MENARDI, F. "Reforma do Estado e pesquisa nas telecomunicações no Brasil: um estudo sobre o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento – CPqD". *Revista do Serviço Público*, nº 2. Brasília, ENAP, 1999.

COSTA, M. C. *Reforma do Estado e privatização: a resposta para o setor de telecomunicações no Brasil*. Mimeo, 1998.

\_\_\_\_\_ *Telecomunicações no Brasil: a trajetória de uma política tecnológica (1962-1987)*. Dissertação de Mestrado. Campinas, IFCH/UNICAMP 1991.

CROZIER, M. *Estado modesto, estado moderno: estratégia para uma outra mudança*. Brasília, FUNCEP, 1989.

\_\_\_\_\_ *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernas e suas relações na França, com o sistema social e cultural*. Brasília, UNB, 1981.

CRUZ, S. V. *Estado e economia em tempos de crise - política industrial e transição política nos anos 80*. Tese de Livre Docência. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1992.

COHEN, E. *Le Colbertisme "High Tech"*. Paris, Hachete, 1992.

DINIZ, E., BOSCHI, R. R. e LESSA, R. (orgs.) *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo, Vértice, 1989.

DINIZ, E. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.

\_\_\_\_\_ *Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente*. *Revista Brasileira de Informações em Ciências Sociais*, nº 45, 1998.

- \_\_\_\_\_ *Reforma do Estado e governabilidade (Brasil, 1985-1995)*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1997.
- \_\_\_\_\_ *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1997.
- \_\_\_\_\_ "Governabilidade, democracia e reforma do estado: o desafio da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90". *Dados*, v. 38, nº 3. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1995.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses. Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- ERBER, F. S e AMARAL, L.U. *Os centros de pesquisa das empresas estatais: um estudo de três casos*. Mimeo, 1993.
- ELETOBRAS *Plano Decenal de Expansão 1999/2008*. Rio de Janeiro, GCPS/Eletobras/MME, 1999.
- \_\_\_\_\_ *Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010 - Plano 2010: Relatório Geral*. Rio de Janeiro, Eletobras/MME, 1987.
- EVANS, P, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- EVANS, P e J. RAUCH. "Burocracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth". In: *American Sociological Review*, v. 64, 1999.
- EVANS, P. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press, 1995.
- \_\_\_\_\_ "The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change". In: HAGGARD, S., KAUFMAN, R. R. *The politics of economic adjustment: inter-national constraints, distributive conflicts, and the state*. Princeton, Princeton University Press, 1992.
- \_\_\_\_\_ *A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.
- FERREIRA, C. K. L. "Privatização do setor elétrico no Brasil". In: *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro, BNDES, 2000.

- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. "O Congresso e as medidas provisórias abdicação ou delegação?" *Novos Estudos Cebrap*, nº 47. São Paulo, 1997
- FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro, Insight Editorial, 1995.
- \_\_\_\_\_ A crise do Estado Desenvolvimentista no Brasil: uma hipótese preliminar. *Textos para Discussão*, nº 89. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, 1986.
- FRISCHTAK, C. R. Infra-estrutura: transição para novo modelo. In: VELLOSO, J. P. *Governabilidade e reformas*. Rio de Janeiro, INAE, 1997.
- \_\_\_\_\_ "The changed role of the state: regulatory policies and reform in a comparative perspective". In: FRISCHTAK C. R. (ed.). *Regulatory policies and reform: a comparative perspective*. The World Bank: Private Sector Department, 1995.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1974.
- GIDENS, A. *The Nation-State and Violence*. Cambridge, Polity Press, 1985.
- GORDINHO, M. C. *Telecomunicações: memória*. São Paulo, Marca d'Água, 1997.
- GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1984.
- GUTIERREZ, R. M. e CROSSETTI, P. A. *Indústria de tele-equipamentos no Brasil: evolução recente e perspectivas*. Rio de Janeiro: BNDES, 2003.
- \_\_\_\_\_. "Telecomunicações". In: *Infra-estrutura perspectiva de reorganização*. Rio de Janeiro, IPEA, 1997.
- HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. "O Estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado". In: SOLA, L. (org.). *Estado, mercado e democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- HALL, J. A. (org.) *Os Estados na História*. Rio de Janeiro, Editora Imago, 1992.
- HAM, C. e HILL M. *The policy process in the modern capitalist state*. London, Routledge, 1993.
- HARPER, J. "European telecoms in 21<sup>st</sup> century. The mythology of facilities-based competition". In: *Communications and Strategies*. nº 29, 1998.
- HAYEK, F. A. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1990.
- \_\_\_\_\_ *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal*

- principles of justice and political economy. London, Routledge, 1973.
- HERRERA, A. *A reforma del sector de telecomunicaciones en Brasil: asimetría regulatoria, competencia y universalización de los servicios*. Mimeo, 1998.
- HOBDAY, M. *Telecommunications in Developing Countries. The challenge from Brazil*. London, Routledge, 1993.
- HOBBSBAWN, E. *A Era dos Impérios. 1875-1914*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.
- HOBSON, J. M. *The State and the International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- \_\_\_\_\_ *The Wealth of the States. A Comparative Sociology of the International Economic and Political Change*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- IANNI, O. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1986.
- JOHNSON, B. et al (orgs). *Serviços Públicos no Brasil: Mudanças e Perspectivas*. São Paulo, Editora Edgard Blucher, 1996.
- KAUFMAN, R. "Stabilization and adjustment in Argentina, Brazil and Mexico". In: *Economic crisis and policy choice: the politics of adjustment in the Third World*. New Jersey, Princeton University, 1990.
- \_\_\_\_\_ "The politics of economic adjustment in Argentina, Brazil and Mexico: experiences in the 1980s and challenges for the future". *Policy Sciences*, v. 22, nº 3 4, 1989.
- LASCH, C. *The revolt of the elites*. Harper's Magazine, 1994.
- LGT. Lei Geral das Telecomunicações, nº 9.472, de 17.07.1997. Brasília, 1997.
- LATTMAN-WELTIMAN, F. "Economia e Política na Reforma do Estado." *Lua Nova* nº 37, 1996.
- LEVY, B. D. L. e SPILLER, P. T. (eds.). *Regulations, institutions and commitment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- LIMA, J. L. *Estado e energia no Brasil. O setor elétrico no Brasil: das origens à criação da Eletrobras (1890-1962)*. São Paulo, IPE/USP, 1984.

- MACIEL, C. S. *Globalização, crise de financiamento de economia e reestruturação institucional do setor elétrico brasileiro*. Tese de Doutorado. Campinas, IE/UNICAMP, 1995.
- MACULAN, A. "A política brasileira de ciência e tecnologia de 1970 a 1990". *Novos Estudos*, nº 43. São Paulo, Cebrap, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Processo decisório no setor de telecomunicações*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1981.
- MANN, M. *The Sources of the Social Power. Vol. II. The rise of classes and nation-states, 1760-1914*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Mare, 1995.
- MARTINS, C. E. *Estado e Capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec/Cebrap, 1977.
- \_\_\_\_\_. *Tecnocracia e Capitalismo. a política dos técnicos no Brasil*. São Paulo, Editora Brasiliense/Cebrap, 1974.
- MARTINS, L. *Estado capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Expansão recente do Estado no Brasil: seus problemas e seus atores*. Brasília, Finep, 1977.
- MARX, K e ENGELS, F. *Manifesto Comunista*. Rio de Janeiro, Garamond, 1998.
- MAYNTZ, R. *Sociología de la Administración Pública*. Madri, Alianza Universidad, 1978.
- MELO, P. R. e GUTIERREZ, R. M. "Telecomunicações pós-privatização: perspectivas industriais e tecnológicas". *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, BNDES, 1998.
- MIGDAL, J, KOHLI, A. e SHUE, V. *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- MILWARD, H. B. e PROVAN, K. G. "The hollow state: private provision of public services". In: INGRAM, H e SMITH S. R. (ed.). *Public policy for democracy*. The Washington, Brookings Institution, 1993.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. *Diretrizes para a abertura do mercado de telecomunicações no Brasil*. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei Geral das Telecomunicações Brasileiras*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. *Reforma estrutural do setor de telecomunicações: premissas e considerações gerais*. Brasília, 1995.

MOTA, C. G. (org.). *Brasil em perspectiva*. Rio de Janeiro, Difel, 1977.

NELSON, R. R. "National Innovation Systems" In: NELSON, R. R. *The Sources of Economic Growth*. Cambridge, Harvard University Press, 1996.

NELSON, J. M. *Intricate links: democratization and market reforms in Latin America and Eastern Europe*. Brunswick, Transaction, 1994.

NUNES, E. *Reforma Administrativa, Reforma Regulatória: A Nova Face da Relação Estado-Economia no Brasil*. Paper apresentado no Grupo de Trabalho Política e Economia. XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1998.

OCDE. *Diffusing technology to industry: government policies and programmes*. Paris, OCDE, 1997a.

\_\_\_\_\_. *Co-operative Approaches to Regulation Management*. Paris, OCDE, 1997b.

\_\_\_\_\_. *Regulatory Reform and Innovation*. Paris, OCDE, 1996.

\_\_\_\_\_. *Information networks and competitive advantage - Issues for government policy and corporate strategy development*. Paris, OCDE, 1989.

ODDO, G. e PONS, G. *O caso Telecom*. São Paulo: Objetiva, 2004.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

OLSON, M. *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven, Yale University Press. 1982.

\_\_\_\_\_. *The logic of collective action*. Cambridge, Harvard University Press, 1965.

PALATNIK, B. e ORENSTEIN, L. "Perspectivas do processo de privatização no Brasil". *Encontros com a Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

- PARKER, D. (ed). *Privatisation in the European Union. Theory and Policy Perspectives*. London, Routledge. 1998.
- PASANEZI, R. *Privatização e reforma institucional na infra-estrutura no Brasil. Em busca de ganhos fiscais e de eficiência econômica*. São Paulo, USP, 1998.
- PEREIRA, L. C. "A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle". *Cadernos do Mare*. Nº 1. Brasília, Mare, 1997.
- PESSANHA, C. F. *Estado e economia no Brasil: a campanha contra a estatização*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1981.
- PESSINI, J. E. e MACIEL, C. S. "Modelos de Regulação e Políticas Públicas em Telecomunicações". In: COUTINHO, L. (org.) *Telecomunicações, globalização e competitividade*. Campinas, Papirus Editora, 1995.
- \_\_\_\_\_ *Estudo da competitividade da indústria de equipamentos de telecomunicações. Nota técnica setorial do complexo eletrônico*. Campinas, IE/UNICAMP, 1993.
- PESSINI, J. E. *A indústria brasileira de telecomunicações: uma tentativa de interpretação das mudanças recentes*. Dissertação de Mestrado. Campinas, IE/UNICAMP, 1996.
- PINHEIRO, A. C. e GIAMBIAGI, F. "Brazilian privatization in the 1990s". *World Development*, v. 22, nº 5, 1999.
- PINHEIRO, A. C. "Lucratividade, dividendos e investimentos das companhias estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil". *Revista Brasileira de Economia*, v. 51, nº 1, 1997.
- \_\_\_\_\_ "Impactos microeconômicos da privatização". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 26, nº 3, 1996.
- PIRES, J. C. L. "A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil". *Revista do BNDES*, nº 11. Rio de Janeiro, BNDES, 1999a.
- \_\_\_\_\_ "Políticas regulatórias no setor de telecomunicações: a experiência internacional e o caso brasileiro". *Texto para Discussão*, nº 71. Rio de Janeiro, BNDES, 1999b.
- POULANTZAS, N. *O estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro, Graal, 1980.
- \_\_\_\_\_ *Sobre el estado capitalista*. Barcelona, Laia, 1977.

- PRZEWORKI, A. e WALLERSTEIN, E. "O capitalismo democrático na encruzilhada". *Novos Estudos Cebrap*, nº 22, 1988.
- PRZEWORKSKI, A. "A reforma do Estado, Responsabilidade política e intervenção econômica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 32, 1996.
- REICHSTUL, H. P. "O financiamento do setor energético e a questão da autonomia das empresas estatais". In: *Estudos Econômicos*, São Paulo, IPE/USP, 1981.
- REZENDE, F. "A empresa pública e a intervenção do Estado na economia: ação suplementar à iniciativa privada e perspectivas em face da conjuntura atual". In: *A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar*. Rio de Janeiro, IPEA, 1980.
- SANTOS, L.A. *Reforma administrativa no contexto d democracia*. Brasília, Arko Advice, 1997.
- SAUER, I. "Energia elétrica no Brasil contemporâneo: a reestruturação do setor e alternativas". In: *Política energética e crise do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002.
- SCHNEIDER, B. R. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo, Editora Sumaré, 1994.
- \_\_\_\_\_ A política de privatização no Brasil e no México nos anos 80: variações em torno de um tema estatista. *Dados*, v. 34, nº 1. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1991.
- SMITH, W. C. "Reestruturação neoliberal e cenários de consolidação democrática na América Latina". *Dados*, v. 36, nº 2. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1993.
- SOARES DE LIMA, M. R e BOSCHI, R. R. *Democracia e reforma econômica: a visão das elites brasileiras*. Mimeo, 1994.
- SOLA, L. "Estado, transformação econômica e democratização no Brasil". In: SOLA, L. (org.). *Estado, mercado e democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- STEPAN, A. *Authoritarian Brazil: origins, policies and future*. New Haven, Yale University Press, 1985.

\_\_\_\_\_ *Estado, Corporativismo e Autoritarismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

STRANGE, S. *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

STURZENEGGER, F. e TOMMASI, M. *Privatization in the Collor government: triumph of liberalism or collapse of the development state?* Mimeo, 1990.

\_\_\_\_\_ "A política de privatização no Brasil e no México nos anos 80: variações em torno de um tema estatista". *Dados*, v. 34, nº 1. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1981.

SZAPIRO, M. H.. *Capacitação tecnológica em telecomunicações no Brasil: desenvolvimento e impactos da reestruturação do setor*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, 1999.

TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

TREBAT, T. *Brazil's State-Owned enterprises: a case study of the State as entrepreneur*. Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

SHAW, M. *Theory of the Global State. Globality as an Unfinished Revolution*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

VELASCO JR., L. "A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado". *Texto para Discussão*, n. 55. Rio de Janeiro, BNDES, 1997a.

\_\_\_\_\_ "A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94". *Texto para Discussão*, n. 54. Rio de Janeiro, BNDES, 1997b.

VOGEL, S. K. *Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial economies*. New York, Cornell University Press, 1996.

WEISS, L. *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

WELLENIUS, B. *Restructuring and managing the telecommunications sector*. Washington, D.C., World Bank, 1989.

WELFENS, P. e YARROW, G. (orgs.). *Telecommunications and energy in systemic transformation: international dynamics, deregulation and adjustment in network industries*. Heidelberg and New York Ed., 1997.

WERNECK, R. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1993.

WHITEHEAD, L. "Some insights from Western Social Theory". In: *World Development*. v. 21, nº 8. Oxford, Pergamon Press, 1993.

WORLD BANK. *World Development, 1997*. Washington D.C., World Bank, 1997.

\_\_\_\_\_ *Brazil: prospects for privatization*. Washington D.C., World Bank, 1989.