

**Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Sociais
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas**

Regina Cláudia Gondim Bezerra Farias

**Conflito, consenso, democracia e capitalismo em
Estados periféricos: o processo de privatização do
setor elétrico no Brasil e na Argentina.**

Brasília, dezembro de 2009

Regina Cláudia Gondim Bezerra Farias

Conflito, consenso, democracia e capitalismo em Estados periféricos: o processo de privatização do setor elétrico no Brasil e na Argentina.

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais, sob a orientação da Professora Ana Maria Fernandes, no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília.

Banca examinadora:

ANA MARIA FERNANDES, Dra. – Ceppac/UnB
(Orientadora)

SÔNIA MARIA RANINCHESKI, Dra. – Ceppac/UnB
(Examinadora Interna)

TAMARA BENAOUUCHE, Dra. – UFSC
(Examinadora Externa)

MARIA DE LOURDES ROLLEMBERG MOLLO, Dra. – Economia/UnB
(Examinadora Externa)

CARLOS MARCOS BATISTA, Dr. – Instituto de Ciência Política/UnB
(Examinador Externo)

Brasília, dezembro de 2009.

FICHA CATALOGRÁFICA

FARIAS, REGINA C.G.B.

Conflito, consenso, democracia e capitalismo em Estados periféricos: o processo de privatização do setor elétrico no Brasil e na Argentina, 2009.

x, 259 p, 210x297mm (ICS/CEPPAC/UnB, Doutor, Ciências Sociais, 2009).

Tese de Doutorado – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília.

1 – Estado, democracia, consenso

2 – Privatizações

3 – Setor elétrico

4 – Regulação por incentivo

I – ICS/CEPPAC/UnB

II – Título (Série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

FARIAS, Regina Cláudia Gondim Bezerra (2009). Conflito, consenso, democracia e capitalismo em Estados periféricos: o processo de privatização do setor elétrico no Brasil e na Argentina. Tese de Doutorado, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, 259 p.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DA AUTORA: Regina Claudia Gondim Bezerra Farias.

TÍTULO DA TESE: Conflito, consenso, democracia e capitalismo em Estados periféricos: o processo de privatização do setor elétrico no Brasil e na Argentina.

GRAU/ANO: Doutor/2009.

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

Regina Claudia Gondim Bezerra Farias
Email: reginacg@tcu.gov.br

AGRADECIMENTOS

Meu especial agradecimento à orientadora da tese, Professora Ana Maria Fernandes, sempre muito presente, acompanhou a elaboração de cada capítulo com enorme atenção, transmitindo incentivo e motivação.

Ao meu companheiro Giusepe, com quem compartilhei minhas descobertas acadêmicas e também minhas utopias.

A minha filha Gabriela, pela complacência em relação a minha pouca disponibilidade.

Aos meus colegas de trabalho, auditores do Tribunal de Contas da União, que transformaram a Secretaria de Fiscalização e Desestatização num excelente laboratório de pesquisa sobre regulação.

RESUMO

Nesta tese foram analisadas as articulações políticas e econômicas que proporcionaram um amplo consenso para a implementação dos ajustes estruturais nos anos 90, dentre eles o programa de privatização do setor elétrico no Brasil e na Argentina. Foi examinado se a reestruturação do setor elétrico cumpriu os pressupostos que fundamentaram as privatizações, como a introdução de mecanismos de competição na indústria elétrica e a regulação por preço-teto, para alcançar a eficiência do setor e a modicidade tarifária.

Na análise da construção do consenso foram privilegiados os seguintes segmentos sociais: empresários, sindicatos e parlamento no Brasil e Argentina. A formação do consenso nesses dois países foi determinante para a implementação dos ajustes estruturais associados às privatizações que transferiram patrimônio público para o âmbito privado.

Dadas as características desse consenso, em que a classe subalterna encara o neoliberalismo como natural e partilha valores da dominação intelectual e moral constitutiva da hegemonia, se insere no que Gramsci conceitua como unidade da classe dominante que é, ao mesmo tempo, econômica cultural e política. O bloco histórico que está no poder não recorre pura e simplesmente à manipulação ideológica, mas articula uma conjunção de grupos sociais em torno dele com base numa visão de mundo abrangente e universal.

No que tange diretamente ao setor elétrico, estudou-se a atuação dos entes públicos e privados que constituem o setor. Constatou-se que a implantação da competição nas diferentes etapas de produção da indústria (geração, transmissão, distribuição e comercialização) se deu com a introdução de mecanismos artificiais para simular concorrência. O setor elétrico desses países se caracteriza por ter matriz hidrotérmica, interligação em todo país e monopólio natural nas etapas produtivas. Tais características intrínsecas do setor exigem a coordenação das atividades em detrimento da competição, pois a operação é feita de forma monopolística.

Para adaptar-se ao modelo mercantil implantado nos anos 90 foram geradas distorções que redundaram no alto custo do sistema que tem influenciado nas tarifas e na falta de suprimento de energia, notadamente, no apagão ocorrido na Argentina em 1999 e racionamento no Brasil em 2001.

No que diz respeito à atuação das agências reguladoras, da forma como se processam os reajustes e revisões tarifários das empresas concessionárias de energia elétrica, o repasse da eficiência que o setor privado traria para o sistema não se traduziu em modicidade tarifária, contrariando os princípios que regem a regulação por incentivos no setor. As tarifas, sob a égide da regulação por preço-teto, cresceram mais que os indicadores de custo de vida ao invés de reduzirem-se como previsto durante as privatizações.

Palavras-chave: democracia, consenso, privatizações, hegemonia, setor elétrico, regulação por incentivo, Estado.

ABSTRACT

This thesis analyzes the political and economical arguments that furnished a broad consensus for the implementation of the structural adjustments in the 1990s, amongst them the privatization programme of the electrical energy sector in Brazil and Argentina. It is considered whether the restructuring of the electric section accomplished the presuppositions on which the privatizations were based, such as the introduction of competitive mechanisms in the electrical energy industry and regulation by price-ceiling, in order to introduce efficiency into the sector and limit charge increases.

In analysing the creation of the consensus the following social groups were favoured: entrepreneurs, trade unions and the national legislatures in Brazil and Argentina. The formation of a consensus in the two countries was decisive in the implementation of the structural adjustments associated to the privatizations of public patrimony to the private sector.

Given the characteristics of that consensus whereby the subordinate class regards neoliberalism as natural and shares the values of the intellectual dominance and moral gramsciana make up of the hegemony within the dominant class that is at the same time, economica cultural and political. The historical block that is in power does not resort purely and simply to ideological manipulation but rather articulates a conjunction of social groups around it based on an all-inclusive and universal vision of the world.

Relating directly to the electrical energy sector, the behaviour of the public and private entities that constitute the sector is studied. It was verified that the implantation of competition in the different productive stages of the industry (generation, transmission, distribution and commercialization) happened through the introduction of artificial mechanisms to simulate competition. The electrical energy sector of the two countries is characterized by a hidrothermic matrix, interconnected throughout the country and a natural monopoly of the productive stages. These intrinsic characteristics of the sector demand coordination of activities to the detriment of competition as the operation is inherently monopolistic.

In order to adapt to the market model implanted in the 1990s distortions were created that led to higher costs of the system that impacted on tariffs and also in energy supply shortfalls causing energy cuts as happened in Argentina in 1999 and energy rationing in Brazil in 2001.

As regards the behaviour of the regulatory agencies in approving revisions of charges by electrical power concessionary companies to the consumer, it can be said that the efficiency that the private sector would bring to the system has not translated into lower tariffs, contray to the theory of regulation by incentives in the sector. Tariffs, under the aegis of price-ceiling regulation, grew more than the cost of living indicators rather than less as foreseen during the privatizations.

Key words: democracy, consensus, privatizations, hegemony, electrical energy sector, regulation by incentive, State.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. CAPÍTULO 1 – Elementos constitutivos da tese.....	4
1.1 Justificativa da pesquisa.....	4
1.2 Problema.....	6
1.3 Objetivo.....	7
1.4 Hipótese.....	7
1.5 Metodologia da pesquisa	7
1.6 Conclusão.....	11
2. CAPÍTULO 2 – Revisão da literatura.....	12
2.1 Entrelaçamento da ciência política moderna com a economia	13
2.2 A relação dialética universal x particular	22
2.3 Abertura política e econômica dos anos 80-90.....	27
2.4 A reforma administrativa.....	33
2.5 Conclusão.....	37
3. CAPÍTULO 3 - A construção do consenso.....	39
3.1 O consenso no Brasil.....	39
3.2 Empresários brasileiros e a formação do bloco histórico	40
3.3 Sindicatos brasileiros: classe subalterna torna-se neoliberal	47
3.3.1 Central Única dos Trabalhadores.....	48
3.3.2 Força Sindical.....	52
3.4 O papel do Poder Legislativo na formação do consenso.....	60
3.4.1 O parlamento brasileiro	61
3.4.2 O arcabouço brasileiro das mudanças constitucionais	63
3.5 O consenso na Argentina.....	66
3.6 Empresários argentinos e a formação do bloco histórico	67
3.7 Sindicatos argentinos: classe subalterna torna-se neoliberal	72
3.8 Parlamento argentino	76
3.8.1 O arcabouço argentino das mudanças constitucionais	77
3.9 Semelhanças e diferenças dos processos de privatização.....	83
3.10 Conclusão.....	88
4. CAPÍTULO 4 – Organismos multilaterais e a financeirização mundial.....	92
4.1 A periferia se auto-interpreta	93
4.1.1 A teoria da dependência	97
4.2 As organizações multilaterais	103
4.3 Atuação do FMI.....	107
4.4 Os ajustes estruturais	110
4.5 O controle da moeda.....	112
4.6 Capitalismo financeiro e as relações centro-periferia.....	115
4.7 A financeirização do setor elétrico.....	123
4.8 Conclusão.....	129
5. CAPÍTULO 5 – A modelagem mercantil do setor elétrico.....	132
5.1 Antecedentes.....	133
5.2 Características Gerais do Setor Elétrico.....	135
5.2.1 Matriz energética argentina.....	136
5.2.2 Matriz energética no Brasil.....	137
5.3 O Setor Elétrico na Argentina	137
5.3.1 Órgãos e instituições do setor elétrico argentino.....	140
5.4 O Sistema Elétrico Brasileiro.....	142
5.4.1 Órgãos e instituições do setor elétrico brasileiro.....	145
5.5 A modelagem da reestruturação do setor elétrico.....	147
5.5.1 Competição nas diferentes etapas da indústria elétrica.....	150
5.5.2 Arranjos institucionais da mercantilização	154
5.6 Leilões de energia nova.....	157
5.7 Reflexo sociais da reestruturação do setor.....	160

5.7.1 Reflexo nas tarifas.....	160
5.7.2 Força de trabalho.....	165
5.8 Entre a aparência e a essência	168
5.9 Conclusão.....	170
6. CAPÍTULO 6 - Regulação por incentivo: a anatomia do preço-teto.....	177
6.1 Regulação por incentivo	178
6.2 Reajustes anuais	181
6.3 Revisão tarifária periódica	184
6.4 Repasse da ineficiência para as tarifas.....	189
6.5 Auto-suprimento	194
6.6 Reajuste extraordinário.....	195
6.7 Relatórios apresentados pela AGN na Argentina	198
6.8 Conclusão.....	199
7. CAPÍTULO 7 – Reflexos das reformas e ajustes dos anos 90	204
7.1 Entre a civilização e a barbárie.....	204
7.2 <i>Que se vayan todos</i>	205
7.3 Tudo nos une e nada nos separa	209
7.4 Indicadores sociais e de renda.....	210
7.5 Indicadores relacionados à energia elétrica.....	216
7.6 Conclusão.....	220
8. CONCLUSÃO.....	222
9. BIBLIOGRAFIA.....	246

Lista de tabelas

Tabela 1: Grupos Estrangeiros	128
Tabela 2: Grandezas Elétricas	136
Tabela 3: Comparação entre tarifas US\$/kWh.....	165
Tabela 4: Detalhamento da composição das parcelas A e B	181
Tabela 5: Custo de capital médio ponderado (WACC).....	188
Tabela 6: Perdas elétricas em países da América do Sul.....	194
Tabela 7: Valores a maior repassado consumidor.....	195
Tabela 8: Custo do Apagão rateado entre os usuários em milhões de R\$.....	197
Tabela 9: Custo do Apagão rateado entre os contribuintes brasileiros em milhões de R\$...	197
Tabela 10: PIB <i>per capita</i> e variação por período.....	211
Tabela 11: Tendências do IDH no Brasil e Argentina	214
Tabela 12: Coeficiente de Gini – Brasil e Argentina	214
Tabela 13: Taxa de Alfabetização – Brasil e Argentina.....	214
Tabela 14: População - % de acesso à Eletricidade - 2005	217
Tabela 15: Consumo <i>per capita</i> de energia.....	220

Lista de gráficos

Gráfico 1: Matriz Elétrica Argentina.....	136
Gráfico 2: Matriz Elétrica Brasileira	137
Gráfico 3: Tarifas residenciais no Brasil x IPCA (R\$/MWh)	161
Gráfico 4: Tarifas industriais no Brasil x IPCA (R\$/MWh)	162
Gráfico 5: Tarifas residenciais na Argentina x IPC (Peso/MWh).....	163
Gráfico 6: Tarifas industriais na Argentina x IPC (Peso/MWh)	163
Gráfico 7: Tarifas aplicadas pelo Grupo Endesa.....	164
Gráfico 8: Distribuição renda por salário mínimo.....	212
Gráfico 9: Distribuição de renda por decil da população na Argentina	213
Gráfico 10: Pobreza da população - América Latina de 1999 a 2001	215
Gráfico 11: Indigência da população - América Latina (1999 a 2001).....	216
Gráfico 12: Percentual do gasto de energia sobre domicílios de baixa renda	218

Lista de quadros

Quadro 1: Temas incluídos na pesquisa da FSP	55
Quadro 2: Resultado das Votações de itens da Reforma Constitucional.....	64
Quadro 3: Emendas Constitucionais Aprovadas (1995-2002).....	65
Quadro 4: Conglomerados argentinos por setor	71
Quadro 5: Trâmite no Congresso de La Nacion das Leis de Privatizações (1989-1997)	82
Quadro 6: Setores Privatizados na Argentina e no Brasil	85

Lista de Siglas

ACL - Ambiente de Contração Livre
ACR - Ambiente de Contratação Regulada
AGN - Auditoria General de la Nación
Aneel - Agência Nacional de Energia Elétrica
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Cammesa - Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima
CAR - Curva de Aversão ao Risco
CCEAR - Contrato de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado
CCEE - Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CDE - Conta de Desenvolvimento Energético
Celpe - Companhia Energética de Pernambuco
Cepel - Centro de Pesquisa de Energia Elétrica
Cesp - Companhia Energética de São Paulo
CF - Constituição Federal
Chesf - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CME - Custo Marginal de Expansão
CMO - Custo Marginal de Operação
CMSE - Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
CNPE - Conselho Nacional de Política Energética
Coelba - Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
Coelce - Companhia Energética do Ceará
CFEE - Consejo Federal de la Energía Eléctrica.
CPFL - Companhia Paulista de Força e Luz
Eletrobrás - Centrais Elétricas Brasileiras S.A
Eletropaulo - Metropolitana Eletricidade de São Paulo
Edelap - Empresa Distribuidora La Plata Sociedad Anónima
Edenor - Empresa Distribuidora Norte Sociedad Anónima
Edesur - Empresa Distribuidora Norte Sociedad Anónima
Enre - Ente Nacional Regulador de la Electricidad
EPE - Empresa de Pesquisa Energética
FGV - Fundação Getúlio Vargas -
Furnas - Furnas Centrais Elétricas
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICB - Índice de Custo-Benefício
Indec - Instituto Nacional de Estadística y Censos
Isol - Sistemas Isolados
MCP - Mercado de Curto Prazo
ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico
SIN - Sistema Interligado Nacional
TCU - Tribunal de Contas da União

INTRODUÇÃO

Esta tese trata das articulações políticas e econômicas que proporcionaram um amplo consenso para a implementação dos ajustes estruturais nos anos 90, dentre eles o programa de privatização do setor elétrico no Brasil e na Argentina. Especificamente sobre o setor elétrico, avalia se a sua reestruturação cumpriu os pressupostos que fundamentaram as privatizações, como a introdução de mecanismos de competição na indústria elétrica e a regulação por preço-teto para alcançar a eficiência do setor com vista a alcançar a modicidade tarifária.

A problemática é inserida na perspectiva do conflito de classes, defendendo-se que os ajustes efetivados, via Estado, foram originados de um consenso interno nesses dois países, sem deixar de considerar a conjuntura mundial que permeia esse processo dialético. O pano de fundo que lastreia a pesquisa é o terreno da correlação de forças e da luta política em que a disputa entre projetos diferenciados foi definida.

O estudo comparado do setor de energia elétrica advém da importância que esse serviço tem para o bem-estar da população, a essencialidade do serviço confere conteúdo e densidade política à organização e gestão do setor. O período estudado é de 1990 até 2008. Examinam-se os pressupostos que fundamentaram a reforma elaborada pela consultoria britânica Coopers&Lybrand que reestruturou a indústria segundo as regras de mercado. Essas regras são contrapostas às características intrínsecas da cadeia produtiva de energia que é o monopólio natural.

Nesse contexto, o papel do Estado, como mediador de todos esses processos, é avaliado na medida em que, com a instauração da competição, fez-se necessária a criação de agências reguladoras com a missão de “proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade”.

A tese está organizada em sete capítulos. O primeiro capítulo traz os elementos que a norteiam, com o problema de pesquisa, a hipótese, os objetivos e metodologia.

O segundo capítulo explicita os pressupostos teóricos que dão suporte a tese, à luz dos postulados gramscianos é usado o arcabouço conceitual das instituições políticas (hegemonia, vontade coletiva, Estado ampliado, sociedade civil e partidos) oriundas da

dinâmica estrutural do capitalismo para o estudo das origens, dos processos e dos reflexos da reforma do Estado/privatizações, para a compreensão das especificidades que permearam a formação do consenso nesses países que culminou com a adoção de políticas neoliberais. Tratou-se da transição democrática dos anos 80 enfatizando as diferenças entre o tratamento dado aos ditadores argentinos que até hoje estão sendo processados judicialmente pelos atos bárbaros de tortura e assassinatos, enquanto no Brasil, a lei da anistia que concedeu perdão a todos os torturadores, está sendo fielmente cumprida.

O terceiro capítulo trata do consenso gramsciano que lastreou os ajustes estruturais dos anos 90, onde são expostos os posicionamentos dos empresários, sindicatos e do parlamento do Brasil e da Argentina que possibilitaram uma mudança nas relações Estado, mercado e sociedade. A ênfase dada neste capítulo ao sindicalismo diz respeito ao fato de que, embora no plano rigoroso da doutrina, neoliberalismo e sindicalismo sejam termos que se opõem, no plano político, a relação entre as políticas neoliberais e os sindicatos foram não apenas de confronto, mas também de conciliação e de adesão.

O quarto capítulo examina os ajustes estruturais sob o prisma da financeirização do capital, por meio de três elementos que os subjazem, quais sejam: 1) a abdicação da moeda nacional; 2) as privatizações; e 3) os acordos da dívida externa. Há o entrelace de questões internas e externas como o conflito distributivo que permeia a discussão sobre a inflação e como, em nome do mercado, os Estados nacionais se desfizeram de seus patrimônios para pagar suas dívidas. No campo das idéias, analisam-se os postulados da teoria da dependência defendidos pelo então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso em oposição aos conceitos de Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos, visando contextualizar a aderência dos referidos ajustes que proporcionaram uma ampla abertura externa.

O quinto capítulo trata da reestruturação do setor elétrico e como foi afetada a sua operacionalização e, dados esses elementos, desvenda-se o problema delineado na pesquisa, que é identificar qual o reflexo na modicidade tarifária dos instrumentos introdutórios da competição na indústria elétrica advindo das privatizações. Discute-se como se deu a implantação dos mecanismos da livre competição no mercado *vis à vis* a condição de monopólio natural da indústria elétrica. É feito um contraponto da introdução desses mecanismos nas tarifas cobradas pelos consumidores e o reflexo das reformas na força de trabalho com a instituição da terceirização da mão-de-obra que caracterizou a reestruturação do setor.

O sexto capítulo examina a atuação das agências reguladoras na implantação da regulação por incentivo, via preço-teto, com o intuito de verificar se os ganhos de eficiência do setor foram revestidos para a modicidade tarifária.

O sétimo e último capítulo traz indicadores sociais e econômicos dos dois países na busca de mostrar os reflexos dos ajustes estruturais implantados nos anos 90. Enfatizando o tema sarmientiano civilização e barbárie que é contextualizado nas manifestações argentinas ocorridas em 2001 quando o país foi ao fundo do poço.

A conclusão compila o resultado do estudo empírico e teórico, buscando contribuir para o entendimento dos processos políticos e econômicos brasileiros e argentinos a partir da transição para a democracia.

1. CAPÍTULO 1 – Elementos constitutivos da tese

Esse primeiro capítulo apresenta os principais elementos da tese, como os pressupostos metodológicos, o problema de pesquisa, a hipótese, os objetivos e a justificativa. A partir desses elementos e da análise técnica foi desenvolvido o estudo empírico do setor elétrico dos dois países estudados.

1.1 Justificativa da pesquisa

Até os anos 90 a dinâmica econômica era determinada pela inserção do Estado que impulsionava simultaneamente, o desenvolvimento de atividades públicas e privadas que giravam em redor dessa estrutura Estado-cêntrica. Essas atividades estavam intimamente relacionadas com a satisfação de uma demanda crescente por parte das empresas públicas de todo tipo de insumos e serviços.

Por um lado, isso implicou uma maior expansão do rol do Estado na economia. Por exemplo, frente a falta de interesse do setor privado, o Estado assumiu o risco de investir em determinadas indústrias e serviços.

Por outro, esse processo também favoreceu a emergência e crescimento de uma burguesia local, cuja riqueza e expansão dependiam da própria expansão do Estado. Os capitalistas locais foram adversos ao risco e receberam de bom grado a intervenção estatal nas formas de subsídios e incentivos fiscais (Acuña, 1995). Além do que, os preços dos serviços públicos eram um dos modos em que o Estado subsidiava as atividades econômicas.

Na dimensão política do fenômeno, cabe destacar outro elemento: o alto grau de centralização do setor público. O Executivo definia as pautas de funcionamento daquela estrutura através de uma densa rede de numerosas agências burocráticas. Esse estado de coisas favorecia o entrecruzamento de interesses e contribuía a multiplicar as fontes de ineficiência. Havia, portanto, uma complexa rede de relações público-privadas que abarcava diferentes setores econômicos.

A intervenção estatal na forma de proteção, subsídios e outras prerrogativas não só foram resultado direto da ascensão de determinados segmentos governamentais por certa orientação econômica, como também uma consequência dos interesses, estratégias econômicas e demandas do setor privado.

Em outras palavras, houve um ponto em que os interesses e objetivos públicos e privados se cruzaram, criando uma interdependência.

Por isso, é importante entender como essa rede foi redefinida - antes que desmantelada - nos anos 90 através das privatizações, dando lugar a um novo balanço entre Estado, sociedade e mercado.

Há estudos de diferentes matizes que tratam das privatizações. Alguns desses estudos dão ênfase a esse fenômeno como fator fundamental para redução da dívida pública face ao esgotamento do Estado social, sem inserir o contexto mundial nessa problemática (Mello, 1994; Pinheiro&Landau, 1995; Pêgo Filho, Lima e Pereira, 1999; Giambiagi&Além, 2000).

Outros estudos assumem que os ajustes estruturais e, conseqüentemente, as privatizações foram imposições feitas pelo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial para que se realizasse a abertura dos mercados dos países emergentes (Souto, 1999; Arantes, 2002; Blustein, 2002).

Essa tese não segue essas direções, pois insere a problemática na perspectiva do conflito de classes, defende-se que os ajustes efetivados, via Estado, foram originados de um consenso interno nesses dois países, sem deixar de considerar a conjuntura mundial que permeia esse processo dialético. Assim, o pano de fundo que norteia a pesquisa é o terreno da correlação de forças e da luta política em que a disputa entre projetos diferenciados foi definida na apropriação do excedente econômico.

A pretensão de estudar o setor de energia elétrica numa perspectiva comparada advém da importância que esse serviço tem para o bem-estar da população, já que a eletricidade é um fator indispensável a toda atividade humana. A disponibilidade e as condições de acesso à energia elétrica marcaram profundamente as transformações dos países no último século. Essas características e sua essencialidade para a vida conferem conteúdo e densidade política à organização e gestão do setor elétrico.

Poucos são os estudos que investigam comparadamente as privatizações dos setores elétricos do Brasil e da Argentina, ou que o façam com o objetivo de identificar como integraram o processo internacional de reestruturação do setor elétrico e, estabelecida essa relação, identifiquem as características específicas dessa reestruturação em países periféricos.

1.2 Problema

As principais formas de poder global prevalentes no mundo contemporâneo estão articuladas segundo os princípios da economia de mercado, da apropriação privada, da reprodução ampliada do capital, da acumulação capitalista em escala global. Mas a economia é sempre também política, os fatores da produção, ou as forças produtivas são sempre também sociais. As relações, os processos e as estruturas de apropriação econômica são sempre também de dominação política, envolvendo antagonismo e integração sociais.

Esse é o contexto em que florescem os modelos políticos de organização da sociedade, por meio dos quais se busca acomodar sociedade e Estado, os diferentes setores da sociedade civil e o poder jurídico-político que expressa, organiza, orienta, desenvolve ou bloqueia os impulsos da sociedade como um todo, e dos seus diferentes setores sociais. Ainda que tenham marcas nacionais, “os modelos políticos são também mundiais, organizam-se internacionalmente” (Ianni, 2001, p. 134)

O neoliberalismo é a expressão de economia política da sociedade global. Forjou-se na luta contra o estatismo, o planejamento, o protecionismo, em defesa da economia de mercado, da liberdade econômica concebida como fundamento da liberdade política, condição de prosperidade coletiva e individual.

Esta tese busca identificar que tipo de articulações políticas e econômicas proporcionou um amplo consenso para a implementação do programa de ajustes estruturais nos anos 90, dentre eles o programa de privatização do setor elétrico no Brasil e na Argentina.

Especificamente sobre o setor elétrico, avaliar se a sua reestruturação cumpriu os pressupostos que fundamentaram as privatizações, como a introdução de mecanismos de competição na indústria elétrica e a regulação por preço-teto, para alcançar a eficiência no setor e a modicidade tarifária.

1.3 Objetivo

O objetivo geral da tese é analisar a inserção do Brasil e Argentina no contexto mundial, como esses países reagiram à crise fiscal dos anos 80, o processo de formação de consenso que possibilitou a reforma do Estado, e a composição política entre os partidos em torno da reestruturação do poder. Analisa-se, também, a transição político-institucional para a democracia e a transição econômica, que oscilou entre o nacional-desenvolvimentismo e o neoliberalismo, e a repercussão das privatizações para a sociedade, cotejando dados do setor elétrico antes e pós-privatizações.

Os objetivos específicos são: 1) verificar quais as condições prévias de viabilidade das privatizações; 2) analisar as mudanças constitucionais dos arcabouços legais desses países, que quebraram monopólios estatais e abriram os mercados para empresas estrangeiras; 3) analisar a atuação dos organismos multilaterais nesses dois países; 4) comparar os pressupostos que lastrearam a alienação do patrimônio público, antes e depois das privatizações; 5) o papel do Estado como regulador dos conflitos de classes e indutor da concorrência no processo industrial de energia; e 6) cruzar dados específicos do setor elétrico com indicadores sociais.

1.4 Hipótese

Essa investigação assume preliminarmente a hipótese de que a construção de um consenso entre os atores sociais internos no Brasil e na Argentina, que englobou os poderes executivo, legislativo e judiciário, empresários, sindicalistas, políticos e intelectuais foi decisiva para implementação dos ajustes estruturais associados às privatizações que transferiram ativos públicos para o âmbito privado.

No caso específico do setor elétrico, passados 17 anos das privatizações, a regulação estatal e a introdução de mecanismos de competição foram insuficiente para garantir o repasse da eficiência advinda da iniciativa privada de modo a garantir a modicidade tarifária.

1.5 Metodologia da pesquisa

A busca maior da pesquisa foi entrelaçar o processo dos ajustes estruturais desses dois países periféricos na mundialização comercial e financeira. A partir desse entendimento,

inserir a questão dos ajustes no âmbito das reformas que trouxeram as privatizações, com suas mediações e determinações. Dentro dessas privatizações, o estudo empírico do setor elétrico. Uma vez percorrido esse caminho, buscou-se conhecer os reflexos dessas privatizações para a força de trabalho, o impacto das tarifas para a população, e aos aspectos relacionados às condições sociais gerais desses dois países como o índice de pobreza e indigência.

Muitos fatos e relações próprias a um país ou a um grupo de países determinados só podem ser examinados e apreendidos como elementos de uma totalidade, como diferenciações no interior de uma unidade (Marx, 2003, [1859]). A mundialização exige, de uma maneira ainda mais forte que no passado, que a economia mundial seja apreendida não como mera adição de suas unidades nacionais, mas como uma poderosa realidade criada pela divisão do trabalho e pelo mercado mundial que domina todos os mercados nacionais.

À luz dos postulados gramscianos é usado um arcabouço conceitual das instituições políticas (hegemonia, vontade coletiva, Estado ampliado, sociedade civil e partidos) oriundas da dinâmica estrutural do capitalismo para o estudo das origens, dos processos e dos reflexos da reforma do Estado/privatizações, para a compreensão das especificidades que permearam a formação do consenso nesses países que culminou com a adoção de políticas neoliberais. Nessa perspectiva, tem-se em mente duas preocupações fundamentais: não perder a especificidade local do fenômeno e tratá-lo dentro das complexas relações sociais que o constituem em um mundo cultural e economicamente globalizado.

As reformas implementadas na organização da indústria de energia elétrica no Brasil e Argentina tiveram como enfoque central a economia de mercado, onde os vários componentes e agentes – de produção, consumo e regulação privados e/ou estatais, que compreendem este sistema de produção – atuam em lugares de livre concorrência ou submetidos a mecanismos de regulação estatal que incentivam a concorrência, são orientados em seus investimentos de produção/consumo pelos preços, da *commodity* energia, instituídos neste ambiente.

Observou-se de que forma a regulação estatal, via preço-teto, lida com o monopólio natural¹ (fornecimento por uma única empresa) que rege a maioria das etapas do processo

¹ A condição de monopólio natural se dá quando as condições técnicas e econômicas específicas, torna a provisão dos serviços mais vantajosa, do ponto de vista de alocação ótima de recursos (custos), por uma única

produtivo da mercadoria eletricidade, uma vez que se introduziram instrumentos de competição e de restrição de intervenção dos governos nos mercados de eletricidade. Para isso, idealizou-se um ambiente competitivo no qual os capitais privados substituíram os estatais na gestão da indústria. As empresas foram desverticalizadas - geração, transmissão, distribuição e comercialização - para viabilizar o ambiente de competição.

Coube ao Estado articular um órgão regulador neutro, com autonomia em relação ao governo e aos agentes participantes, e ainda, com capacidade de estabelecer regras claras, para o funcionamento do mercado de eletricidade, e elaborar/institucionalizar modelos contratuais que repassem para o mercado os riscos assumidos pelos agentes econômicos.

A tentativa desta tese é ressaltar as contradições e oposições dessas reformas na investigação da realidade de produção de energia, com a pretensão de verificar se a reestruturação do setor via eficiência advinda da iniciativa privada se reverteu em benefício da modicidade tarifária.

De modo sintético, o caminho teórico, segue metodologicamente o percurso de identificar os elementos contraditórios historicamente determinados e na totalidade considerada. Estes, nos processos das relações sociais de produção, engendram arranjos que geram contradições internas e externas. O conhecimento das contradições possibilita investigar e identificar as soluções forjadas no âmbito das relações sociais de produção que resultam em mudanças. Estas novas configurações sociais na produção ocasionam a manifestação de outras contradições. Estas se apresentam e determinam novos cenários.

Por isso, falar em produção e distribuição de eletricidade e ou energia elétrica, implica reconhecer que se diz da produção em determinado estágio de desenvolvimento social. Esta perspectiva de abordagem julga que não é possível compreender qualquer ramo de produção e ou sua organização se não for entendida a sua finalidade social.

Badie e Hermet (1990), ao criticarem a visão positivista da ciência política comparada dizem que é pela comparação que somos levados a relativizar, a abandonar nosso léxico político, nossos determinismos e preconceitos. Ao reconhecer a pluralidade ou a diversidade

empresa ou organização, inviabilizando a competição entre os provedores e a livre escolha pelos usuários, como instrumento de controle de preços e de qualidade.

dos fatos e soluções, o método comparativo põe em relevo a importância dos acontecimentos, da invenção, da ruptura, da mobilização, da ação e, portanto, dos atores sociais responsáveis pela ação. Neste sentido a comparação pertence mais ao âmbito do método crítico do que do método positivo, porque a tarefa comparatista consistiria “mais em despertar dúvidas do que em analisar” (p. 7-8).

A comparação entre Brasil e Argentina é especialmente profícua, pois, como ressaltado pelos autores acima, quando se trata de analisar processos, independentemente da natureza dos mesmos, desde que os objetos da comparação tenham “suficientes pontos comuns para pertencer à mesma categoria e tornar válida a comparação”, ao mesmo em tempo que “se distingam de tal maneira que a comparação seja útil” (Barney e Hermet, 1990, p. 15). O propósito desta tese é analisar os processos de mudanças ocorridos nos anos 90 numa perspectiva de contextos históricos diversos, na sua dinâmica e especificidade, considerando suas relações dialéticas.

Considerando que o objeto empírico desta tese é a privatização do setor elétrico no Brasil e Argentina, buscou-se compreender a mudança do papel do Estado que passou de produtor para regulador e fiscalizador da indústria elétrica, com a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e *Ente Nacional Regulador de La Electricidad (Enre)*. Para tanto, foram pesquisadas as notas técnicas e resoluções desses entes no que diz respeito às revisões tarifárias; as atas das audiências públicas; a legislação pertinente ao setor elétrico; e os relatórios de fiscalizações desses entes junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) e *Auditoria General de la Nación (AGN)*.

Os parlamentos desses países também foram locais de pesquisa, onde se coletou dados acerca das votações, na década de 1990, das leis que possibilitaram a concretização dos ajustes estruturais. Também foi objeto de pesquisa a composição partidária que formou o bloco histórico gramsciano no âmbito da hegemonia neoliberal.

Os dados específicos do setor elétrico foram coletados junto aos agentes do setor e nos órgãos governamentais, bem como nos diversos institutos que efetuam pesquisas, a exemplo do Instituto Ilumina no Brasil e Fundação Bariloche na Argentina.

Para analisar os acordos firmados com organismos multilaterais, pesquisou-se as cartas de intenção e memorandos do FMI, entretanto, no que diz respeito aos programas SBA (*Stand-By Arrangements*), por serem confidenciais, são citados apenas numericamente, embora no sítio do Ministério da Fazenda do Brasil, um dos cinco SBA firmados está à disposição para consulta. Também foram analisadas as publicações oficiais do FMI e artigos elaborados por colaboradores/ex-colaboradores do Fundo sobre os governos argentino e brasileiro.

Os indicadores sociais e de acesso à energia foram coletados no *Instituto Nacional de Estadística y Censos* (INDEC), no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e no World Energy Council.

Outra fonte importante de dados foram os arquivos dos jornais Folha de São Paulo, Valor, Correio Braziliense, O Globo, Jornal do Brasil, Diário Popular, e *El Clarin, La Nación, El país, El Cronista Comercial, La Prensa* e Diário das Seções da Câmara dos Deputados da Argentina.

Além das entidades já mencionadas, a pesquisa de campo realizada na Argentina incluiu as seguintes instituições: Associação Argentina de Economia Política; Universidade de Buenos Aires (UBA); Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); e Consejo Federal de Energía.

1.6 Conclusão

Este capítulo explicitou os principais elementos constitutivos que norteiam essa tese. Buscou-se interagir os pressupostos teóricos e metodológicos na problemática elaborada a qual tenta desvendar as múltiplas determinações e mediações que permeiam o objeto de estudo, notadamente, as mudanças ocorridas nos anos 90 no Brasil e na Argentina.

2. CAPÍTULO 2 – Revisão da literatura

Esse capítulo traz os pressupostos teóricos que seguirão o longo caminho traçado nesta tese, explicitando as categorias que subjazem à escolha teórica. Para tanto, discute-se a complexidade dos nexos entre economia e política fazendo o contraponto com a visão liberal do Estado e demais categorias que permeiam a tese como a hegemonia gramsciana e sua conceituação acerca da interação da sociedade civil e sociedade política. O eixo desta tese, para pensar as transformações do capitalismo contemporâneo em Estados periféricos, está calcado no pensamento gramsciano para refletir sobre as relações Estado – Empresas – Mercado – Sociedade, próprias do capitalismo contemporâneo.

Para pensar essa interação se busca dialogar com uma instituição muito endeusada que é o mercado. Discute-se sobre o patrimonialismo, questionando a sua ampla aceitação já que o tema não só oferece a semântica através da qual toda a sociedade compreende a si própria, mas também coloniza a forma peculiar como o próprio debate político se articula entre nós. O patrimonialismo e atrelado a ele a corrupção, dramatizam um conflito aparente e falso, aquele entre mercado idealizado e um Estado ineficiente, deixando à sombra todas as contradições sociais de uma sociedade – e nela incluindo tanto seu mercado quanto seu Estado – que naturaliza desigualdades sociais abissais e um cotidiano de carência e exclusão.

O capítulo aborda o processo de abertura econômica e política no Brasil e Argentina com a queda dos regimes autoritários e o movimento de democratização enfatizando que esse fenômeno não foi apenas de mutação de regime político, pois se alterou a relação entre poder político, sociedade e mercado e a forma de inserção internacional das economias nacionais.

Nesse contexto da abertura econômica e política se aborda a reforma administrativa que culminou com as privatizações de setores produtivos e infraestrutura nesses dois países.

2.1 Entrelaçamento da ciência política moderna com a economia

Para a ciência política o Estado moderno nasce como um corpo de formulações teóricas que defendem uma autoridade central exercida nas formas do direito e com garantias jurídicas, de modo que a liberdade de cada um possa coexistir com a dos outros, segundo um conjunto de leis expressas num código ou numa constituição. Esse conjunto de formulações repousa nas seguintes concepções teóricas: a teoria dos direitos naturais ou jusnaturalismo e a economia política clássica.

A partir do Século XVII, de maneira bastante diferente, Hobbes, Locke e Rousseau formulam suas teorias sobre a constituição do Estado moderno como meio de criação de uma instância política que seja capaz de normalizar a vida dos indivíduos na sociedade. Estes autores constroem um arcabouço teórico denominado estado de natureza, a partir de onde julgam como deve ser estruturada e organizada a sociedade política (Teixeira&Oliveira, 1996).

A economia política foi uma preocupação específica dos pensadores a partir do Século XVIII com Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx. Esses autores construíram diversas teorias e conceitos, tais como Estado, classe e ideologia, usados para analisar a política; e, outros, como modo, relações, força e meios de produção para uma melhor compreensão da economia. Os autores clássicos da economia política empregavam esse conjunto de conceitos em suas obras que foram transformados em matrizes do pensamento econômico e que serviram de base aos seus sucessores nas fases seguintes do desenvolvimento teórico “desde o liberalismo clássico, o socialismo utópico, o neoclassicismo, o keynesianismo e o pós-keynesianismo ao neomarxismo” (Chilcote, 1997, p. 448).

Os jusnaturalistas da ciência política tinham como ponto central a essência da natureza humana e, a partir daí, da natureza do Estado. Para Hobbes, a definição do estado natural correspondia a um comportamento humano marcado pelo egoísmo, pela tendência ao conflito e à desagregação, o que impunha a presença coercitiva do Estado para a própria constituição da sociedade civil. É o Estado que define a sociedade civil, e não o contrário (Hobbes, 2003 [1651]).

Já em Locke, o estado natural seria essencialmente bom, os conflitos não tendo a ver com a natureza humana, mas com a avareza da natureza física. A presença do Estado se impõe como consequência da organização da sociedade civil, dada a necessidade de garantir sua permanência ordenada (Locke, 2002 [1690]).

Com Rousseau (1755), esse ponto de vista é levado ao limite, pois para ele a essência da natureza humana é constituída pelo altruísmo. A preocupação principal de Rousseau foi pensar o Estado de direito como um Estado democrático. Rousseau, diferentemente de Locke, não queria apenas limitar o poder do Estado, queria mais do que isso: sua pretensão era transformar a coisa pública em um poder governado pela vontade geral, pelo povo. Alertava que, sem um mínimo de igualdade social, a liberdade civil seria impossível. Para Rousseau, o homem nasce naturalmente bom. Os homens, quando viviam no Estado de natureza, eram felizes, livres e iguais em direitos porque a propriedade não existia. A desigualdade surgiu quando:

“o primeiro que cercou um terreno, advertindo: ‘Este é meu’, e encontrando gente muito simples que acreditou, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Que crimes, guerras, assassinatos, misérias e horrores teria poupado ao gênero humano aquele que (...) tivesse gritado a seus semelhantes: ‘Não escutem este impostor; vocês estarão perdidos se esquecerem que os frutos são de todos, que a terra não é de ninguém’” (Rousseau, 1991 [1755], p. 106).

Qualquer que seja, no entanto, a visão sobre a essência da natureza humana, no espectro que vai do egoísmo ao altruísmo, é o Estado — como fundador ou como garantidor da ordem social — que constitui a arena na qual se revelam e se resolvem as contradições e os conflitos. Economia e política “não constituem um mundo dual, mas esferas superpostas em que a política submete a economia” (Teixeira&Oliveira, 1996, p. 11).

Adam Smith supera essa dicotomia, ao aceitar o princípio do altruísmo como dominante em todas as esferas do comportamento humano, exceto em uma - a que se relaciona com a obtenção de riquezas materiais - na qual prevalece o egoísmo. Só que, nessa esfera, quando todos os indivíduos, cada um por si, exercitam o seu egoísmo, buscando o máximo de vantagens pessoais, proporcionam ao mesmo tempo o máximo de vantagens para todos, é a famosa “mão invisível”.

A condição é que cada um, ao procurar realizar os seus interesses, não impeça os demais de realizarem os deles. Esta é a tese central da *Teoria dos sentimentos morais* (1759), a partir da qual se torna claro para Smith que o conhecimento da sociedade implica o conhecimento do modo de funcionamento do mundo da produção material, ou seja, a economia.

Smith define economia política como:

“economia política, considerada como um setor da ciência própria de um estadista ou de um legislador propõe-se a dois objetivos distintos: primeiro, prover uma renda ou manutenção farta para a população ou, mais adequadamente, dar-lhe a possibilidade de conseguir ela mesma tal renda ou manutenção; segundo, prover o Estado ou a comunidade de uma renda suficiente para os serviços públicos. Portanto, a economia política visa enriquecer tanto o povo quanto o soberano” (Smith, 1983 [1776], p. 357).

Já Ricardo (1817) definiu a economia política como sendo a ciência que se ocupa da distribuição do produto social entre as classes nas quais se acha dividida a sociedade, ou seja, se ocupa com a distribuição do produto entre salários, lucros e renda fundiária.

Enquanto para Smith o objetivo da Economia Política era o de investigar as leis que determinam a produção e o crescimento da riqueza; para Ricardo, o objetivo é outro: investigar as leis que governam a distribuição da riqueza social entre as diversas classes da sociedade.

Independentemente de como cada um desses pensadores vê o objeto da Economia Política, ambos concordariam que esta ciência nasceu com a preocupação de descobrir as leis que governam a produção da riqueza social e sua distribuição entre as diferentes classes da sociedade: capitalistas, trabalhadores e proprietários de terra.

Para chegar às determinações dessas leis, Smith e Ricardo partem da superfície imediata em que aparecem as principais formas de riqueza (salário, lucro, renda da terra e juros), fixas e independentes entre si, para descobrir que todas essas formas têm como fonte o trabalho. Vale dizer, essas formas de riqueza, independentes umas das outras, têm em comum o fato de serem formas de manifestação de uma única e mesma substância: trabalho humano, que é o preço, como dizia Smith, com o qual se paga a riqueza social (Teixeira, 2004).

Assim, Adam Smith e Ricardo apreenderam o sistema capitalista como totalidade, que é conexão dos diferentes elementos que compõem a produção e reprodução da riqueza social

como um todo. Entenderam, assim, que a riqueza apropriada pelas diferentes classes sociais — trabalhadores, capitalistas e proprietários de terra — depende de uma única fonte: o trabalho.

Marx, partindo desses pressupostos dos economistas políticos clássicos, enxerga essa totalidade como formal, porque a conexão das diferentes formas de riqueza é pensada como uma redução do pensamento. É este que, varando a superfície imediata dos fenômenos, descobre o que está oculto por trás das formas aparentes de riqueza.

Marx reconceitua a economia política a partir da análise que faz dos principais problemas com que se defrontaram os economistas clássicos. O objeto de Marx são as leis do movimento do capital e o conceito de economia política que constrói, a partir da crítica a seus antecessores. Seu ponto de partida metodológico é a recusa do positivismo e seu objetivo é produzir o entendimento da dinâmica e da lógica do capital.

Para Marx, a produção, a distribuição, a circulação e o consumo formam um todo orgânico, que aparece numa reciprocidade de ação entre esses diversos momentos, os quais constituem e estruturam, assim, o processo de trabalho, considerado independentemente de sua forma social determinada. Em sua crítica a Ricardo, Marx esclarece essa relação dialética, assim, explica que:

“Ricardo, a quem interessava conceber a produção moderna na sua articulação social determinada, e que é o economista da produção por excelência, afirma mesmo assim que não é a produção, mas sim a distribuição que constitui o tema propriamente dito da economia moderna. Aqui, surge novamente o absurdo dos economistas que consideram a produção como uma verdade eterna, enquanto prescrevem a história ao domínio da distribuição” (Marx, [1857], 1982, pag. 11-12).

Para Marx, um problema sério da economia política clássica, que a impedia de bem apreender a lógica do sistema capitalista de produção, era a incompreensão do seu caráter produtor de mercadorias. No debate com Ricardo, insiste no fato de que uma economia produtora de mercadorias não pode ser concebida sem moeda ou com uma moeda que respeite as condições da troca direta, pois é justamente por não ter percebido o que há de específico na mercadoria que Ricardo não entendeu o dinheiro. Marx, referindo-se à tentativa de Ricardo de negar a superprodução, diz que isso só se torna possível porque ele trata a economia capitalista como produtora de produtos (e não de mercadorias). Assim, o dinheiro é tratado

como um simples mediador do intercâmbio de produtos e não como uma mercadoria essencial e necessária, que deve se representar como valor de troca do trabalho social geral.

O dinheiro, para Marx, nasce com a produção de mercadorias e se desenvolve com ela. A produção de mercadorias se caracteriza por uma contradição privado-social ligada ao trabalho. Os trabalhos são realizados de forma privada, aparentemente independentes, e, no entanto, as mercadorias precisam ser vendidas e, neste sentido, a produção é regida por uma divisão do trabalho que é social. A solução, nos termos de Marx, desta contradição, se dá quando a mercadoria, fruto do trabalho privado, é convertida em dinheiro equivalente geral, que incorpora o pólo social do trabalho, assim, é preciso que o trabalho individual se apresente como trabalho social abstratamente geral, e isso só é possível pela sua alienação.

Com esse raciocínio Marx apreende a moeda como relação social. Em qualquer sociedade regida pela divisão social do trabalho, mas não mercantil, o trabalho, quando realizado, já é social, na medida em que foi previamente repartido, equalizado e decididos os critérios para distribuição de seus frutos. Na produção de mercadorias, todavia, o processo de socialização dos trabalhos privados só se completa quando as mercadorias são convertidas em dinheiro, sendo esta a forma complexa de imposição da divisão social do trabalho.

Mollo (1998) resume que esta noção de dinheiro como relação social, articula classes, processos de trabalho, etapas de produção, circulação e distribuição, fazendo da moeda algo inseparável das economias capitalistas.

Marx, mesmo tendo esboçado uma profunda crítica à economia política clássica, não deixa de ressaltar a genial capacidade desses pensadores de elaborarem os conceitos fundamentais da economia política. Sua crítica se concentra no fato desses pensadores tomarem “como aistóricos e como atributos da natureza humana uma série de comportamentos e fenômenos que só se justificam e se explicam no contexto social que os produziu” (Paulani, 2005, p. 197).

Segundo Aloísio Teixeira, a motivação dos primeiros economistas era produzir recomendações de ordem prática para a organização da vida econômica, dando-lhes em simultâneo um fundamento teórico, as categorias que foram construindo e as teorias que as

suportavam tinham um caráter meramente instrumental, “assim foi com o valor, assim foi com o trabalho, assim foi com o dinheiro” (Teixeira A., 2000, p. 99).

Para despir esses conceitos da bruma em que estavam envolvidos, era preciso proceder a crítica da própria metodologia com que os economistas procuravam apropriar-se do real. Os economistas tomavam os dados diretamente da realidade e os formulavam imediatamente como conceitos; com isso ficavam prisioneiros do jogo das aparências e viam nessas formas aparentes - tais como lucro, valor de uso e trabalho como produtor de valores de uso - a forma essencial (e natural) de existência da sociedade econômica. É o que Marx chama de fetichismo (Paulani, 2005).

Para Marx, Ricardo pôde consertar os equívocos de Smith e propalar que é o trabalho a única fonte do valor, mas não foi capaz de chegar à mais-valia. Da mesma maneira, a distinção pioneiramente estabelecida por Smith entre valor de uso e valor de troca não lhe permitiu perceber o duplo caráter do trabalho representado nas mercadorias e a forma particular que isso assume quando a mercadoria se chama força de trabalho (Ibidem).

A crítica da economia realizada por Marx inaugurou um novo programa de pesquisa cujo objeto são as leis de movimento da sociedade capitalista, ou, mais precisamente, a dinâmica contraditória do capital, cuja essência é dada pelos processos de acumulação, distribuição e inovação, e daquilo que os funda e explica - a concorrência. Com o capitalismo, pela primeira vez na história da humanidade “o poder social torna-se o poder privado de particulares” (Marx, 1989 [1867], p. 147).

A gênese do Estado, para Marx, reside na divisão da sociedade em classes e essa divisão, por sua vez, provém do modo como se apresentam as relações sociais de produção. A função do Estado é precisamente a de conservar e reproduzir esta divisão em classes, assegurando que os interesses particulares de uma classe se imponham como se fossem os interesses universais da sociedade (Marx&Engels, 2004 [1848]). A coerção foi apontada como o principal recurso pelo qual o poder estatal faz valer a sua natureza de classe. A percepção do aspecto repressivo como aspecto principal da dominação de classe corresponde, em grande medida, à natureza real dos Estados com que se defrontaram Marx e Engels na época do Manifesto Comunista em 1848.

No início do Século XX, Gramsci, que vivenciou uma época em que já se havia generalizado uma maior complexidade do fenômeno estatal, ocasionada pela intensificação dos processos de socialização da política, com a formação de sindicatos fortes, criação e generalização de partidos de massa e ampliação do direito ao sufrágio, identifica uma esfera nova do ser social, a “sociedade civil”, dotada de leis e funções relativamente autônomas e específicas, “tanto em relação ao mundo da economia como em face dos aparelhos repressivos de Estado” (Coutinho, 2006, p. 33).

Gramsci capta uma dimensão essencial das relações de poder numa sociedade capitalista mais complexa ao chamar a atenção para a “trama ‘privada’ do Estado” ao conceituar sociedade civil. É nela que estão situados os “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, os organismos de participação voluntária, baseados no consenso e não na coerção.

Ao cunhar a expressão “sociedade civil” recolhe um termo utilizado por Marx, mas com conteúdo diverso: para o autor dos *Cadernos*, “sociedade civil” não se identifica com a infraestrutura econômica, como era o caso no autor de *O Capital*. Gramsci eleva o conceito e traz um fato novo, uma nova determinação do Estado; e, ao fazê-lo, não elimina as determinações já apontadas por Marx, mas as inclui num complexo mais rico, no qual, ao lado dos aparelhos da “sociedade política”, aparecem agora também aqueles próprios da “sociedade civil” (Ibidem, p. 36).

O empenho de Gramsci em afirmar o papel criador da práxis humana na história, sua percepção das “relações de força” como momento constitutivo do ser social, levam-no a privilegiar o estudo do fenômeno político em suas várias determinações. Gramsci examina todas as esferas do ser social partindo da relação entre elas e a política, bem como na reflexão sobre a ação e as instituições políticas (hegemonia, vontade coletiva, Estado, sociedade civil, partidos). São frequentes, ao longo dos *Cadernos* as referências ao fato de que “tudo é política”, seja a filosofia, a história, a cultura ou mesmo a práxis em geral. É a política que forma o núcleo central do pensamento de Gramsci, o que fornece o sentido e a articulação de todas as suas investigações históricas e reflexões filosóficas (Coutinho, 2003, p.68).

Gramsci afirma que o “primeiro elemento da ciência política é que existem efetivamente governantes e governados” (Gramsci, 2001 [1948], vol. 3, p. 324)². Este “primeiro elemento” tem, nos *Cadernos*, a mesma função metodológica desempenhada pela mercadoria na exposição dialética presente em *O capital* de Marx, ou seja, trata-se de uma figura “abstrata” que contém potencialmente todas as determinações mais concretas da totalidade.

Do mesmo modo como Marx havia feito diante da forma-mercadoria, Gramsci mostra a historicidade deste “primeiro elemento”, a relação entre governantes e governados também tem sua gênese na sociedade de classe.

Se Marx reconhece os conceitos de mercadoria e de valor (elaborados pela economia política que o precedeu) como os pontos de partida de sua própria reflexão, também Gramsci indica que na esfera da práxis e das instituições políticas — segundo as lições dos teóricos como Maquiavel — o “primeiro elemento é que existem efetivamente governantes e governados, dirigentes e dirigidos. Toda a ciência e a arte política baseiam-se neste fato primordial, irredutível (em certas condições gerais)” (Ibidem).

Se Marx não crê no *homo economicus* das teorias econômicas clássicas, que atuaria segundo uma inata lógica “calculista” de custo e benefício, tampouco Gramsci acredita na existência “natural” de um *homo politicus*, o qual — segundo a “ciência política” burguesa, de Hobbes a Weber — seria caracterizado por uma inata “vontade de poder” ou de “prestígio” (Coutinho, 2003, p. 75).

Para Gramsci, política não pode ser entendida como simples reflexo da economia, mas como esfera mediadora entre a produção material e a reprodução da vida humana. Não é, assim, o predomínio das questões políticas, econômicas ou culturais que explica a realidade social, mas antes o princípio da totalidade, que leva em conta as especificidades e determinações desses momentos parciais e seus encadeamentos recíprocos.

² Gramsci esteve preso entre 1926 e 1937. Preencheu 33 cadernos escolares, que só foram publicados na Itália entre 1948 e 1951. O responsável pela organização do material na Itália foi Palmiro Togliatti, companheiro de Gramsci na batalha contra o fascismo. No Brasil os Cadernos só foram traduzidos em 1960, de acordo com Ivete Simionatto em seu artigo *Os cadernos de um revolucionário*, 2002.

Em suas análises da estrutura, onde “são os homens que fazem sua própria história, mas não são quem a fazem”, o Estado tem também um papel fundamental, principalmente quando a luta de classes passa “de uma guerra de movimento para uma guerra de posição”. Nessa ótica, tal qual os plebeus no Império Romano ou a Igreja no Regime Absolutista, as classes intermediárias da cultura do pós-guerra, criadas às margens da produção material, representam um papel decisivo em uma nova estratégia: a defesa dos interesses coletivos das classes dominantes em detrimento de seus interesses individuais, sob a forma de uma supercentralização do poder político ou ‘intervenção estrutural do Estado na economia’. Mas não é só: seguindo a tradição maquiavélica que dita que o poder age ora através da violência, ora através da dissimulação, Gramsci vê na cultura não apenas uma forma de alienar os trabalhadores de sua consciência coletiva, mas, sobretudo a possibilidade de torná-los conscientes de suas condições de vida. A cultura aqui mais que expressão pura e simples da ideologia da classe dominante é vista também como forma de consciência global, instrumento e produto de solidariedade inconsciente dos homens. A noção de hegemonia social de um grupo social sobre outros, tanto se fundamentaria no uso da força institucional como também na capacidade de produzir consenso (Gramsci, 2001 [1948], vol. 1).

Hoje se pode dizer que as idéias de Antonio Gramsci sobre o Estado renovaram completamente o pensamento político marxista, abrindo outras perspectivas de análise. Um dos aspectos essenciais de sua contribuição é a idéia de “Estado ampliado”, isto é, de que o estado não se resume ao seu aparato repressivo e à Sociedade Política, mas também às diferentes instituições da Sociedade Civil (a escola, a família, os jornais, a igreja, etc.), através do qual a hegemonia se dá ‘por consenso’.

O estudo, proposto por essa tese, sobre a complexidade das relações Estado – Empresas – Mercado – Sociedade próprias do capitalismo, preocupação constante no pensamento gramsciano, se apresenta como eixo fundamental para pensar as transformações do capitalismo contemporâneo em Estados periféricos, as novas formas de expressão do Estado, da sociedade civil e, conseqüentemente, os processos de construção da hegemonia neste cenário histórico. É, precisamente, a partir da crescente socialização da política verificada nas sociedades contemporâneas que Gramsci elabora sua teoria "ampliada" do Estado, indicando que o poder estatal, nesse novo contexto, não se expressa apenas através de

seus aparelhos repressivos e coercitivos, mas, também, através de uma nova esfera do ser social que é a sociedade civil.

O que confere originalidade ao seu pensamento é, justamente, o novo nexos que estabelece entre economia e política, entre sociedade civil e sociedade política, esferas constitutivas do conceito de Estado ampliado.

Esta tese busca contribuir para o entendimento dos processos políticos e econômicos brasileiro e argentino a partir da transição para a democracia e o cerne do problema elaborado é justamente entender como se formou o consenso em torno da alienação do patrimônio público. Esse consentimento, no âmbito do conceito gramsciano de hegemonia, é crucial para o entendimento do fenômeno, tendo em vista que a construção do consenso não opera apenas sobre a estrutura econômica e sobre a organização política da sociedade, mas também sobre o modo de pensar, “sobre as orientações ideológicas e sobre o modo de conhecer” (Simionatto, 2003, p. 276).

2.2 A relação dialética universal x particular

Seguindo o intuito delineado na introdução deste capítulo, uma vez destacada a principal argumentação teórica que dá suporte à tese, esse tópico aborda a questão Estado e empresa privada no âmbito de uma discussão que, embora seja particular da sociedade brasileira, é pertinente também para a Argentina.

Essa aparente dicotomia entre Estado e empresa privada, que Gramsci tão bem define ao conceituar o Estado ampliado, tem grande importância para esta tese, não só porque ela trata da alienação do patrimônio público para a iniciativa privada, mas, principalmente, pela crise que aflorou no capitalismo a partir de setembro de 2008, na qual o Estado, que tanto se quis minimizar, saiu em socorro às empresas, bancos, seguradoras, imobiliárias e empresas privatizadas. Os governos jogaram o consenso conservador fora e passaram a usar o crédito e o orçamento público para fomentar diretamente o consumo, a inversão e a substituição de importações, tendo em vista incrementar a qualquer custo a atividade econômica nacional.

Assim, na tentativa de decifrar essa aparente contradição entre o público e o privado, traz-se à discussão o relacionamento Estado x Mercado, por meio do pensamento weberiano e a análise crítica que Jessé de Souza faz acerca desse relação.

Jessé de Souza (2008), ao falar do tema corrupção no Brasil, faz uma análise incomum sobre o tema por meio de uma crítica ao uso do conceito patrimonialismo.

O Professor Jessé diz que a teoria social costuma associar corrupção ao patrimonialismo e que essa construção é, não só conservadora, como muito frágil teoricamente. Remonta a Max Weber, pois, embora Weber não tenha falado diretamente de corrupção, emprestou a “autoridade científica” à forma dominante como se percebe o tema da corrupção. O conceito central da sociologia e da ciência política, desde a publicação de *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque em 1936 até hoje, é o de patrimonialismo, retirado, supostamente, da obra weberiana. Essa noção é a pedra fundamental das ciências sociais brasileiras, porque ela é o núcleo da concepção dominante, ainda hoje na academia e fora dela, de como o Brasil contemporâneo percebe a si próprio.

Como o conceito de patrimonialismo envolve a idéia da confusão entre bens particulares e bens públicos, o tema da corrupção, percebido como uma característica atávica e essencial das relações sociais no Brasil está no centro de concepções influentes que se pensam como crítica da realidade brasileira (Jessé de Souza, 2008, p. 83).

Explicita que a categoria do “personalismo” em Buarque é indissociável da noção de patrimonialismo. Ela é constituída, passo a passo, enquanto uma contraposição – onde um elemento reflete o outro como sua imagem invertida – com o “pioneiro” protestante ascético norte-americano. O pioneiro americano é a figura histórica que mais se parece com o tipo ideal weberiano do protestante ascético, enquanto suporte social por excelência daquilo que Weber denominava de “racionalismo ocidental”. Esse racionalismo que Weber denomina de racionalismo da dominação do mundo é transformado em “modelo absoluto” de ação moral e política pelas mãos de Buarque para explicitar precisamente aquilo que o “homem cordial” brasileiro não é.

Enquanto o pioneiro protestante americano seria movido por interesses racionais que permitiriam a construção de instituições modernas como mercado capitalista competitivo e Estado racional centralizado, o “homem cordial” seria dominado por emoções que não se controla. Uma das conseqüências práticas principais desse descontrole emotivo seria uma visão quase exclusiva do interesse próprio, na verdade uma forma de interesse próprio mal compreendido, já que não se conseguiria perceber interesses coletivos de qualquer espécie.

Essa é a ligação entre a noção de personalismo, como atributo das relações intersubjetivas entre nós, e a noção de patrimonialismo, compreendida como uma espécie de “materialização institucional” do personalismo. Enquanto o personalismo é representado pela prática social do homem cordial na esfera privada e pública, o patrimonialismo representaria o homem cordial como membro de um suposto “estamento” estatal. Com efeito, ao não enxergar nada além do próprio interesse, o poder estatal em suas mãos seria a extensão desse interesse.

É a partir desse raciocínio que o tema da corrupção política passa a ser um dos temas mais centrais e recorrentes do debate acadêmico e político brasileiro. No entanto, apenas o Estado passa a ser percebido como fundamento material e simbólico do patrimonialismo brasileiro. A partir desse raciocínio, o Professor Jessé formula uma série de indagações: “se todos somos ‘cordiais’, por que apenas quando estamos no Estado desenvolvemos as conseqüências patológicas dessa nossa ‘herança maldita’? Por que o mercado, por exemplo, não é percebido do mesmo modo? E por que, ao contrário, o mercado é inclusive visto como a principal vítima da ação parasitária estatal?” (2008, p. 87).

A conclusão a que chega Jessé é que de Max Weber, de onde se retira a autoridade científica e a “palavra”, no sentido do “nome” e não do “conceito científico”, para a legitimação científica dessa noção central para a autocompreensão dos brasileiros, tem-se muito pouco. O conceito de patrimonialismo perde qualquer contextualização histórica, fundamental no seu uso por Max Weber, e passa a designar uma espécie de “mal de origem” da atuação do Estado enquanto tal em qualquer período histórico (Weber, 1999).

Essa discussão é bastante rica para o propósito desta tese, pois se busca entender o reflexo da intervenção estatal antes e depois das privatizações no âmbito da mercantilização do setor elétrico. Esse serviço, durante o processo de industrialização dos países estudados foi essencial por ter sido o principal fator de investimento do Estado, mas na atualidade, ao invés de um serviço público essencial, é tratado como uma mercadoria supostamente sujeita a livre concorrência quando em sua essência, é um serviço que se organiza e operacionaliza em forma monopólica (como mostra o estudo apresentado nos Capítulos 5 e 6).

O que dizer do empresariado brasileiro e argentino, que foi o principal beneficiário do processo de industrialização brasileiro financiado pelo Estado interventor de Vargas e Perón? Foi exatamente esse segmento que, econômica e socialmente, mais ganhou com o suposto

“Estado patrimonial”. Como fica, em vista disso, a falsa oposição entre mercado “idealizado” e Estado “ineficiente”?

A noção de patrimonialismo “simplifica” e “distorce” a realidade social de diversas maneiras e sempre em um único sentido: aquele que simplifica e “idealiza” o mercado e subjetiviza e “demoniza” o Estado. De weberiano, pelo menos, esse processo não tem nada. A marca da riqueza da reflexão weberiana é precisamente perceber a ambigüidade constitutiva dessas instituições fundamentais do mundo moderno e, com isso, perceber a ambigüidade imanente ao próprio racionalismo ocidental. O mercado cria riquezas com uma eficiência singular, mas produz, simultaneamente, desigualdades de todo tipo. O Estado pode agir das mais diversas maneiras, dependendo da correlação de forças políticas que estejam no controle do poder do Estado.

Importante é perceber que “ambas” as instituições não são “boas” ou más em si mesmas. Tanto mercado quanto Estado também não são “coisas”, no sentido de um conjunto de “máquinas” e “prédios”. Mercado e Estado são, ambos, processos de aprendizado social que foram materializados, institucionalizados e tornados relativamente autônomos no seu funcionamento. Como eles funcionam “independentemente” de nossa vontade e possuem uma lógica própria, há a tendência de pensá-los não como “produto humano”, mas como “coisas” que existem fora e acima de nós mesmos.

O processo de aprendizado que resultou no mercado competitivo é aquele que diz que, para se obter grande produção de mercadorias e serviços a baixo preço e, portanto, “riqueza” material, a busca do lucro “egoísta” tem que ter, no âmbito da esfera econômica, livre curso. O processo de aprendizado que levou ao Estado de Direito é aquele que institucionalizou uma série de direitos e de deveres dos cidadãos, que possuem validade obrigatória em todas as esferas da vida, e que organizam e normatizam a vida em comum segundo critérios de justiça. Daí a necessidade de “legitimação periódica”, por meio de eleições, do arranjo normativo e valorativo contingente que se materializa, a cada tempo, no Estado.

Na história recente das nações modernas, essa dialética entre mercado e Estado tem assumido a forma de limitar a ação deste a certas esferas específicas da vida social e deixar que a livre ação do mercado impere nas outras esferas.

Como o patrimonialismo vê a relação mercado – Estado? Ao invés de percebê-los como instituições ambivalentes cujo raio de ação é definido por lutas sociais concretas, essa tese sequer deixa que o elemento do conflito social surja na argumentação. Como isso é conseguido? Basta supor que toda contradição e todo conflito social se encerram na própria definição de Estado e de mercado, de tal modo que um deles seja o “bem em si” e o outro “o mal a ser combatido”. Assim, os “termos do conflito”, classes e grupos em luta por recursos escassos sequer são tematizados, sequer são “percebidos” como conflito. Para esse tipo de pseudo-crítica social, todo conflito social visível está embutido na oposição entre mercado e Estado. A tese do patrimonialismo pressupõe, portanto, tanto que se esconda e se esqueça a “sociedade”, e com ela os conflitos sociais como arena da disputa por recursos escassos, como também a simplificação de mercado e Estado onde um é o mocinho e o outro é o vilão.

O tema do patrimonialismo, precisamente por sua aparência de “crítica radical”, dramatiza um conflito aparente e falso, aquele entre mercado idealizado e um Estado ineficiente, sob o pretexto de deixar à sombra todas as contradições sociais de uma sociedade – e nela incluindo tanto seu mercado quanto seu Estado – que naturaliza desigualdades sociais abissais e um cotidiano de carência e exclusão.

Essa digressão é importante para deixar assente alguns elementos que lastrearam as privatizações, no caso específico do setor elétrico, embora esse assunto esteja tratado nos capítulos 5 e 6, adianta-se que as premissas que basearam a alienação dos ativos estavam calcadas na ineficiência do Estado e que as privatizações trariam não só tarifas mais baixas para os consumidores como recursos privados para os investimentos no setor. Passados 17 anos das privatizações na Argentina e 14 anos no Brasil, a universalização não foi alcançada e quem agora está promovendo o amplo acesso ao serviço de energia é o Estado. Os consumidores também não têm usufruído de tarifas menores.

Como já dito, esse assunto está detalhado mais na frente, segue-se agora essa revisão tratando de um tema instigante para a América Latina que foi o processo de democratização, embora já passados mais de 20 anos da abertura política, ainda é um tema muito atual, principalmente no que diz respeito a possibilidade de apenar os ditadores mesmo com leis de anistia que estabeleceram a não punição aos torturadores no Brasil, porém, na Argentina, há um outro pensamento sobre esse acerto de contas com o passado.

2.3 Abertura política e econômica dos anos 80-90

Dos anos 60 aos 80, vários países latino-americanos foram oprimidos por ditaduras militares. Da investigação e punição à tentativa de esquecer violações massivas de direitos humanos em nome da reconciliação, cada nação lida com esse trauma à sua maneira e de acordo com sua história.

Os diferentes regimes autoritários vigentes em vários países da América Latina levaram o Brasil e a Argentina a se submeterem a um tipo específico de regime ditatorial definido por Guillermo O'Donnell (1982) como *Estado Burocrático Autoritário*. Segundo o autor, tratava-se de regimes em que a dominação era exercida através de uma estrutura de classes subordinada às frações superiores de uma burguesia altamente oligopolista e transnacional. Institucionalmente, o *Estado Burocrático Autoritário* estava imbuído de duas grandes tarefas: implementar a ordem na sociedade mediante a subordinação do setor popular e normalizar a economia. Para atingir tais objetivos, aqueles regimes valiam-se de um sistema de exclusão política em que os canais de acesso ao governo eram suspensos, abertos somente para a cúpula de grandes organizações, especialmente as Forças Armadas e as grandes empresas públicas e privadas (O'Donnell, 1982, p.60).

O fim dos regimes autoritários fez parte de um amplo movimento de democratização, pelo qual, em circunstâncias e ritmos diversos, deram lugar a regimes democráticos. Esse fenômeno não foi apenas de mutação de regime político. Alterou-se, também, a relação entre poder político, sociedade e mercado e a forma de inserção internacional das economias nacionais.

No Brasil a transição foi “lenta, gradual e segura”. Não por acaso, recebeu as denominações indefinidas de “distensão” e, a seguir, de “abertura”; na Argentina foi brusca e determinada (Fausto&Devoto, 2004, p. 454).

De uma perspectiva conjuntural, a transição brasileira vincula-se a uma série de fatores que tomaram corpo a partir de meados da década de 1970: a pressão das oposições, fortalecidas com os êxitos do Movimento Democrático Brasileiro - MDB nas grandes cidades nas eleições de 1974 e 1978; o importante papel da Igreja na denúncia da tortura; as greves sindicais; e os desentendimentos entre os setores civis que apoiavam o regime.

Fernandes, ao analisar as mudanças que se verificaram na relação entre o governo e a comunidade científica antes e depois de 1964, faz uma digressão bastante singular no sentido em que regimes autoritários com forte poder coercitivo também buscavam legitimidade do regime junto à sociedade. Exemplifica tal fato com ações do governo militar como a criação da previdência social para os camponeses, com programas educativos como o Movimento Brasileiro de Alfabetização – Mobral que “continha uma mensagem ideológica muito forte e cujo objetivo era criar símbolos ideológicos no Brasil como grande potência” (Fernandes, 2000, p. 178).

Na Argentina, a repressão, com características hediondas, começou em 1976, a partir da posse do general Jorge Rafael Videla. Em 1982, o general Leopoldo Fortunato Galtieri, invadiu as Ilhas Malvinas, ocupada pelos britânicos desde 1833. A derrota, em condições lamentáveis, acelerou a derrubada do regime militar. Tal episódio ficou caracterizado como a transição por colapso (Linz & Stepan, 1999, p. 228). Ao contrário do sucedido no Brasil, os militares argentinos não puderam negociar sua saída, fato que marcou profundamente a transição para o regime democrático.

No início da década de 80, o Brasil enfrentava uma grave crise econômica e social. Foi nessa conjuntura que se deu um grande processo de mobilização de massa, a campanha das “Diretas Já”. Esse movimento dependia o fim do regime autoritário e a quebra da regra de eleição indireta do chefe de governo. Em poucos meses, “a campanha das ‘Diretas Já’ ocupou as praças e as ruas do Brasil” (Moisés, 1995, p.114).

Com a derrota da proposta popular de eleições diretas, a disputa pela Presidência restringiu-se ao Colégio Eleitoral. Esse episódio foi um importante ponto de inflexão da história brasileira e foi resultante de um arranjo elitista, que Gramsci havia conceituado como transformação pelo alto ou “revolução passiva”. As revoluções passivas são sempre respostas a demandas das classes subalternas, embora estas não se manifestem ainda de forma organizada, capaz de torná-las protagonistas efetivos do processo de transformação. Assim, com a vitória de Tancredo Neves, seguiram-se sua doença e morte, antes mesmo da posse. Desse modo, em março de 1985, chegava ao poder José Sarney, então líder da Arena, ficando esse período conhecido como “nova república”.

No Brasil, uma nova Constituição democrática foi escrita, e, na Argentina, voltou a vigorar a Constituição de 1853³, a única do país, mas que havia ficado suspensa durante o regime autoritário.

A Argentina, já em dezembro de 1983, realiza eleições para todos os níveis, inclusive para a Presidência da República. O formato bipartidário, com o Partido Justicialista (PJ) e a União Cívica Radical (UCR), do confronto eleitoral restabeleceu, num clima político bem diferente, a linha divisória que, até 1945, dividia em dois, o mapa político argentino: o pólo peronista com o PJ e o pólo não peronista com a UCR⁴.

A UCR sagrou-se vencedora com o apoio de diferentes tendências do espectro eleitoral, pois obteve suporte pelo lado da centro-direita, da União de Centro Democrática (UCeDe), e pelo lado da centro-esquerda do Partido Intransigente (PI), cujos vínculos advinham do movimento dos direitos humanos. Essa coalizão viabilizou a vitória de Raul Alfonsín, candidato da UCR, “foi a primeira vez que os radicais derrotavam o peronismo em eleições livres” (Torre, 2004, p.157).

Alfonsín presenciou uma rebelião de militares, que estavam insatisfeitos com os processos que respondiam, derivados da chamada “guerra suja”. A reação da população Argentina contra os militares tem sido muito forte. Essa reação foi iniciada pelo movimento das “Mães da Praça de Maio” que todas as quintas-feiras, em frente a Casa Rosada, cobravam punição para os ditadores.

A última ditadura militar argentina (1976-1983) foi, em apenas sete anos, mais sangrenta do que o regime militar do Brasil que durou 21 anos (1964-1985). Foram 30 mil

³ A Constituição da Argentina de 1853 foi reformada em 1949 durante o governo de Perón, com o golpe militar de 1955 os militares voltam ao poder deixou de vigorar as reformas de 1949, com a democracia de 1957, a Constituição volta a ser a de 1853.

⁴ Embora haja muitos partidos na Argentina, seu sistema de listas fechadas acabou levando ao bipartidarismo dentro congresso, muito em função do cálculo do quociente eleitoral pelo método D’Hondt. Esse método divide o primeiro resultado de cada partido por 1, depois por 2, depois por 3, depois por 4, com razão entre um divisor e outro de 0,5, isso favorece os maiores partidos. O Brasil, por sua vez, tem multiplicidade partidária em todas as assembléias legislativas, especialmente na Câmara Federal, pois o cálculo para distribuição de cadeiras no parlamento é realizado pela divisão do número total de votos de cada partido ou legenda pelo quociente eleitoral, calculado de acordo com a divisão do número total de votos válidos pelo número de vagas. O mínimo a ser atingido (quociente eleitoral) pode ser repetido várias vezes pelo mesmo partido ou legenda, e geralmente isso depende do número de votos individuais que cada candidato recebe, sendo os votos em legenda minoritários. A possibilidade de coligações eleitorais permite, muitas vezes, que candidatos de partidos pequenos sejam eleitos pela ajuda que candidatos fortes, “puxadores de voto”. Esses dois elementos (candidatos fortes e coligações eleitorais) tendem a individualizar os mandatos parlamentares.

mortos ou desaparecidos na Argentina contra cerca de 350 no Brasil (Folha de S.Paulo, 10 de outubro de 2007).

Assim que assumiu o cargo, o primeiro presidente do período democrático argentino, Raúl Alfonsín (1983-1989), ordenou a criação da Comissão Nacional de Pessoas Desaparecidas. Apenas dois anos após o fim da ditadura, os comandantes das quatro juntas militares que governaram o país de 1976 a 1983 foram julgados e condenados. Os julgamentos provocaram levantes de militares e houve risco de um novo golpe. Acuado, Alfonsín promulgou as Leis do Perdão, que encerraram os processos ainda em andamento, com exceção dos relativos às centenas de seqüestros de recém-nascidos.

No ano seguinte, os oficiais subalternos foram absolvidos pela lei de “Obediência Devida”. O peronista Carlos Menem, sucessor de Alfonsín, “completou o retrocesso: indultou os ex-ditadores, em 1990” (Fausto&Devoto, 2004, p. 463). Em abril de 2007, o Tribunal Penal Federal da Argentina reverteu as absolvições com o argumento de que crimes contra a humanidade são imprescritíveis e imperdoáveis (Folha de S.Paulo, 26 de abril de 2007).

No Brasil, ao contrário, os ditadores militares tiveram a oportunidade de organizar uma retirada ordeira, negociar sua impunidade em condições vantajosas, controlar a transição e mesmo reter uma parcela de poder, pois “oposição e governo tinham feito um acordo tácito de que a anistia de 1979 fora uma ‘anistia mútua’ (Stepan, 1986, p. 77).

A Lei de Anistia de nº 6.683/1979 foi decretada e sancionada pelo general João Figueiredo, então presidente da República, a 28 de agosto de 1979. Teve por objetivo atender, prioritariamente, aos interesses das Forças Armadas. Juridicamente é uma aberração a lei diz, em seu art. de 1º que “é concedida anistia a todos quantos (...) cometeram crimes políticos ou conexos com estes”. No §1º consta o seguinte: “Consideram-se conexos (...) os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política”.

O adjetivo “conexo” é o guarda-chuva sob o qual se abrigam todos aqueles que, em nome da lei e acobertados pelo governo militar, torturaram, assassinaram e deram sumiço nos corpos das vítimas. Para explicar o uso da palavra aberração do parágrafo anterior, é preciso que se indague: como se pode anistiar quem jamais foi considerado culpado ou condenado? Anistia significa perdão. Perdoa-se a quem cometeu uma falta ou pecado. Se jamais os

algozes assumiram os hediondos atos praticados por eles, por que beneficiá-los com a anistia?

O “conexo” encerra o reconhecimento, por parte da ditadura, de que seus agentes “cometeram crimes”. É justamente esse ambíguo “conexo” que não permite que a nossa ferida sare, pois os “subversivos” foram duramente castigados pelos “crimes” cometidos, porém, os crimes “conexos” praticados em nome do Estado, permanecem impunes. O papel do Estado é preservar a integridade física e a vida de todos os cidadãos e cidadãs. Se ele, que tem o monopólio da violência, a prática de forma arbitrária, perde a sua legitimidade e mina os princípios elementares do direito. Nem todos os arquivos da ditadura foram abertos, pois há uma discussão jurídica infundável acerca do que pode ou não ser exibido. Não se conhece, ainda, o destino de todos os desaparecidos. De acordo com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, a ditadura brasileira produziu 474 mortos e desaparecidos; 4.877 políticos tiveram seus mandatos cassados; 10 mil pessoas foram exiladas; cerca de 20 mil condenadas por auditorias militares (Correio Braziliense, 21 de agosto de 2009).

Apenas os documentos que estavam no antigo Serviço Nacional de Informação (SNI), no Conselho de Segurança Nacional e na Comissão Geral de Investigações foram transferidos ao Arquivo Nacional para acesso aos cidadãos brasileiros⁵. Os arquivos das Forças Armadas, continuam sem acesso. O Projeto de Lei nº 5.228/2009, que está em trâmite no Congresso Nacional, busca legalizar a abertura total dos arquivos. Há, ainda, 140 brasileiros mortos pela repressão do regime militar. Enquanto na Argentina se luta para mostrar as páginas de sua história, no Brasil, ainda permanece parcialmente escondida⁶. Em 10 de dezembro de 1983, data em que a República Argentina voltou a ter um presidente democrático, as Forças Armadas abandonaram o poder e deixaram “atrás de si” o desaparecimento de 30 mil argentinos que lutaram e deram suas vidas para que seu país voltasse à vida democrática.

⁵ Em 1987 a Arquidiocese de São Paulo organizou o livro *Tortura nunca mais* publicado pela editora Vozes. A lei de 9.140, editada no governo Fernando Henrique Cardoso, fez pela primeira vez o reconhecimento público de que o Estado assumia a responsabilidade pela morte de opositores da ditadura. Em Agosto de 2007 foi lançado o livro *Direito à Memória e à Verdade*, publicação oficial da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. O documento traz as circunstâncias da mortes e desaparecimentos baseando-se em arquivos da Justiça Militar, do Ministério Público e do governo, inclusive das Forças Armadas. Porém, os documentos que o subsidiaram não estão disponíveis à consulta.

⁶ Somente em maio de 2009 o Poder Executivo enviou ao parlamento Projeto de Lei de direito de acesso a informações públicas, na ocasião do envio, o ministro Jorge Hage (Controladoria Geral da União) reconheceu as dificuldades na implantação do projeto, segundo o Ministro: “para as iniciativas darem certo, é necessário mudar a cultura do sigilo e do segredo que sempre prevaleceu em grande parte da administração pública, em todos os níveis” (Folha de S.Paulo, de 12 de maio de 2009).

O Brasil tem sido sistematicamente instado pelo Centro Internacional de Justiça de Transição, que trata sobre a imprescritibilidade dos crimes de lesa-humanidade cometidos durante períodos ditatoriais no mundo, para esse órgão internacional, somente é considerado democrático o Estado que pune tais crimes. Desde 1969 o Brasil é signatário, junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e da Convenção Americana de Direitos Humanos, pois esses órgãos não aceitam a lei de auto-anistia, pois impedem a investigação dos fatos e perpetuam a impunidade.

A Argentina tem cumprido fielmente tais tratados, ao passo que o Brasil tem sido obrigado pelos órgãos internacionais a reconhecer: a) a Lei de Anistia não alcança, na outorga de seus benefícios, os agentes do Estado que cometeram crimes para a sobrevivência da ditadura; b) que esses crimes são imprescritíveis, cabendo ao Estado investigá-los, promovendo contra seus autores o devido processo legal. O Brasil está sendo forçado a assumir essas situações. Foi essa instância internacional que obrigou o Brasil a procurar os corpos no Araguaia e identificar as circunstâncias das mortes.

O período de transição democrática foi conturbado para os dois países. Os governos de Alfonsín e de Sarney foram buscar, pela via de planos heterodoxos, uma saída para um quadro econômico-financeiro extremamente difícil. Os insucessos advieram, principalmente, do desequilíbrio das contas externas, face o problema da dívida (com reflexo em toda a América Latina), cujos serviços se tornaram incompatíveis com a capacidade de pagamento desses países. O aumento das taxas de juros, “provocado pelas políticas monetaristas nos países do Primeiro Mundo — a taxa da *prime rate* americana passara do nível de 6% em 1978 a 20% em 1985 — inviabilizou a estabilização nesses países” (Sallum Jr, 2004, p. 10).

Alfonsín enfrentou 13 greves gerais em seu mandato, conseguiu contornar todas elas, entretanto, não resistiu ao que Quintar&Argumedo (2000) chamaram de golpe do mercado e a depreciação do Austral, em fevereiro de 1989⁷, induzida pela compra massiva de dólares por parte de um conjunto de bancos estrangeiros, o que produziu a desintegração da moeda argentina.

Com o Estado fortemente endividado tanto interna quanto externamente, criaram-se as

⁷ O Austral, no dia 6 de fevereiro de 1989, subiu de 17 para 25 australes, dando-se início à crise cambial. Em março o dólar estava 49 australes e em maio 240 australes.

condições para um novo acordo entre os credores estrangeiros e os grupos empresários nacionais. Estes acordos coincidem com a política implementada pelos Estados Unidos e o FMI com o Plano Baker, que tentava garantir o pagamento da dívida mediante a venda do patrimônio das empresas e serviços mais rentáveis do Estado. Define-se a partir desse momento uma nova estratégia, na qual se complementam o ajuste fiscal com a privatização das empresas e serviços públicos, através da capitalização da dívida externa.

Contudo, essa política não foi levada adiante pelo alfonsinismo, dado que o medo e os desequilíbrios produzidos pela hiperinflação, assim como as pressões exercidas pela oposição justicialista, em conjunção com a crescente erosão da imagem presidencial, acabaram por aniquilar em 1989 o consenso atingido em 1983.

Os fracassos dos Planos Cruzado e Austral, juntamente com a moratória da dívida externa instituídos por Sarney e Alfonsin, repercutiram negativamente nos indicadores econômicos e sociais dos dois países e facilitou o surgimento do fenômeno Collor de Mello em 1989, bem como a volta do peronismo com Carlos Saul Menem.

Foi nessa conjuntura política que se iniciou a abertura econômica desses dois países. Menem instituiu a convertibilidade, onde um Peso equivalia a um Dólar norte-americano. Collor, além de iniciar o processo de privatizações, implementou um audacioso plano para estabilizar a moeda e com ele colocou em xeque a segurança jurídica da propriedade privada: confiscou e reduziu parte dos haveres financeiros depositados em instituições bancárias. Essa medida não foi suficiente para amenizar a inflação que chegou a 1.157% em 1992.

Itamar Franco, seu sucessor, convocou o então senador Fernando Henrique Cardoso para Ministro da Fazenda que instituiu um bem sucedido plano econômico: primeiro instituiu uma moeda paralela, a URV (Unidade Real de Valor), depois substituiu a URV pelo Real. A nova moeda estava ancorado no Dólar e, em julho de 1994, o Real tinha valor maior que a moeda norte americana. Foi na condição de presidente que FHC aprofundou o processo de privatização iniciado por Collor.

2.4 A reforma administrativa

Na Argentina, a reforma do Estado foi encabeçada pelo então Ministro de Obras e Serviço Público, José Roberto Dromi em 1989. A reforma sugerida pelo Executivo foi

aprovada em 46 dias pelo Legislativo argentino⁸. As demais medidas de abertura econômica foram normatizadas via decretos de “necessidade e urgência” e das “leis de emergência”.

Linz e Stepan, em estudo comparativo da transição e consolidação da democracia em vários países, caracterizaram a democracia argentina como de baixa intensidade, notadamente pelo que chamaram de “ambivalência” do então presidente Menem com relação ao Estado de direito. Segundo os autores, nos quatro primeiros anos no cargo, o presidente Menem editou 244 decretos “necessários e urgentes”, ao passo que entre 1853 e 1989, seus predecessores haviam editado apenas 30 desses decretos. A Constituição exigia que esses decretos fossem examinados *ex post facto* pelo legislativo. Apenas 74% dos decretos do presidente Menem foram submetidos ao Congresso, e apenas 4% deles passaram por todo o processo de ratificação. No entanto, quase todos esses decretos permaneceram em vigor, “uma vez que o legislativo, onde o presidente Menem tinha maioria, não os questionou” (Linz e Stepan, 1999, p. 239).

Quando o presidente Menem foi confrontado com a possibilidade de resistência por parte da Suprema Corte, ele usou de sua maioria parlamentar para aumentar o número de magistrados naquele tribunal, de cinco para nove, nessa contagem seis juízes eram inteiramente a favor das propostas de Menem⁹. Apenas 41 segundos de debate parlamentar foram dedicados a essa mudança. Vários de seus assessores estavam envolvidos com corrupção grave, e diante da possibilidade de investigação criminal atingir Menem, foi criado um tribunal superior penal, hierarquicamente inferior apenas à Suprema Corte e dotado de competência jurídica para rever e reverter as sentenças de qualquer tribunal de juízo penal do país. Menem preencheu todos os cargos desse tribunal com correligionários seus, dando a todos vitaliciedade. “Caso Menem fosse condenado por corrupção, durante ou após seu período na presidência, esse seria o tribunal que caberia julgá-lo” (Ibidem, p.240).

No Brasil, o Plano Nacional de Desestatização (PND) foi instituído por meio da Lei nº 8.031, de 12/04/1990. Collor assumiu a presidência em 01/01/1990, eleito por um partido desconhecido e sem expressão, o Partido da Renovação Nacional (PRN). Apesar de não

⁸ Lei 23.696 de 18 de agosto de 1989 de Emergência Administrativa e reforma do Estado Argentino – www.sitiosargentina.com.ar acessado em 9 de junho de 2009.

⁹ Em 1994, como parte do Pacto de Olivos que possibilitou a reeleição de Menem, se reduziu a maioria a cinco juizes para dar lugar a um juiz indicado pela UCR. Isto não mudou em nada o funcionamento da Corte, que seguiu comportando-se como um instrumento de aprovação (Peralta Ramos, 2007).

dispor de uma base estruturada no parlamento, conseguiu aprovação do PND em 30 dias¹⁰. O avanço da privatização se tornou essencial para dar credibilidade ao governo, que acabara de instituir o confisco da poupança, pois precisava demonstrar sua intenção de alterar o *status quo*, “principalmente ante os investidores estrangeiros e organismos multilaterais, aliados que o governo precisava para implementar as reformas” (Bresser Pereira, 1997, p. 15).

Em setembro de 1992, Collor sofreu o *impeachment* em decorrência de denúncias de seu irmão Pedro Collor, que anunciou um esquema de corrupção que envolvia Paulo César Farias (ex-tesoureiro de campanha) e o próprio Collor. A Câmara dos Deputados o aprovou por 441 votos a favor e apenas 38 contra. No Senado, foram 76 favoráveis e 5 contra. Collor foi substituído pelo vice-presidente Itamar Franco, que deu prosseguimento ao processo de privatização. Porém, as privatizações ganharam maior intensidade nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Para tanto, seu governo teve a sustentação de uma forte coalizão que abrangeu a maioria dos partidos.

Para Figueiredo&Limongi (1999) existe governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. Esta governabilidade estaria associada aos poderes constitucionais do presidente - legislativos, administrativos ou distributivos - garantindo ao Executivo a capacidade de concentrar o processo decisório e de impor sua agenda. É no presidencialismo de coalizão que deve ser buscada a explicação para a estabilidade política e para o grau expressivo de governabilidade e de governança verificados na ordem política brasileira.

O presidencialismo de coalizão, no Brasil, no primeiro mandato de FHC, contou com uma ampla base de sustentação parlamentar. Em seu primeiro mandato (1995-1999), o partido do Presidente, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), aliou-se aos seguintes partidos: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Progressista Brasileiro (PPB). Em determinados momentos, esta coalizão chegou a ter um total de 390 (76% dos deputados) numa representação constituída por 513 deputados. Foi introduzida a reeleição na legislação eleitoral e FHC venceu no primeiro turno das eleições presidenciais de 1998,

¹⁰ Naquela época, foram concentrados esforços na venda de estatais produtivas ligadas aos setores de siderurgia, petroquímica e de fertilizante. Foram preservados os monopólios estatais consagrados até então pela Constituição Federal de 1988.

obtendo 53,04% dos votos, tal como havia ocorrido em 1994, quando obteve 54,3%. Em seu segundo mandato, a coalizão governista foi integrada pelos seguintes partidos: PSDB, PMDB, PFL e PPB, totalizando, em 1999, 347 deputados (67,6% dos deputados). Além disso, essa coalizão elegeu 21 dos 27 governadores.

Na Argentina, além das emendas constitucionais no primeiro mandato, houve em 1994 uma Constituinte que, dentre outros temas também instituiu a reeleição. Para a aprovação das mudanças propostas por Menem constituiu-se uma ampla coalizão entre o justicialismo e os seguintes partidos: União de Centro Democrático (UCeDe); Movimento Popular Neuquino, Partido Renovador de Salta, Partido Branco dos Aposentados, Partido Liberal de Corrientes, Aliança Ação Chaqueña, Partido Democrata Cristão Federal e Partido Conservador Popular (Llanos, 2001, p.77).

A reforma administrativa do aparelho do Estado brasileiro de FHC priorizou a privatização das empresas de infraestrutura. Além disso, ampliou o PND/1990 para os Estados e os Municípios. Segundo o então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, a reforma reconstruiria o Estado do século XXI (Bresser Pereira, 1997).

A privatização foi uma das prioridades da política econômica, fazendo parte de um amplo conjunto de reformas estruturais orientadas para a modernização do papel do Estado e da economia como um todo, incluindo a liberalização comercial e a desregulamentação do mercado doméstico, instituindo-se o Estado regulador, em substituição ao Estado interventor.

O Estado regulador, teoricamente, caracterizou-se pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de falhas de mercado, em substituição a políticas de planejamento industrial. Foram necessárias várias mudanças legislativas e constitucionais para dar suporte às reformas de FHC e Menem¹¹.

Essas reformas marcaram a redefinição dos canais de circulação de poder político para a formulação de políticas para setores estratégicos da economia, tais como os de telecomunicações, energia elétrica, gás e petróleo, transportes, água e saneamento, saúde,

medicamentos e seguros.

Foram instituídos mecanismos que permitiram a participação dos consumidores, por meio de Conselho de Consumidores, audiências e consultas públicas, e ouvidorias. Na Argentina, além desses mecanismos, criou-se junto ao Congresso Nacional, a Defensoria do Povo. Tais instrumentos ficaram conhecidos na literatura como *accountability*¹² (Anastásia&Ranulfo, 2002, p. 25).

A idéia era de que o Estado daria condições para o cidadão/consumidor exercer o controle social sobre os serviços públicos regulados, assim, aliando a eficiência da iniciativa privada com a regulação estatal, os ganhos de produtividade seriam repassados aos consumidores, o que redundaria em menores tarifas, universalização dos serviços e sua prestação com melhor qualidade.

2.5 Conclusão

O capítulo explicitou os pressupostos teóricos que dão norte a tese, notadamente o conceito de hegemonia gramsciana e sua conceituação do Estado Ampliado com a interação da sociedade civil e sociedade política. Tratou da transição democrática dos anos 80 enfatizando as diferenças entre o tratamento dado aos ditadores argentinos que até hoje estão sendo processados judicialmente pelos atos bárbaros de tortura e assassinatos, enquanto no Brasil, a lei da anistia que concedeu perdão a todos os torturadores, está sendo fielmente cumprida.

O processo de democratização foi marcado no Brasil pela eleição de um civil, via Congresso Nacional, chegando ao poder, em março de 1985, José Sarney, que intitulou seu período presidencial (1985-1989) de “nova república”. Esse episódio se caracteriza pelo que Gramsci chama de revolução passiva, que é a resposta às demandas das classes subalternas, como foi o movimento das Diretas Já. A transição para a democracia se deu com a chegada ao poder do então líder da Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido político que deu sustentáculo à ditadura militar por 21 anos.

¹¹ Em 2005 o ex-presidente Carlos Menem (1989-99) criou um partido político sob o nome Lealdade e Dignidade, foi eleito Senador nas eleições de 2005.

¹² *Accountability* é um atributo da democracia que implica o controle dos governantes pelos governados.

Na Argentina, o primeiro governo civil foi eleito diretamente pela população, Raul Alfonsín, que enfrentou 13 greves gerais em seu mandato, conseguiu contornar todas elas, entretanto, não resistiu ao que Quintar&Argumedo (2000) chamaram de golpe do mercado e a depreciação do Austral, em fevereiro de 1989, induzida pela compra massiva de dólares por parte de um conjunto de bancos estrangeiros, o que produziu a desintegração da moeda argentina, que culminou numa hiperinflação.

O período de transição democrática foi conturbado para os dois países. Os governos de Alfonsín e de Sarney foram buscar, pela via de planos heterodoxos, uma saída para um quadro econômico-financeiro extremamente difícil. Os insucessos advieram, principalmente, do desequilíbrio das contas externas, face o problema da dívida (com reflexo em toda a América Latina), cujos serviços se tornaram incompatíveis com a capacidade de pagamento desses países.

Nos anos 90 se instaura uma nova configuração de poder dentro do capitalismo, o neoliberalismo, toda a América Latina adere a esta configuração, no Brasil e Argentina, tornou-se prioridade dos governos Menem e FHC a reforma do Estado que foi reestruturado para dar lugar a novas relações entre governantes e governados.

No bojo dessa nova configuração, tratou-se da interação Estado-Mercado-Sociedade, com a discussão da noção de patrimonialismo para abordar uma importante premissa do neoliberalismo que endeusa o mercado e atribui ao Estado todas as mazelas sociais. Com isso a noção de patrimonialismo se afasta da conceituação weberiana, pois a riqueza da reflexão de Weber é justamente perceber a ambigüidade constitutiva dessas instituições fundamentais do mundo moderno e, com isso, perceber a ambigüidade imanente ao próprio racionalismo ocidental. O mercado cria riquezas com uma eficiência singular, mas produz, simultaneamente, desigualdades de todo tipo. O Estado pode agir das mais diversas maneiras, dependendo da correlação de forças políticas que estejam no controle do poder do Estado.

O capítulo que segue trata da construção do consenso que se formou em torno do neoliberalismo, seguindo a orientação gramsciana de que o Estado Ampliado é a junção de coerção e consentimento.

3. CAPÍTULO 3 - A construção do consenso

Conforme delimitação da hipótese assume-se nessa tese que a construção do consenso em torno das idéias neoliberais nos anos 90 envolveu os atores sociais internos no Brasil e na Argentina.

Nesse capítulo são apresentados os aspectos relevantes nesses dois países da construção desse consenso que englobou os poderes executivo, legislativo, empresários e sindicalistas foi decisiva para implementação dos ajustes estruturais associados às privatizações que transferiram ativos públicos para o âmbito privado.

Para tanto, estão explícitos como se concretizaram as mudanças constitucionais que permitiram a ampla abertura econômica e financeira das economias desses dois países. São apresentadas as votações parlamentares que mostra a pouca resistência acerca das mudanças promovidas pelo executivo.

Tratam-se, em nível sindical, de mostrar como amplos segmentos das classes trabalhadoras apoiaram as privatizações com o argumento de que seriam parceiros da iniciativa privada e também entoavam discurso de que o Estado era ineficiente e predador da sociedade.

O capítulo finaliza com uma comparação entre esses processos de privatizações dos dois países revelando suas semelhanças e diferenças.

3.1 O consenso no Brasil

Ao discutir o conceito marxiano de superestrutura Gramsci o articula na co-presença de sociedade civil e sociedade política. É na sociedade civil que se dá a dialética entre conflito e consenso, luta entre as partes sobre fins particularistas e produção de objetivos comuns. É a esfera na qual diferentes concepções do mundo se opõem umas às outras e disputam o apoio popular. Nos anos 90, a mobilização entre o nacional-desenvolvimentismo e a liberalização da economia foi permeada por uma dicotomia que girava entre o abandono do Estado e a glorificação do mercado, estabelecendo-se a hegemonia deste último, “caracterizando-se pela unidade dos fins econômicos e políticos, a unidade intelectual e moral” (Simionatto, 2003, p. 280).

Para Simionatto (2000), o discurso que subsidiou a necessidade dos ajustes estruturais utilizou-se de um estilo de linguagem simples e universal/abstrato, e muitos conceitos-chave foram capitaneados da esquerda com os conteúdos essenciais invertidos, numa verdadeira manobra transformista a serviço da utopia neoliberal. A autora exemplifica que na década de 1960, os analistas de esquerda utilizaram a terminologia “mudança estrutural” para significar a “redistribuição de renda, terra e propriedade”. As tendências neoliberais utilizam o termo “reforma estrutural”, que significa a transferência da propriedade pública para as empresas privadas. A esquerda também utilizou o termo “reforma econômica” para designar as políticas de realocação dos recursos públicos dos setores mais abastados para a área social. O termo “reforma econômica” é utilizado, contemporaneamente, com o sentido de redução dos investimentos sociais e transferência de subsídios públicos aos setores privados.

A vitória da plataforma neoliberal deve-se a uma conjuntura histórica complexa que articula a situação internacional à história brasileira. Nessa conjuntura interferem fatores de ordem econômica (alternância de recessões com períodos de crescimento moderado, desemprego), de política internacional (reunificação do campo imperialista, desagregação da União Soviética), de política interna, fatores ideológicos (crise do movimento socialista) e outros (Boito Jr., 1999).

Não é possível, portanto, explicar a vitória do neoliberalismo recorrendo a fatores estritamente econômicos, como o argumento de que houve esgotamento do modelo de substituição de importações. Tampouco parece correto o determinismo que decorre desse economicismo. Mas para o neoliberalismo chegar ao poder foi preciso vencer, a duras penas, a eleição de 1989 e, menos de três anos depois, reerguer-se na conjuntura difícil da crise do *impeachment*.

Os fatos a seguir expostos é uma tentativa de mostrar como se consolidou a hegemonia neoliberal e como essa visão de mundo se converteu em senso comum, tornando-se o alicerce de um novo bloco histórico, conceituado por Gramsci como a unidade entre a estrutura e superestrutura, entre o material e o ético-político.

3.2 Empresários brasileiros e a formação do bloco histórico

A política neoliberal adequou os princípios doutrinários do liberalismo econômico

às situações históricas concretas. Na impossibilidade de colocar em prática o pressuposto do Estado mínimo, ou seja, a ação estatal restrita à segurança pública e às externalidades, a política neoliberal privatizou serviços essenciais, tornando as atividades, até então públicas, aptas à acumulação e remuneração do capital.

Eli Diniz (2005), ao analisar a atuação dos empresários brasileiros como grupo de pressão em vários governos pós ditadura militar, enfatiza que o êxito do Plano Real no sentido de reduzir a inflação e quebrar os mecanismos de indexação da economia representou um importante capital político para FHC, além de ter representado um fator de governabilidade, “garantindo um consenso básico em torno da política de estabilização econômica e favorecendo a unidade da complexa e heterogênea coalizão governamental” (Diniz, 2005, p. 22).

Segundo a autora, tal consenso assegurou o refreamento das eventuais resistências diante dos custos da estabilização. Estes foram representados principalmente pela sobrevalorização do real, pela elevação substancial das taxas de juros, pelo agravamento da vulnerabilidade externa, dada a forte dependência do capital externo, pelo aumento sistemático do desemprego, bem como pela elevação das dívidas externa e interna. Apesar das dificuldades impostas a uma série de grupos, a intangibilidade do Real calava os sentimentos de insatisfação e tolhia as manifestações de dissenso. Com relação aos demais itens da agenda governamental, como a desregulamentação, a privatização, a liberalização comercial, a internacionalização da economia, ou ainda as reformas constitucionais, o desacordo foi disperso, variando os grupos opositores, dependendo da política em questão.

As reformas liberais do governo FHC impuseram à esquerda uma postura defensiva. A posição do Partido dos Trabalhadores, que no início dos anos 80 era percebida como progressista, ou até mesmo de vanguarda, passa a ser vista com desconfiança. O discurso modernizante passou a ser o do governo, realizador das reformas liberais, única via capaz de inserir o país na ordem mundial globalizada. O discurso contrário foi insistentemente apontado como ultrapassado, expressão de um pensamento extemporâneo, sendo seus defensores identificados como retrógrados. Segundo o discurso oficial, com amplo respaldo da mídia, os grupos de esquerda em geral seriam estigmatizados como “vanguarda do atraso”. Além disso, a oposição, incluindo o PT, não foi capaz de antepor ao pensamento dominante um projeto alternativo para o país.

Diniz&Boschi (2004) apresentaram o resultado de uma pesquisa realizada entre 2001 e 2002, envolvendo entrevistas com as lideranças das principais organizações de representação de interesses do empresariado industrial, os entrevistados forneceram diversos argumentos para explicar o silêncio da classe em face dos resultados adversos da execução da agenda liberal. Em primeiro lugar, nem todos estavam contra as políticas do governo. Muitos descobriram, no novo contexto, oportunidades de expandir seus negócios. Outra parte do empresariado, embora considerasse sua empresa ou seu setor prejudicado, apoiou o governo e calou seus protestos em nome do combate à inflação. Outros afirmaram que o consenso em torno da importância de se manter a eficácia do Plano Real tornava improvável a aceitação de manifestações de dissidência. Por outro lado, alguns salientaram que houve críticas, mas qualquer demonstração de discordância era desqualificada e mesmo ridicularizada. Além disso, “o desânimo e a falta de perspectivas desestimularam a reação dos empresários mais afetados, estes se viram envolvidos na busca cotidiana de garantir a própria sobrevivência” (Ibidem, p. 134-135).

Várias empresas e mesmo alguns setores desapareceram, enquanto outros se afirmaram e se expandiram, não se verificando desindustrialização, como no caso da Argentina, senão que uma reestruturação, com crescente peso dos grupos transnacionais e o aprofundamento da centralização e concentração de capitais.

No âmbito das grandes empresas, observou-se um intenso processo de fusão, aquisição ou associação com grupos estrangeiros¹³. Segundo Ferraz, Kupfer e Serrano (1998), entre 1992 e o primeiro semestre de 1997, foram registradas 374 fusões e aquisições na indústria, observando-se um ritmo de crescimento acentuado: 21 transações em 1992, 50 em 1994, 120 em 1996 e 61 na primeira metade de 1997. O valor total situou-se em torno de US\$ 33 bilhões, dividido entre transações nacionais (US\$13 bilhões) e transações envolvendo empresas estrangeiras (US\$20 bilhões), notando-se uma acentuada expansão da participação estrangeira ao longo do período.

Entre 1991 e 1997, foram adquiridas por empresas estrangeiras 96% das empresas brasileiras do setor eletro-eletrônico, 82% das empresas do setor de alimentos e 74% das

¹³ Tal processo atingiu empresas tradicionais do país, como a Metal Leve, Cofap e Freios Varga, no setor de autopeças, a Brasmotor, os grupos Arno e Refripar, no setor eletroeletrônico, ou ainda o grupo Villares, no setor de siderurgia e aço.

indústrias de autopeças, dados reveladores de um acentuado processo de desnacionalização de um importante segmento da economia brasileira (Miranda & Tavares, 1999).

Cabe acrescentar que se verificou não só um movimento no sentido da concentração industrial, como também um avanço significativo da internacionalização das empresas líderes, representadas por um restrito número dos maiores grupos estrangeiros. Por contraste, o impacto das políticas monetária e cambial sobre a competitividade das indústrias nacionais foi limitado, dado o predomínio de um padrão de ajuste defensivo por parte das indústrias brasileiras (Velloso, 1997).

Muitos industriais ganharam projeção, beneficiando-se, por exemplo, das oportunidades abertas pelas privatizações, como foi o caso do empresário Benjamin Steinbruch, do grupo Vicunha, que, partindo dos setores têxtil e de vestuário, num curto espaço de tempo, assumiu a direção de um complexo nas áreas de portos, ferrovias e energia, tornando-se presidente dos conselhos da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Light e da Companhia Vale do Rio Doce¹⁴. É o caso, também, de Daniel Dantas que com o suporte financeiro da Previ, foi o grande arrematador no leilão das teles em 1998; Antonio Ermírio de Moraes e Eike Batista¹⁵, ambos expandiram seus negócios para o ramo da geração de energia elétrica.

Aqui cabe abrir um parêntese para reafirmar que o fortalecimento do setor privado durante o período desenvolvimentista foi uma política de Estado. Ao mesmo tempo em que criou empresas estatais, organizou e proporcionou o crescimento do setor privado no país. Ao analisar o endividamento do Estado brasileiro que culminou com sua crise, Furquim Jr. (2006) diz que quem usufruiu das quantias emprestadas para a construção de infraestruturas nos setores de energia e transportes foram poucas empresas privadas, que construíram as principais rodovias e hidrelétricas no território brasileiro. Empresas como Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Norberto Oderbrecht, Mendes Júnior, CBPO (antiga Cia. de Construção

¹⁴ A Vale é controlada pela Valepar, que tem 53% do capital votante da companhia. Na Valepar, o consórcio de fundos de pensão, cujo mais forte é a Previ (dos funcionários do Banco do Brasil), detém 49% das ações. A BNDESPar tem 11,5%. O Bradesco, 21%. E o grupo japonês Mitsui, 18%. Os outros fundos que têm participação na Vale são Petros (Petrobras) e Funcesp (Cesp). Um arranjo de acionistas permite que o Bradesco indique o presidente da Vale.

¹⁵ Eike tem negócios em mineração, petróleo, geração de energia, porto e estaleiro.

Oscar Americano), surgiram neste período e, sob a tutela do Estado, construíram as grandes obras de engenharia, que tecnificaram e deram fluidez ao território, possibilitando diversificação e diferenciação regional de seus usos, intensificando o desenvolvimento geograficamente desigual (Furquim, 2006, p. 76).

O aproveitamento das condições abertas pela nova conjuntura traduziu-se na formação de conglomerados diversificados. Para estes empresários, o futuro do capitalismo no Brasil implicaria o aprofundamento do modelo em implantação, com maior inserção externa e uma articulação mais intensa com o capital internacional.

Para Diniz (2005) houve um forte processo de mudança do setor empresarial, induzido pela ação do Estado, que redefiniu a atividade econômica, lançando os fundamentos de uma nova estratégia, além de repassar ao setor privado o patrimônio construído ao longo da vigência do modelo estatal-desenvolvimentista.

Entretanto, os últimos anos da década de 90 revelaram algumas mudanças significativas, surgiram os primeiros indícios de uma ruptura do consenso em que se sustentou o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique, baseado na prioridade absoluta da meta da estabilização econômica. No âmbito da coalizão dominante, algumas dissidências apontavam para a busca de novos fundamentos para manter a governabilidade.

A instabilidade do país e o aumento do grau de incerteza em face das crises internacionais cíclicas aumentaram a inquietação nos meios empresariais, estimulando a busca de soluções e o aumento da participação. Assim, observou-se uma forte mobilização da classe em torno das eleições gerais de outubro de 1998, não só em termos do apoio a candidatos considerados afinados com as propostas do setor, como investindo em candidatos próprios. Apurados os resultados, segundo dados da imprensa, os industriais teriam conseguido eleger 38 deputados federais, vários dos quais ligados a federações e associações empresariais, como Carlos Eduardo Moreira Ferreira (PFL-SP), ex-presidente da Fiesp e Emerson Kapaz (PSDB-SP), ex-presidente do PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais), além de Armando Monteiro Neto (PMDB-PE) e Francisco Garcia (PFL-AM), presidentes das federações industriais dos estados de Pernambuco e Amazonas respectivamente (O Globo, 11 de outubro de 1998).

O segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso inicia-se com lutas internas no seio da classe dominante, embora não tenha comprometido a base de sustentação do governo, mas é importante registrá-la, pois o eixo do debate foi a controvérsia estabilização x desenvolvimento.

A política neoliberal suscita reações muito heterogêneas das classes e frações de classes em presença no processo político. No interior do bloco no poder, ela desencadeia alianças, impõe recuos, realiza interesses que não podem satisfazer ao conjunto das classes dominantes, na medida em que ao garantir interesses imediatos de uma fração, frustra interesses de outras.

Assim, enquanto a Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), sob a presidência de Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira, do grupo Ipiranga, aprofundou o alinhamento com o governo federal, reafirmando simultaneamente a identificação com a matriz neoliberal, por outro lado, a federação paulista (Fiesp), representando 42% do PIB industrial do país, sob a liderança de seu novo presidente, Horácio Lafer Piva, jovem empresário, de 41 anos, do grupo Klabin, da área de papel e celulose, passou a defender uma postura de maior distanciamento e independência.

A crítica da Fiesp se deu, basicamente, porque esta entidade entendia que as autoridades públicas estavam preocupadas fundamentalmente com as questões financeiras, abandonando o setor produtivo à própria sorte. Além disso, questionavam o tratamento preferencial dispensado ao capital internacional, em vários de seus pronunciamentos públicos, Piva reivindicava isonomia para a empresa nacional, advertindo que esta demanda não significava solicitar o retorno do protecionismo e do paternalismo estatal (Jornal do Brasil, 28 de setembro de 1998).

O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), logo após o término do primeiro turno das eleições que garantiram a reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, através de sua diretoria, entregou ao chefe do Executivo um documento intitulado “Agenda Para Um Projeto de Desenvolvimento Industrial”, no qual defende a relevância e urgência de uma política industrial para o país.

Para conter a insatisfação, o governo criou o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, através do qual se criou um espaço de debate para as questões ligadas à expansão da base produtiva e à retomada do desenvolvimento.

Fatores externos vinculados à crise internacional decorrente da moratória da Rússia e ao novo acordo com o FMI, firmado em setembro de 1998 (pelo qual se negociou um pacote de US\$ 41 bilhões nas vésperas da reeleição do então presidente), ao lado de problemas internos relacionados a suspeitas de irregularidades no programa de privatizações, provocaram uma expressiva mudança da política econômica, marcando uma inflexão em relação ao primeiro mandato do presidente Fernando Henrique. Entre as principais inovações, destacam-se a introdução do regime de metas de inflação, a elevação do superávit primário para 3,75% do PIB, a substituição do regime de câmbio fixo pela liberdade cambial e o reforço da austeridade fiscal com a lei de Responsabilidade Fiscal.

Após a reeleição, o presidente substituiu Gustavo Franco na presidência do Banco Central por Armínio Fraga, deflagrando uma nova fase, a partir de 1999, que reduziu as condições inibidoras do dinamismo da economia e possibilitou a ocorrência de surtos esporádicos de crescimento, nos momentos em que as condições internacionais se tornavam menos restritivas. Sob tais condições, segundo Diniz (2005), observou-se um refluxo das dissidências, restabelecendo-se o consenso em torno da prioridade da preservação dos fundamentos macroeconômicos.

O movimento de reaglutinação em torno do apoio ao governo Fernando Henrique teve seu ponto máximo com a divulgação do Manifesto dos Empresários, em agosto de 2000, quando o presidente enfrentava um momento difícil, em virtude das acusações amplamente difundidas pelos meios de comunicação contra o ex-ministro chefe da presidência da República, Eduardo Jorge, sob a suspeita de estar envolvido num escândalo de desvio de dinheiro público. Coordenado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), o manifesto¹⁶

¹⁶ Entre outros, assinaram Lázaro Brandão (Banco Bradesco), Olavo Setúbal (Banco Itaú), Pedro Moreira Salles (Unibanco), Antônio Ermírio de Moraes (grupo Votorantim), Max Feffer (grupo Suzano), Emílio Odebrecht (grupo Odebrecht), Jorge Gerdau (Gerdau), Cláudio Bardella (Bardella), Abram Szjaman (Serviço Social do Comércio/Sesc), Maurício Botelho (Embraer), Roberto Bonhausen (Unibanco), Luiz Fernando Furlan (Sadia), Hermann Wever (Siemens), Eduardo Eugênio Gouveia Vieira (Ipiranga) e mais quarenta grandes empresários, entre os quais os cinco presidentes das confederações patronais da indústria, comércio, agricultura, transporte e sistema financeiro (Figueiredo, 2004).

contou com a assinatura de destacados integrantes da elite empresarial do país (Figueiredo, 2004).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, uma nova correlação de forças se instituiu no país e representou um marco na construção da democracia sustentada no Brasil, implicando a plena aceitação do princípio da alternância do poder. O PT obteve apenas 17,7% das cadeiras na Câmara dos Deputados. O governo Lula foi marcado pela não ruptura dos contratos e compromissos internacionais, além de grande esforço para alcançar a confiabilidade junto às instituições financeiras internacionais e, internamente, a conquista da confiança do setor privado. Essa mudança do PT expressa o que Gramsci menciona sobre a dialética da hegemonia, a tensão entre sociedade civil e política (Estado), em particular no caso do PT que detém o poder político, mas não é a classe hegemônica.

Um passo fundamental nesta estratégia de moderação e de conquista do centro foi a decisão de aliar-se ao Partido Liberal (PL), convidando o então senador liberal mineiro, José de Alencar, para o cargo de vice-presidente da chapa do PT. Empresário, dono da Coteminas, um dos maiores grupos do setor têxtil do país, José de Alencar simbolizou a aparente estruturação do pacto capital-trabalho.

Um momento significativo para essa construção foi a elaboração da *Carta ao Povo Brasileiro*, que veio a público em 22 de junho de 2002, dando destaque aos compromissos com a preservação da estabilidade econômica, responsabilidade fiscal e respeito aos contratos firmados com os credores internacionais, o que implicaria a manutenção de superávits primários elevados. Em julho de 2002, foi apresentado o programa de governo, de teor bem mais moderado do que os anteriores e, finalmente, em agosto, foi divulgada a *Nota sobre o Acordo com o FMI*, pela qual o partido se comprometia a respeitar o acordo com o FMI negociado, como já foi ressaltado, no final do governo Fernando Henrique¹⁷.

3.3 Sindicatos brasileiros: classe subalterna torna-se neoliberal

A ideologia neoliberal procurou atacar os direitos dos trabalhadores do setor público responsabilizando-os pela crise econômica e pelas disparidades sociais. Procurou (e conseguiu) instigar o conflito entre trabalhadores do setor público e privado e ocultar

que, com tais políticas, todos perderiam direitos.

Os sindicatos seriam, no dizer dos teóricos neoliberais, "nefastos" (por incitarem à indolência e à acomodação com a proteção estatal) e "parasitas" (por se apoiarem, inclusive, no desemprego) (Friedman, 1980). A ofensiva mais radical contra o sindicalismo foi dirigida pelo governo Thatcher (1979-90) que, além de limitar o poder e o funcionamento dos sindicatos e de dificultar a deflagração das greves, orquestrou uma campanha de desqualificação da ação sindical, levando o sindicalismo inglês a um recuo sem precedentes. Não obstante a crítica no plano doutrinário e o ataque no plano político, ao analisar a ação de determinados segmentos do sindicalismo argentino e brasileiro, verifica-se que o sindicalismo pode ser tolerado e até se tornar funcional aos governos neoliberais.

Os liberais concebem a sociedade como um conjunto de indivíduos, naturalmente livres e desiguais que, apenas sob determinadas condições, com garantias de plena liberdade econômica e sem interferências externas ao mercado, podem satisfazer suas vontades e serem, por isso, felizes. Os argumentos de Hayek (1983) contra a intervenção do Estado eram abrangentes – pois investiam contra todas as formas históricas de intervencionismo e planificação – e partiam de uma premissa: existe uma ordem espontânea que fora desviada de seu curso natural. Esta ordem espontânea e auto-regulável é o mercado. Todas as formas de intervencionismo conduzem necessariamente à transformação gradual da ordem espontânea de uma sociedade livre num sistema totalitário. O intervencionismo é sempre artificial na medida em que mascara os sinais dos preços; já o mercado emite sinais de preços e expressa, de forma espontânea, as condições da oferta e da procura.

3.3.1 Central Única dos Trabalhadores

O sindicalismo desempenhou, na história recente do Brasil, um papel importante. Depois de um longo período em que a quase totalidade dos sindicatos oficiais esteve a serviço da ditadura militar, a crise econômica e política do final dos 70 criou a oportunidade para a afirmação de um novo sindicalismo a partir da luta dos metalúrgicos do ABC. Desde então, a luta sindical de massa reconstituiu-se, e parte do sindicalismo brasileiro afirmou-se como movimento reivindicativo e político. Foi um movimento fundamental na luta contra a ditadura

¹⁷ Ver Partido dos Trabalhadores-PT *Programa de Governo 2002*, julho, 2002 e *Notas sobre o Acordo com o FMI*, 8 de agosto de 2002. Ver www.pt.org.br.

militar, contribuiu para a ampliação dos direitos sociais na Constituinte, despertou os setores mais ativos das classes trabalhadoras urbanas para o apoio à luta pela reforma agrária e contribuiu muito para a mobilização popular pelo *impeachment* de Collor. Além dessa presença importante nos acontecimentos políticos e sociais, o sindicalismo foi a principal força responsável pela criação do Partido dos Trabalhadores.

Segundo Boito Jr (1999), a década de 1990 foi um período difícil para o sindicalismo no Brasil. Ele não deixou de ser um movimento social importante, mas sua capacidade de intervenção na luta política e social diminuiu. Nos anos 80, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) representou, frente aos governos Figueiredo e Sarney e diante da deterioração das condições de vida das classes trabalhadoras, o baluarte da resistência e da luta popular.

A CUT era uma referência central das lutas populares e o inimigo público número um dos governos, posto ocupado na atualidade pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

Hoje, a situação é outra, com a eleição de Lula, há sindicalistas em postos chaves da administração, porém, antes, é preciso que se explicita a postura das diversas correntes do sindicalismo frente ao neoliberalismo dos anos 90.

Dentre os estudos mais completos acerca do neoliberalismo nos anos 90, cita-se a pesquisa intitulada *Neoliberalismo e trabalhadores no Brasil: política, ideologia e movimentos sociais*, iniciada em 1999, por onze pesquisadores, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (Puccamp), reunidos no Centro de Estudos Marxistas (Cemarx) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp.

Tais pesquisadores buscaram entender qual o papel das classes médias e populares ao neoliberalismo. Boito Jr.(1999) entende que o projeto neoliberal adquire impacto junto às classes subalternas, apesar de não comportar concessões significativas aos seus interesses econômicos. Este impacto é verificado pelo fato de que governos comprometidos com o projeto neoliberal ascender ao poder pela via eleitoral.

Saes (2001) também trata do apoio popular ao neoliberalismo atribuindo-o a sua capacidade de incorporar elementos do ideário popular. Conforme este autor, a ideologia

neoliberal se aproveita de algumas demandas dos movimentos populares, que reivindicam autonomia frente ao Estado, e explora a insatisfação popular diante do caráter cartorial e clientelista do Estado brasileiro. Essa incorporação permitiu ao neoliberalismo converter-se em ideologia dominante, cujos efeitos se estendem às classes subalternas. Mas, ao fazer tal operação o neoliberalismo se apropria e ressignifica demandas e aspirações de parcela das classes subalternas, invertendo-lhes o sentido. Nesse processo de inversão, direitos são convertidos em privilégios e conquistas trabalhistas são consideradas “custos” dos quais as empresas devem se desfazer.

Sallum Jr. (2000) recorre ao conceito gramsciano de hegemonia para explicar porque as idéias neoliberais tiveram penetração na classe média, em parte do sindicalismo urbano e na massa da população. O Plano Real é, para este autor, o elemento fundamental que "cimentou" a hegemonia neoliberal, ao fazer concessões materiais, ainda que breves, aos setores sociais dominados. Para Sallum, o principal indício da penetração da ideologia neoliberal nos setores populares teria sido o apoio obtido durante a privatização de empresas de telecomunicações e de eletricidade.

Feita essa digressão, passa-se a análise das diversas posturas sindicais frente às políticas neoliberais, iniciando pela CUT que foi formada na década de 80 para depois abordar o tema com a Força Sindical, criada na década de 90.

A CUT, que se notabilizou pelo forte combate aos governantes pós democratização, sofreu uma inflexão no início dos anos 90 quando o sindicalista Vicente Paulo da Silva, o Vicentinho, assumiu a direção da entidade. A gestão Vicentinho, iniciada em 1994, corresponde a uma fase em que a CUT aproxima-se mais do neoliberalismo do que na gestão anterior, sob a presidência de Jair Meneguelli. Foi sob a direção de Meneguelli que a CUT empreendeu ações mais firmes contra as privatizações.

Em 27 de abril de 1995, a CUT reuniu em São Paulo 15 mil manifestantes no Dia Nacional de Luta Contra as Reformas Constitucionais (Boito Jr., 1999). No dia 3 de maio, sindicatos cutistas do setor público federal organizaram uma greve geral contra as privatizações, a quebra dos monopólios estatais e a reforma da previdência. O que parecia estar ocorrendo era uma unificação da luta econômico-corporativa dos trabalhadores do setor público com a luta contra a política neoliberal de privatização. Porém, foi justamente nesse

momento em que as manifestações pareciam indicar maior disposição de luta dos trabalhadores, que a direção da CUT começou a abandonar a luta contra as privatizações. Dois dias depois da greve geral dos funcionários públicos federais, a direção nacional da central reunida em Cajamar-SP decidiu, por iniciativa da corrente Articulação Sindical, abrir negociações com o governo em torno das reformas constitucionais. Dos 90 sindicalistas presentes à reunião, 55 deles, pertencentes ou aliados à corrente Articulação Sindical, defenderam a tese vencedora, pela qual a CUT não deveria apenas contestar as reformas neoliberais, mas, sim, apresentar suas propostas de reformas ao governo FHC. Dos sindicalistas presentes à reunião, apenas 28 defenderam o combate às reformas, e sete se abstiveram (Diário Popular, SP, 11 de setembro de 1991).

Essa decisão representou um aprofundamento da estratégia sindical propositiva. Foi ela que fundamentou a disposição de Vicente Paulo da Silva, em 1994, negociar a Reforma da Previdência com o governo FHC. Essa mudança repercutiu também na posição da CUT diante das privatizações. Essa luta ficou confinada aos sindicatos diretamente afetados, e a resistência à liquidação das empresas estatais tornou-se irrisória.

O trabalho de mobilização e a presença da CUT na pequena manifestação ocorrida no Congresso Nacional, em junho de 1995, contra o fim do monopólio estatal da exploração do petróleo foram irrisórios. Um ano depois, em 20 de setembro de 1996, no leilão de privatizou da malha sudeste da Rede Ferroviária Federal (Refsa), trecho que compreende as linhas mais movimentadas e potencialmente mais lucrativas da Rede, compareceram para protestar apenas 50 pessoas, entre eles, os próprios diretores de três sindicatos ferroviários afetados (Folha de S.Paulo, 21 de setembro de 1996).

Boito Jr. (1999), entende que as contradições da linha sindical propositiva, tal qual foi aplicada à época pela CUT, foi uma política hesitante e contraditória que, no geral, levou à conciliação com neoliberalismo. Para o autor, a CUT abandonou a estratégia de luta unificada contra a política econômica do governo e substituiu a prática das greves gerais de protesto pelas sucessivas tentativas de acordos com os governos neoliberais; desarmou ideologicamente os trabalhadores frente à desregulamentação, devido à sua proposta de contrato coletivo de trabalho; não assumiu uma luta conseqüente contra a desindustrialização e o desemprego, em decorrência de ter aceitado a idéia de que seria inevitável uma certa

abertura e uma certa “modernização” da economia, o que ficou claro na sua estratégia frente às montadoras de veículos e, particularmente, na sua participação nas câmaras setoriais.

Em que pese essas constatações do pesquisador, a transição de um sindicalismo de oposição para um sindicalismo de participação não foi completada e a direção nacional da CUT voltou a se empenhar na luta contra a privatização da Companhia Vale do Rio Doce, em 1997.

Na verdade, o sindicalismo propositivo da CUT nutriu ilusões no governo FHC, mas a política antipopular e a ação das grandes empresas (montadoras do ABC que promoveram demissões em massa) incumbiram-se de abalar tais ilusões. Com a radicalização das montadoras e sua política de demissões, a insatisfação operária cresceu no ABC e o resultado foi que a Articulação Sindical, corrente hegemônica da CUT, que sempre deteve uma sólida base entre os operários das montadoras, encontrou “grande dificuldade para vencer a esquerda da CUT no processo de escolha dos delegados para o VI Congresso da central realizado em 1997” (Boito Jr., p. 181).

3.3.2 Força Sindical

Ainda no que diz respeito à aceitação de parte do sindicalismo brasileiro às reformas, cabe destacar o estudo de Patrícia Trópia, que defendeu tese de doutorado na Unicamp (2004) sustentando a hipótese de que a Força Sindical (FS) aderiu por inteiro à ideologia neoliberal¹⁸. O argumento utilizado pela pesquisadora é que, embora no plano rigoroso da doutrina, neoliberalismo e sindicalismo sejam termos que se opõem, no plano político, a relação entre as políticas neoliberais e os sindicatos foram não apenas de confronto, mas também de conciliação e de adesão.

O neoliberalismo tem como pressupostos a livre iniciativa individual e a idéia de que o mercado, inclusive o de trabalho, é auto-regulável e deve fluir sem interferências e

¹⁸ A Força Sindical foi criada um ano após a posse de Fernando Collor de Mello, em pleno período recessivo. No plano sindical representou uma ofensiva à Central Única dos Trabalhadores (CUT) que, até então, era a entidade mais influente no movimento sindical. No plano político-ideológico, a Força Sindical foi o resultado de uma frente conservadora que conseguiu aglutinar duas correntes sindicais, o "velho peleguismo" e o "sindicalismo de resultados", sob a égide do Sindicato dos Metalúrgicos do Estado de São Paulo (Trópia, 2004, p. 18).

resistências. Já a noção e a prática do sindicalismo baseiam-se no pressuposto de que, juntos, os trabalhadores podem constranger os capitalistas a negociar salários, jornada ou condições de trabalho. Neoliberalismo e sindicalismo seriam, portanto, termos que se opõem.

No campo das classes subalternas também ocorrem clivagens, pois o neoliberalismo não afeta o conjunto dos trabalhadores da mesma forma. A forma como a classe trabalhadora é atingida e as intensidades das perdas sofridas variam. Elas variam segundo o setor econômico em questão – público e privado – as frações das classes subalternas – operariado urbano, segmentos da classe média, assalariados rurais – e na proporção dos benefícios aos quais os trabalhadores fazem jus.

No Brasil, desde que chegou ao poder em 1989, Collor pode contar com o apoio de uma corrente sindical que vinha convergindo para o neoliberalismo. Esta corrente criou a Força Sindical, central cujas orientações e atuação evidenciaram, ao longo da década de 1990, um apoio ativo e militante em favor das privatizações e da desregulamentação do mercado de trabalho.

A FS tem um amplo espectro de atuação, tanto que vários de seus líderes lograram eleger-se ao parlamento, como é o caso de seu fundador, Luiz Antonio de Medeiros, que se elegeu Deputado Federal pelo Partido Liberal (PL-SP) e Paulo Pereira da Silva que se elegeu pelo Partido Democrata Trabalhista (PDT-SP).

A atuação da central foi decisiva na privatização da USIMINAS, da Mafra e da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Implantou, extra-oficialmente, contratos "flexíveis" na base do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo (SMSP), para depois propô-los ao governo federal. Defendeu a desregulamentação das relações de trabalho na Reforma da Previdência e na Reforma Administrativa e militou pela aprovação do Projeto de Lei 5.483/01 que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 2002.

A Força Sindical difundiu para os trabalhadores alguns aspectos da ideologia neoliberal: a superioridade e as vantagens do "sindicalismo de serviços" em relação ao sindicalismo de confronto; a empregabilidade que responsabiliza os trabalhadores pelo próprio desemprego; o incremento de uma concepção individualista e privatista, segundo a

qual os trabalhadores são investidores e empreendedores; a concepção de que o desmonte da função produtiva e social do Estado é a resolução dos problemas sociais (fim das desigualdades socioeconômicas, fim da corrupção) e econômicos (desemprego, crescimento econômico).

Esse panorama mostra que, no plano concreto, os sindicatos podem se tornar funcionais aos governos neoliberais, desde que um dos objetivos principais do neoliberalismo – a regressão de direitos e a supressão de qualquer barreira legal (Estado) ou política (sindicatos) que inviabilize a intensificação da exploração da força de trabalho seja garantida.

Um sindicalismo como o praticado pela Força Sindical é aceito e tolerado pelo neoliberalismo. Na medida em que a central concebe o sindicato como fator de mercado, como intermediário na venda da mercadoria força de trabalho e não como organizador de um coletivo de classes, ela se aproxima do que se pode chamar de função tolerável do sindicalismo pelo neoliberalismo.

Por outro lado, a frente aberta pela FS com a intensificação do "sindicalismo de serviços" – agência de empregos, empresa esportiva, banco, cooperativa de crédito e de mão de obra, agência de qualificação profissional, ONG – passa a assumir uma função desejável, já que, neste caso, o próprio sindicato se torna uma espécie de empresa, que investe e incentiva as relações mercantis entre trabalhadores e sindicatos.

Trópia (2004) faz a ressalva de que o apoio da Força Sindical à políticas neoliberais não foi incondicional. Houve resistência à política de abertura e a alguns aspectos da reforma trabalhista, na medida em que a Força Sindical filtrou, dentre as políticas neoliberais, aquelas que afetavam mais diretamente seus representados, em particular os metalúrgicos. É isso que explica, por exemplo, porque a central apoiou em seu projeto de fundação a abertura da economia brasileira para a importação, mas passou a resistir à forma como ela ocorreu, em função do desemprego em sua principal base. É também o interesse de seus representados o que explica porque, após apoiar a política de privatização das estatais, a Força Sindical, em 2001, recuou e, diante da crise do "apagão", solicitou a suspensão da privatização do setor elétrico (Ibidem, p. 249).

O Quadro 1 mostra o resultado de uma pesquisa feita pelo Jornal Folha de São Paulo, em fevereiro de 1995, com as seguintes entidades sindicais sobre as reformas do governo FHC: Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); FS; e CUT, cujo resultado demonstrou que a adesão às reformas não foi unanimidade no movimento sindical.

Quadro 1: Temas incluídos na pesquisa da FSP

Proposta	FS	CUT	CGT
Flexibilização dos Monopólios do Petróleo e das Telecomunicações.	A favor. É preciso acabar com os monopólios ou no mínimo flexibilizá-los nos casos em que o Estado não puder ou não tiver condições de investimento.	Contra. Defende a imediata suspensão do programa de privatizações.	Não tem uma posição definida sobre a proposta.
Fim das restrições ao capital estrangeiro.	A favor.	Contra.	Não tem posição.

Fonte: Jornal Folha de São Paulo – 15 de fevereiro de 1995.

Pelo lado dos trabalhadores, um exemplo representativo da receptividade das idéias neoliberais, se deu quando da privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), cujo processo de privatização, em 1993, contou com o apoio do Sindicato dos Metalúrgicos de Volta Redonda. O argumento era que os lucros da empresa seriam repartidos com os funcionários, que a partir da privatização entraria a era do sindicalismo de parceria. Após 16 meses da privatização, 7.200 “parceiros” foram demitidos da CSN (Gracioli, 2007, p. 344).

A privatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1997, por sua vez, foi acompanhada por protestos e manifestações, porém, de forma muito pontual, e também por ações judiciais que tentaram impedir sua concretização. Entretanto, essas ações estancaram no judiciário por quase uma década.

Há apenas um processo que continua tramitando para verificar a sub-avaliação por ocasião do leilão, quando a CVRD foi vendida por R\$ 3.338.178.240. Os motivos que a desembargadora elencou foram vários, mas o mais importante foi a omissão de jazidas. Consta do processo¹⁹ que, em 8 de maio de 1995, a direção da CVRD informou à *Securities and Exchange Commission* que suas reservas lavráveis de minério de ferro em Minas Gerais totalizavam 7.918 bilhões de toneladas, porém, no edital de privatização, constou apenas 1,4 bilhão de toneladas. Em relação às minas de ferro da Serra de Carajás, a Vale informou que

¹⁹ Processo 199939000073039 - Relatora: Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida - Decisão judicial do Tribunal Regional Federal de Brasília – Íntegra da decisão da 5ª.Turma da 1ª Região está disponível no site: www.trf1.gov.br, acessado em 10 de outubro de 2009.

suas reservas eram de 4.970 bilhões de toneladas, porém no edital de privatização subtraiu 3,17 bilhões de toneladas, apresentando a reserva com apenas 1,8 bilhão de toneladas.

A Vale foi adquirida pelo consórcio capitaneado pelo empresário Benjamim Steinbruch, vencedor do pleito com a seguinte composição: CSN; Previ (fundo de pensão do BB); Petros (fundo de pensão da Petrobrás); Funcef (fundo de pensão da CEF); Funcesp (fundo de pensão dos empregados da Cesp); Opportunity; e Nations Bank (fundo).

No período 1995–97, a política de privatização apresentou outros contornos e encontrou, dada a inflexão da CUT na gestão de Vicentinho, menor resistência. A questão mais polêmica foi a quebra dos monopólios, aprovada pelo governo FHC, em agosto de 1995, pois sem a aprovação da emenda, não teria sido possível colocar à venda as companhias de eletricidade e telefônicas.

Na Força Sindical, a discussão sobre o monopólio do petróleo e das telecomunicações havia causado insatisfação a alguns sindicatos filiados, incomodados com a posição favorável da direção nacional. A estratégia inicial da direção era a conciliação em torno da proposta de "flexibilização" dos monopólios. Entretanto, em 1995, a conjuntura político-ideológica acirrou o debate interno e a central, que se opunha à greve dos petroleiros e apoiava as Reformas da Previdência e Administrativa, passou a defender, oficialmente, o fim dos monopólios estatais; o que ocasionou a desfiliação de alguns sindicatos, entre eles os sindicatos dos Telefônicos de São Paulo e dos Servidores Públicos de Osasco. A partir de 1996, com o envolvimento direto da central nos leilões, acrescentou-se uma nova estratégia, desta feita muito mais ambiciosa.

A Força Sindical propôs ao governo FHC a utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) na compra das ações das empresas privatizáveis, procurando assim popularizar a concepção do trabalhador investidor entre os brasileiros.

O apoio da Força Sindical às privatizações foi consistente. De um lado, a Força Sindical enfrentou a CUT, tanto na disputa pela direção dos sindicatos quanto na luta ideológica ao fazer propaganda contra a linha defendida por ela.

A Força Sindical negociou junto às empresas e ao governo o montante de ações reservadas para os funcionários, incentivando-os a participar nos Clubes de Investimento.

Para obter sucesso nesta dupla empreitada, a central soube explorar dois aspectos da ideologia neoliberal: o privatismo entre os trabalhadores das empresas públicas privatizáveis – fomentando a ideologia do "trabalhador investidor" – e a crítica ao padrão vigente de intervenção do Estado na economia entre os trabalhadores do setor privado – disseminando a concepção segundo a qual as estatais serviam de "cabide de emprego" para "apadrinhados" dos políticos profissionais e fonte de "privilegiados" para seus funcionários.

Outro eixo da plataforma neoliberal defendido pela Força Sindical foi a desregulamentação dos direitos trabalhistas. Coerente com a proposta de livre negociação entre capital e trabalho, a Força Sindical priorizou a luta pela Participação nos Lucros e nos Resultados (PLR).

A direção nacional da central defendia a substituição da CLT por um "código de trabalho" (Força Sindical, 1993). Sabendo, de antemão, que a defesa doutrinária das mudanças na CLT provocaria dissidências, a central optou, inicialmente, pela desregulamentação no varejo. Nas conjunturas em que ficou mais pressionada pelo aumento do desemprego, a central defendeu a implantação da desregulamentação na prática, ao "flexibilizar" a jornada de trabalho e o contrato de trabalho em empresas metalúrgicas de São Paulo. No início de 1992, em meio a uma onda de demissões em massa, o SMSP propôs a 'jornada flexível' em troca da estabilidade no emprego. Pela proposta, durante seis meses, as empresas poderiam aumentar em até 20% a jornada, compensando-a em outro momento com redução de mesmo percentual. Em 1996, a FS voltou à carga com nova proposta, desta vez, acordada entre Fiesp e SMSP, com o intuito de "legalizar" os contratos temporários. O "Contrato especial" de trabalho foi contestado pelo Tribunal Superior do Trabalho, o que fomentou a ira da central, que chegou a mobilizar força em uma campanha pela extinção do Tribunal. "Não nos interessa que os juízes do Trabalho sejam contra o acordo. Não queremos discutir se o acordo é legal ou não, queremos sim que ele crie empregos", afirmou Paulinho na época (Tropia, 2004, p. 75). Apesar da ilegalidade da medida, os metalúrgicos fecharam o acordo que incluía: redução de encargos patronais com o FGTS (isenção da multa de 40%, aumento do depósito de 8 para 10% – passível de saque, caso o empregado fosse demitido); garantia de férias, 13o e abono de férias; "flexibilização" da jornada (entre 24 e 44 horas); e limite de contratação através deste "Contrato Especial" segundo o padrão das

empresas. Encaminhada ao governo, a proposta acabou tornando-se o embrião da Lei nº 9.601/98 que instituiu o Contrato de Trabalho por Tempo Determinado.

A Lei n.º 9.601/98 ampliou a abrangência do Contrato por prazo determinado para atividades permanentes e instituiu as seguintes modificações: reduziu a parcela do FGTS (25% do total), extinguiu o aviso prévio e a multa por rescisão contratual, diminuiu em 50% as contribuições patronais relativas a encargos e facilitou a aplicação do banco de horas. O art. 443 da CLT limitava esse tipo de contrato às atividades transitórias, até então, o governo vinha realizando a "reforma trabalhista" por meio de Medidas Provisórias, como por exemplo, a MP n.º 1.709/98 que instituiu a jornada parcial de trabalho com duração de 1 a 5 horas, com correspondente redução de salários. Esta última MP exigia apenas o acordo individual, sem a participação do sindicato.

No final de 1998, o governo FHC instituiu, através da Medida Provisória n.º 1.726/98, a demissão temporária, com isso foi permitida a suspensão do contrato de trabalho por prazo indeterminado segundo a vontade da empresa, adiando o momento da dispensa efetiva. O trabalhador, durante o período de suspensão, receberia o seguro desemprego e uma bolsa para participar de cursos de qualificação profissional. Além disso, este período de suspensão não contaria para efeitos de aposentadoria, FGTS, 13º e férias. Este instrumento criava uma nova regulamentação para o momento da demissão, ao suspender o aviso prévio e adiar o pagamento dos encargos trabalhistas.

A Força Sindical validou a demissão temporária, alegando que tal medida poderia melhorar a situação das empresas e minimizar a situação do trabalhador demitido temporariamente, já que ele poderia fazer cursos de qualificação e receber cesta básica durante o período. O governo, por sua vez, respondia à pressão dos empresários pela redução dos encargos trabalhistas, o trecho abaixo foi publicado pelo Jornal Folha de São Paulo e explicita os interesses da burguesia brasileira na demissão temporária.

“O expediente da demissão temporária, obviamente, não dissolve a montanha de custos trabalhistas. Nesse sentido, não vai ao âmago da gestão do emprego. Mas, ao flexibilizar o momento do acerto de contas, permitindo ao empresário em dificuldades postergar o desembolso desses gravames, o mecanismo proposto lhe dá fôlego talvez suficiente para manter-se flutuando até poder contornar a emergência que teria dado origem ao afastamento do empregado. Portanto, não há que discutir muito se a medida proposta reduz ou não a taxa média de desemprego: a resposta é positiva” (Folha de S. Paulo, 8 de agosto de 1998).

A promessa de gerar empregos através da desregulamentação mostrou-se irreal, a expectativa da central de geração de 20% de empregos na cidade de São Paulo não se concretizou.

A maior ofensiva da Força Sindical no sentido de desregulamentar os direitos trabalhistas ocorreu em 2001, durante a tramitação do Projeto de Lei no 5.483/2001, de autoria do Executivo, que propunha a alteração da CLT. Este projeto gerou protestos por parte de representantes da CUT, da CGT e do MST, pois procurava instituir a prevalência do negociado sobre o legislado. Possibilitava, também, a eliminação de vários direitos, uma vez que a Constituição estabelece o direito de férias, mas não define sua duração; estabelece que a remuneração do trabalho noturno deve ser superior à do diurno, mas não define sua proporção; consagra o FGTS, porém não define o valor da contribuição, entre outras medidas. Após ter sido aprovado na Câmara dos Deputados, chegou ao Senado em março de 2002. Em julho de 2003 o Executivo solicita a retirada do PL e em 2004 foi arquivado. Caso tivesse sido aprovado, poderiam ser negociadas férias, horas–extras, descanso semanal, redução de salários, adicional noturno, entre outros direitos do trabalho que são protegidos por lei.

Sob pretexto de fortalecer os sindicatos nas negociações, o projeto visava, de fato, quebrar a CLT e liquidar a Justiça do Trabalho (JT), cuja função é a de fiscalizar o cumprimento das leis trabalhistas celetistas e constitucionais. Vulgarizada como uma proposta que “flexibiliza direitos”, visava criar novas regulamentações, isto é, implementar um quadro legal que diminuísse a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados, ao mesmo tempo que diminuía as atividades de regulação do Estado, via JT.

Outra posição da Força Sindical que merece registro é Reforma Administrativa, cuja tramitação durou de agosto de 1995 a julho de 1998, a central também bateu firme na defesa do desmonte dos direitos dos funcionários públicos (particularmente da estabilidade no emprego). Não foi diferente a pressão da central quando o que esteve em jogo foi a aprovação, na segunda fase da Reforma da Previdência, da emenda que criou a contribuição previdenciária de 11% sobre os rendimentos dos servidores aposentados, em novembro de 1999.

Para concluir esse tema, vale, ainda, fazer um registro comparativo que se mostra de grande valia para o entendimento da construção no consenso neoliberal no Brasil. Trata-se do

confronto de duas publicações de entidades, quais sejam: a Fiesp e a Força Sindical. A Fiesp publicou o livro intitulado Livre para crescer: proposta para um Brasil moderno (Fiesp, 1990) e a Força Sindical o livro Um projeto para o Brasil: a proposta da Força Sindical (Força Sindical, 1993). A semelhança não se limita ao título. A publicação da Fiesp e da Força apresentam propostas de reformas tributária, fiscal e previdenciária, articuladas a medidas como a privatização e a abertura comercial. Ambos consideram o modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado esgotado e para retomar o desenvolvimento era necessário privatizar empresas e serviços públicos e realizar uma reforma fiscal.

As duas entidades clamam como natural a relação de parceria entre capital e trabalho e as propostas de desregulamentação e de redução dos encargos e tributos também eram coincidentes. Para a Fiesp, a regulamentação do mercado de trabalho brasileiro por meio de uma política salarial, de encargos sociais e da legislação trabalhista era considerada demasiadamente rígida e excessiva, o que dificultava a criação de novos empregos e/ou de empregos formais. As políticas salariais seriam as responsáveis pela inflação, por isso deveriam se pautar pela livre negociação. Até mesmo a avaliação da Fiesp, segundo a qual, os sindicatos seriam responsáveis pela inflação, pela transferência de renda dos menos organizados para os mais organizados e por diferentes tipos de trabalhadores (formais, informais) é compartilhada pela Força Sindical, mas com ressalva, para a Força Sindical, o sindicalismo promovido pela CUT seria o responsável por estas desigualdades e, por isso, deveria ser modernizado.

3.4 O papel do Poder Legislativo na formação do consenso.

As mudanças sócio econômicas introduzidas nos anos 90 serão agora avaliadas sob a ótica do legislativo. A formação do consenso nesta esfera representativa das sociedades brasileira e argentina reforça o argumento de que longe de ser uma mera imposição de órgãos multilaterais, foi uma convicção tanto do executivo quanto do legislativo de que era imprescindível que os países periféricos participassem do movimento de abertura externa, abertura esta que proporcionaria o acesso aos mercados e à liquidez internacionais, que segundo os defensores dessa nova ordem, era condição *sine quo non* para o desenvolvimento econômico. A crença era de que, em face da globalização da economia, quanto mais integrada fosse uma economia, em termos do comércio internacional, maiores seriam suas possibilidades de desenvolvimento. Assim, o argumento do grau de abertura externa e da

integração econômica era justificado como a única forma que uma economia possuía de garantir seu desenvolvimento.

Para tanto, seriam introduzidas leis que garantissem a abertura externa – em termos das aberturas comercial e financeira – como a forma de uma economia periférica garantir sua integração à economia internacional, e conseqüentemente, de garantir seu crescimento econômico. A abertura comercial atuaria na atratividade de empresas estatais, tornando o ambiente econômico mais competitivo. A abertura financeira atrairia capitais externos, importantes tanto na realização do equilíbrio macroeconômico quanto no financiamento da necessária transformação produtiva.

Para concretizar tais intentos houve uma radical mudança no arcabouço jurídico dos países estudados, a seguir passa-se a detalhar como funciona o poder legislativo dos dois países e em seguida serão analisadas as votações no Congresso que garantiram a abertura externa e privatizações desses países.

3.4.1 O parlamento brasileiro

Nas democracias latino americanas, o legislativo aparece como um canal crucial de mediação entre o processo decisório governamental e as demandas que partem da sociedade. Alguns desenhos institucionais, procuram fortalecer as funções legislativas e fiscalizadoras do Legislativo. No Brasil, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

A Constituição brasileira afirma expressamente que "o poder emana do povo" (art. 1º) que o exerce por meio de representantes ou diretamente. Entre essas formas destacam-se três: a participação da sociedade no processo legislativo, por meio das audiências públicas; a iniciativa legislativa popular e, finalmente, a decisão legislativa direta, por meio de referendos e plebiscitos.

O Congresso Nacional desempenha quatro tipos de funções constitucionais: a representação política, a produção legislativa, o mecanismo constitucional de controle e de freios e contrapesos em relação aos atos do Poder Executivo e, excepcionalmente, mas com importância decisiva, o poder constitucional de segundo grau (Tavares&Rojo, 1998).

O Senado é considerado o representante dos estados brasileiros, e também do Distrito Federal, em sua autonomia e igualdade. São, portanto, três senadores por cada Estado da federação e pelo DF, eleitos para um mandato de oito anos, num total de oitenta e um senadores, sendo a eleição alternada a cada quatro anos, quando se renova um terço e, posteriormente, dois terços da casa.

Em relação aos trabalhos legislativos, o Senado é considerado a casa revisora, mas quando se trata de matéria de sua iniciativa cabe à Câmara dos Deputados atuar como revisora do projeto. Cada casa, portanto, é revisora dos projetos iniciados pela outra. O que acontece na prática é que a grande maioria das iniciativas legislativas provém da Câmara, devendo a discussão e a votação dos projetos de lei de iniciativa do presidente, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores serem iniciadas na Câmara, o que leva o Senado a exercer o papel de revisor mais freqüentemente.

Em relação às votações no interior da casa, grande parte das proposições é votada em um único turno, sendo que as matérias politicamente importantes costumam ir a votação nominal em dois turnos, tais como Propostas de Emenda Constitucional (PEC) e Projetos de Lei Complementar (PLP).

Em relação aos poderes concedidos ao presidente da República, se comparados aos que detinha na Constituição de 1946, foram ampliados. Um deles é a possibilidade de solicitar urgência em projetos de sua autoria. O outro é a competência de editar medidas provisórias com força de lei. Esta é considerada uma herança do regime militar quando os presidentes contavam com os “decretos-lei” para implementar medidas rápidas.

A capacidade de editar Medidas Provisórias com força de lei - entram em vigor a partir da publicação no Diário Oficial da União – é o mais forte instrumento nas mãos do presidente. Além disso, há as prerrogativas constitucionais de solicitação do regime de urgência e o veto (Figueiredo&Limongi, 1999).

Quanto ao pedido de urgência, quando isso ocorre, o projeto deve ser apreciado dentro de 45 dias pela Câmara e pelo Senado, sendo que a não apreciação neste prazo coloca o projeto imediatamente na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação sobre os demais assuntos, para que se ultime a votação (art. 64 da CF/88). O instrumento da urgência

favorece imensamente a forma de tratamento das propostas do Executivo, concedendo-lhe vantagem superior em relação ao processo legislativo ordinário.

Já o veto, pode ser total ou parcial a uma lei. O veto total é a rejeição de um projeto de lei submetido pelo legislativo à sanção presidencial. O veto parcial pode abranger texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. O presidente possui o prazo de quinze dias úteis para a decisão do veto total ou parcial e, quarenta e oito horas para comunicar ao Presidente do Senado Federal as razões do veto. Decorrido o prazo de quinze dias o silêncio do presidente importará a sanção do projeto. O Congresso tem a possibilidade de derrubar um veto presidencial desde que em sessão conjunta reúna maioria absoluta dos deputados e senadores, e contam com um prazo de trinta dias para rejeitá-lo em votação secreta. Se o veto for mantido, o projeto será enviado ao Presidente da República para promulgação.

A existência do multipartidarismo no Brasil implica que, para governar, presidentes, governadores e prefeitos precisam formar amplas alianças partidárias, pois dificilmente o mesmo partido consegue eleger o presidente da República e conquistar a maioria das cadeiras no Congresso. Desse modo, para implementar seu programa de governo e reformas é necessário articular acordos e alianças para construir a maioria necessária para a aprovação das propostas.

3.4.2 O arcabouço brasileiro das mudanças constitucionais

O projeto do presidente FHC de reformar a Constituição era bem ousado, pois só no ano de 1995 foram enviados ao Congresso vinte e duas propostas de emenda constitucionais, um número bastante elevado se comparados aos nove projetos de emenda enviados entre 1989 e 1994. Ao final dos oito anos de governo FHC, trinta e quatro propostas de emenda da Constituição haviam sido aprovadas.

O Quadro 2 demonstra que esses projetos foram aprovados com folga na Câmara dos Deputados, principalmente devido à coalizão ampliada articulada pelo governo através da incorporação de partidos como o PMDB.

Quadro 2: Resultado das Votações de itens da Reforma Constitucional

Câmara dos Deputados	A Favor	Contra	Abstenção
Gás Canalizado (1º turno)	468	8	8
Gás Canalizado (2º turno)	373	53	7
Cabotagem (1º turno)	359	110	6
Cabotagem (2º turno)	360	113	
Telecomunicações (1º turno)	348	140	5
Telecomunicações (2º turno)	357	136	5
Empresa Nacional (1º turno)	369	103	1
Empresa Nacional (2º turno)	349	105	10
Petróleo (1º turno)	364	141	3
Petróleo (2º turno)	360	129	1

Fonte: Jairo Nicolau, Cadernos de Conjuntura, Iuperj 52, 1995 e Folha de S.Paulo de 21 de junho de 1995.

Para lançar a candidatura às eleições de 1994, o partido de FHC, o PSDB, coligou-se ao PFL (Partido da Frente Liberal, hoje Democratas) e ao PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) montando uma coalizão de centro-direita. A popularidade alcançada com o sucesso do Plano Real possibilitou FHC vencer as eleições já no primeiro turno. Após assumir o governo, o presidente conseguiu ampliar sua base de apoio com a incorporação do PMDB e do PPB (atual PP). Esse apoio, relativamente estável, lhe deu maioria tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, e assim FHC conseguiu logo no início de seu mandato implementar mudanças significativas na ordem econômica brasileira, como acabar com a limitação a investimentos estrangeiros e quebrar o monopólio estatal do petróleo e das telecomunicações, dando o primeiro impulso às privatizações. Também foi o apoio desta coligação que permitiu a aprovação em janeiro de 1997 da emenda constitucional que permitia a reeleição presidencial.

Para Leany Lemos (2007), além da ampla coalizão de apoio articulada pelo presidente e que contava com número suficiente para a aprovação das emendas constitucionais que exigem maioria qualificada, a aprovação de emendas constitucionais no 1º mandato foram influenciadas pelos seguintes aspectos: 1) uma crise internacional que favorecia a cooperação do Congresso; 2) um presidente eleito em primeiro turno com 54% dos votos válidos; 3) um presidente identificado com o sucesso da estabilização da economia através do Plano Real, que derrubou uma inflação de 2500% ao ano e cuja popularidade atingia 80% em seu primeiro ano de governo; 4) o apoio de boa parte dos governadores e uma coalizão de apoio no Congresso que se identificava ideologicamente com as mudanças econômicas propostas; 5) a necessidade e a busca de estabilidade institucional após o trauma político causado pelo *impeachment* do primeiro presidente civil eleito – Fernando Collor de Mello, em 1992.

Em relação às negociações do Executivo com o Congresso ficou marcado pela oposição do Partido dos Trabalhadores (PT), que embora minoria, tinha uma atuação enérgica contra as reformas, porém, jamais chegou a ameaçar qualquer votação no parlamento. No Brasil o presidente não conta com a possibilidade de escolher a casa legislativa pela qual seus projetos serão iniciados, como ocorre na Argentina, portanto, necessariamente as proposições do presidente se iniciavam pela Câmara e era nesta casa que o Executivo tinha que colocar todos seus esforços de negociação por apoio.

O resultado foi que o governo teve que fazer tais negociações caso a caso, diferente do que ocorreu na Argentina em que Menem conseguiu privatizar grande parte das empresas do país com a aprovação de somente três leis. Até 2002 foram 39 emendas, o Quadro 3 mostra as emendas que se referem à quebra de monopólio.

Quadro 3: Emendas Constitucionais Aprovadas (1995-2002)

Emenda nº	Data	Assunto
5	15/08/1995	Quebra do monopólio do gás canalizado
6	15/08/1995	Acaba com o tratamento favorecido a empresa brasileira de capital nacional
7	15/08/1995	Libera a navegação de cabotagem aos estrangeiros
8	15/08/1995	Quebra o monopólio das telecomunicações
9	09/11/1995	Flexibiliza o monopólio do petróleo
13	21/08/1996	Regulação de resseguros
15	12/09/1996	Criação de Municípios
16	04/06/1997	Institui a reeleição
17	02/11/1997	Prorroga o Fundo Social de Emergência
19	12/09/1998	Reforma Administrativa

Fonte: sítio do planalto:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Quadros/principal2003.htm

Além das emendas constitucionais, o arcabouço legal que concretizou as reformas realizadas na gestão do presidente FHC foram: Lei de Concessão de Serviços Públicos (Lei nº 8.987/95); Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99); Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97) - a qual criou a Agência Nacional de Telecomunicações; Lei nº 9.427/96 - a qual estabeleceu as regras para a prestação de serviços de geração e transmissão de energia elétrica e criou a Agência Nacional de Energia Elétrica; e Lei nº 9.478/97 - a qual estabeleceu regras para a prestação de serviços de gás canalizado e para o funcionamento da indústria do petróleo e criou a Agência Nacional do Petróleo.

A despeito do Presidente e seus ministros terem insistido sistematicamente na versão de que governavam contra o Congresso, culpando este poder pelo atraso na votação das reformas, na verdade Executivo e Legislativo desempenharam funções complementares,

sendo sua forma particular de interação e de negociação parte constitutiva do estilo de gestão do governo FHC.

3.5 O consenso na Argentina

O pensamento crítico latino-americano, especialmente a tradição cepalina, sempre enfatizou a heterogeneidade econômica e social que marcou a trajetória de formação das economias latino-americanas. Conviviam e, em alguma medida, ainda convivem, em nossas sociedades, setores produtivos de elevada eficiência e, por decorrência, grupos sociais integrados à modernidade determinada nos países centrais, com outros setores caracterizados pela baixa produtividade e pela desagregação social. Tais aspectos sobreviveram ao processo de industrialização e urbanização, de modo que nem mesmo a mudança de modelo de desenvolvimento, a partir da crise de 1929, foi capaz de reverter às distorções de nosso padrão histórico de inserção na economia capitalista internacional.

A Argentina talvez tenha sido uma das mais notáveis exceções no continente, por ter sido capaz de produzir uma sociedade relativamente mais homogênea, ainda que assentada sob uma base produtiva tradicional e uma inserção externa do tipo periférica. Por essa perspectiva, pode-se afirmar que uma grande novidade dos anos 1990 foi a introdução de um padrão de heterogeneidade tipicamente latino-americano, na forma, por exemplo, do aumento da pobreza e da deterioração das condições do mercado de trabalho na Argentina.

De um ponto de vista ideológico e também político, nenhum país latino americano revelou mais coerência e consistência do que a Argentina na adoção do paradigma neoliberal. No início dos anos 90, cria-se piamente que a Argentina entraria no seleto grupo dos países do primeiro mundo, face à avaliação que se fazia dos efeitos das reformas neoliberais.

Havia na Argentina uma comunidade epistêmica, composta de intelectuais, jornalistas, diplomatas, empresários, legisladores e dirigentes sindicais que, unanimemente, além de defender as privatizações das empresas públicas, deram preferência ao capital e às empresas estrangeiros.

A abertura do mercado financeiro e dos bancos foi o mote perfeito para o livre fluxo de capitais especulativos. A especulação e a alienação de ativos de empresas privatizadas ou de empresas privadas vendidas ao exterior abriram, naturalmente, duas novas vias de

transferência de renda ao centro capitalista, que se somaram à tradicional via dos serviços da dívida externa. A renda do país passou a migrar para fora também pela via dos dividendos e do movimento de capitais.

Para compreender tal fenômeno, inicialmente, há que se lembrar que os primeiros anos da “convertibilidade” foram de elevado dinamismo em termos de crescimento da renda e sucesso no combate à inflação crônica, que passou de mais de 3.000% em 1989 para níveis de um dígito a partir de 1994. Posteriormente verificou-se um quadro agudo de deterioração social. A taxa de desemprego triplicou frente à média da “década perdida” e os salários reais atingiram os piores níveis das últimas três décadas. Ampliou-se, de forma inédita na história recente argentina e em um ritmo talvez sem precedentes no próprio contexto latino-americano, o grau de desigualdade na distribuição de renda. Se, no início dos anos 1990, o país apresentava índices de concentração bem melhores do que a média do continente, em 2002 sua situação só não era pior que a do Brasil, que há muito tempo figura entre os piores perfis distributivos do planeta. Assim, não é possível pensar a Argentina contemporânea sem se perceber que o país experimentou uma profunda alteração de sua estrutura social.

Para Portantiero (2002), é preciso estudar a base social do menemismo para chegar a crise de 2001. A aliança de Menem pôde capturar eleitoralmente os setores mais pobres da população com os setores mais ricos, pôde articular os sindicatos com o poder transnacional (pag. 82). É esse assunto que se destrincha a seguir.

3.6 Empresários argentinos e a formação do bloco histórico

Nos anos 1990 a Argentina era tida por muitos como um caso exemplar de sucesso na adoção de um regime cambial duro, o *currency board* (CB), como forma de combate à inflação e, assim, de resgate da credibilidade das autoridades monetárias em países que haviam experimentado processos inflacionários crônicos. Analistas respeitados como John Williamson, o idealizador da expressão Consenso de Washington, e Robert Mundell, dentre outros, garantiam o respaldo intelectual ao modelo argentino. O CB foi implementado em 1991, através do Plano de Convertibilidade. A Argentina havia experimentado ao longo da “década perdida” um processo de baixo crescimento e elevada inflação.

No auge da fase eufórica do modelo, entre 1992 e 1998, a economia cresceu ao ritmo de 6% ao ano, acumulando um déficit em transações correntes de mais de US\$ 60 bilhões, financiados por uma entrada líquida de capitais de cerca de US\$ 100 bilhões. Somente em investimento direto externo (valores brutos) o país captou US\$ 60 bilhões no mesmo período, quando da privatização de setores importantes como energia, petróleo e telecomunicações (FMI, 2004).

A grave recessão entre 1999 e 2002 não só eliminou os ganhos derivados da euforia do início da conversibilidade, como, também, agravou a situação fiscal do setor público, que teve de ampliar o endividamento para fazer frente à perda relativa de capacidade de arrecadação tributária. Entre 1993 e 2002, as rendas do setor público não financeiro cresceram 11%, e as despesas, 32%. Essas passaram a ter uma natureza cada vez mais financeira, já que proporção do pagamento de juros sobre a dívida pública com respeito ao total das despesas passou de 7% em 1993, para 18% em 2001 (FMI, 2004).

Com tal padrão de crescente endividamento externo e reduzida capacidade de pagamento, o país mostrou-se cada vez mais vulnerável aos choques externos – financeiros ou reais. Na segunda metade dos anos 1990, a Argentina teve de enfrentar uma seqüência de choques exógenos que foram colocando em xeque os fundamentos que davam sustentação à conversibilidade. Foi nessa conjuntura que Menem foi reeleito, o que é um paradoxo.

O grande desafio para a análise da “década da conversibilidade” na Argentina é compreender o forte apoio social a uma estratégia macroeconômica que esteve associada a uma intensa e rápida piora no nível de vida da maioria da população. O compromisso dos membros da sociedade com aquele arranjo cambial foi ratificado em mais de um momento, especialmente nas eleições presidenciais, mesmo quando os estragos sobre a sociedade e a economia eram visíveis e amplamente reconhecidos.

Ferrari&Cunha (2008) analisam os anos 90 na Argentina usando o seguinte fio condutor: o Plano de Convertibilidade e as reformas estruturais de caráter liberal tiveram um forte apoio social, não obstante, estivessem associadas a uma intensa piora no nível de vida da maioria da população²⁰.

²⁰ O Plano de Convertibilidade garantiu a paridade do Peso ao Dólar norte-americano. A taxa de desemprego média da Argentina nos anos 1980 ficou abaixo de 5%. Tal patamar foi crescendo nos anos 1990, até atingir a

Para os autores, estabeleceu-se uma solidariedade em torno da defesa dos ajustes macroeconômicos, que criou uma inércia social, cujos sintomas mais aparentes podem ser buscados, por exemplo, no fato de que parte expressiva da sociedade e da intelectualidade do país não eram capazes de associar a crise econômica e social ao modelo econômico subjacente à conversibilidade. O projeto liberal de Menem foi reeleito com ele e, quando de sua sucessão, nenhum dos principais candidatos se opuseram ao peso forte. Da mesma forma, a conversibilidade caiu mais pelo efeito de suas fragilidades, do que por uma decisão política baseada em uma crítica teórica consistente ou com a apresentação de um modelo alternativo de estabilização e desenvolvimento.

Inspirado nos argumentos neoliberais, além das privatizações, a Argentina perseguiu outros dois objetivos, através dos quais as variáveis políticas e econômicas interagiram. Um foi o de levar a cabo um profundo ajuste fiscal para reduzir os gastos públicos e o pagar a dívida externa; o outro objetivo era enviar sinais inequívocos aos atores domésticos e internacionais acerca da orientação econômica e do papel do Estado na economia reformada.

O governo tinha que demonstrar sua vontade política de reverter o modelo estatista-populista-distribucionista. Isso implicava dar prioridade tanto ao livre funcionamento das leis do mercado (através da privatização, desregulação, liberalização, etc.) como aos interesses da comunidade empresaria, por meio do oferecimento de diversos incentivos a poucos agentes econômicos privados para promover sua expansão econômica e sua participação no processo reformista.

A comunidade empresarial foi cooptada por Menem. Tão logo assumiu, colocou executivos do poderoso conglomerado *Bunge and Born* como seus assessores diretos. A chegada de Domingos Cavallo ao Ministério da Economia, em 1991 lhe ajudou a criar alianças pessoais com membros-chaves do mundo empresarial e dos organismos internacionais. Menem, o homem das províncias e Cavallo, o acadêmico, formaram a parceria perfeita para conquistar aceitação (Palermo, 1996).

casa de 20% no auge da crise. Os salários reais caíram praticamente pela metade, quando se toma a média do período 1984-86, e os anos de crise (1999-2002). Anuário Estatístico da Cepal, 2003 (www.eclac.cl).

A alienação dos ativos argentinos não teve muitos interessados, de modo que o governo ofereceu fortes incentivos para manter algumas poucas ofertas. Uma forma de fazer isso foi através de grandes mudanças nas empresas (saneamento financeiro, reestruturação interna, renegociação dos contratos coletivos de trabalho, despensas em massa de funcionários) a fim de eliminar seus déficits e entregá-las em condições de alta rentabilidade (Margheritis, 1998).

Para lograr êxito no intento de sanear as empresas, o Estado não só assumiu os custos econômicos e políticos dessas reestruturações como também assumiu os passivos de todas as empresas que estavam em vias de privatização. Em vários casos aceitou que as cláusulas contratuais outorgassem garantia estatal no nível de rentabilidade futura. O caráter monopólico da prestação dos serviços públicos foram mantidos ou criados a fim de capturar o interesse dos investidores. Eles mesmos condicionaram sua participação nas licitações à existência dessas cláusulas.

Em consequência, as condições de venda em geral resultaram vantajosas para os compradores e, mediante este jogo de compensações, aqueles que antes se beneficiaram dos contratos e subsídios estatais passaram a controlar rentáveis monopólios e oligopólios privatizados. Os grupos econômicos locais maiores que haviam crescido ao amparo da proteção estatal e haviam se diversificado e expandido ao longo das últimas décadas, a exemplo dos grupos Pérez Companc, Acindar, Bidas, Garovaglio y Zorraquín, Soldati, Techint, Benito Roggio e Astra, ganharam a maioria das licitações em associação com bancos credores e companhias estrangeiras (Thwaites-Rey, 1993).

Essas ações governamentais foram implementadas simultaneamente com outras reformas estruturais que permitiram ao governo levar a cabo este jogo de compensações numa arena política mais ampla, dessa maneira, conservou e consolidou o apoio do setor empresarial em seu conjunto.

O grupo argentino que mais cresceu foi o Pérez Companc que adquiriu empresas públicas nas áreas de petróleo e gás (com a privatização da estatal YPF y Gas del Estado) com a aquisição da refinaria *San Lorenzo* e a Transportadora de *Gas del Sur*, em associação com o Citibank. Pérez Companc, em associação com o *Banco Río*, participa também da *Telefónica de Argentina*.

O banco norte americano, por meio do Citicorp Equity Investment (CEI), associado com empresas nacionais, tornou-se o sexto conglomerado industrial e de serviços da Argentina. Adquiriu as seguintes empresas: *Celulosa Argentina* (papel), *Altos Hornos Zapla* (siderurgia), a maioria acionária da *Telefónica de Argentina* (telecomunicações), o *Hotel Llao-Llao* em Bariloche, o *Multicanal* (televisão a cabo), a Edelap (energia), Sodigas sur y Pampeana (distribuição de gás).

No caso da *Empresa Nacional de Telecomunicaciones* (Entel), a interventora obteve autorização do Presidente para estabelecer o preço do serviço discricionariamente sem intervenção do Ministério de Obras e Serviços Públicos. Ademais, entre as condições de venda estabelecidas estava uma cláusula de rentabilidade garantida pelo Estado de 16% anual, calculada sobre uma valoração dos ativos da empresa muito superior ao preço que se pagou por ela (Margheritis, 1998). O caso da YPF ilustra bem este ponto: os projetos de privatizações incluíram sua reestruturação interna a fim de convertê-la em uma empresa enxuta antes de vender suas ações na Bolsa de Valores (*El Cronista Comercial*, 28 de abril de 1993, p. 2).

O Quadro 4 mostra a participação dos principais conglomerados argentinos divididos por setor privatizado.

Quadro 4: Conglomerados argentinos por setor

Serviço	Pérez Companc	Techint	Astra (Repsol)	Roggio	Cie Citycorp	Loma Negra	Macri	Soldati
Concessões rodoviárias	X	X		X			X	
Eletricidade – distribuição	X	X	X		X	X		
Eletricidade – transmissão	X	X			X			X
Eletricidade – geração	X							X
Gás – distribuição	X		X		X	X	X	X
Gás – transporte	X	X			X			X
Petróleo	X	X	X	X			X	X
Metrô				X				
Telecomunicações	X	X			X			X
Transporte ferroviário	X	X		X		X		X
Água e esgoto								X
Siderurgia		X			X			

Fonte: Azpiazu&Basualdo (2004, p.86).

Ferrari&Cunha (2008) interpretam a adesão dos argentinos aos ajustes dos anos 90 como uma tentativa de retornar ao modelo agro-exportador, que deu base para o sucesso

material do final do século XIX e começos do século XX. Com fundamento nessa abstração, os autores sustentam que: 1) a conversibilidade foi o resultado de uma visão liberal desde há muito instalada no país, e que fora anteriormente associada ao modelo agro-exportador e, mais recentemente, ao rentismo financeiro; e 2) a dimensão especulativa do liberalismo argentino buscou abrigo na segurança e liquidez global dos ativos denominados em moedas fortes. As recorrentes crises econômicas domésticas foram afastando os agentes privados da moeda nacional, que cada vez mais era somente um véu que facilitava as trocas e encobria a verdadeira vocação da riqueza privada em se dolarizar. Por esse ponto de vista, o atrelamento do Peso ao Dólar foi como que um desaguadouro natural de um processo mais amplo de perda de confiança na moeda nacional, enquanto instituição ordenadora do processo de reprodução da riqueza.

Para Gerchunoff&Torre (1996), os argentinos achavam que estavam atravessando uma nova época em que o país poderia recuperar seu lugar no mundo e deixar para trás os anos de violentas lutas sociais e políticas. A união dos argentinos em torno da conversibilidade era o avanço à modernidade capitalista do período pós-guerra fria. O sentimento era que a Argentina encontrava-se com os fundamentos, na era moderna, que haviam posto em marcha a sua grandeza um século antes.

Essa idéia de pertencimento ao primeiro mundo, com moeda estável e com paridade ao dólar, teve reflexo no relacionamento com outras nações. A Argentina deu, inclusive, apoio incondicional aos Estados Unidos da América do Norte (EUA), quando em 1990, a Argentina enviou contingentes militares para a primeira guerra do Golfo Pérsico. Em 1991, se retirou do Grupo de Países Não Alinhados, para não se misturar com uma associação de nações da periferia que promoviam “reformas em prol de uma ordem mundial pacífica e equitativa” (Ferrer, 2006, p. 264).

3.7 Sindicatos argentinos: classe subalterna torna-se neoliberal

Para a pesquisadora argentina Victoria Murillo (1997), as reformas implantadas por Menem, mesmo contrapondo-se à tradição peronista dos sindicatos, recebeu o apoio dos sindicatos filiados à *Confederación General del Trabajo* (CGT), que colaboraram com as iniciativas neoliberais. Um episódio exemplar ocorreu em julho de 1994, quando a CGT e organizações empresariais firmaram um acordo, um pacto, cujo teor compreendia mudanças nas relações de trabalho, tais como: extinção de convenção coletiva para empresas em

processo falimentar e descentralização da negociação coletiva (Deseq, 1998). Em contraposição à CGT, que é a maior central de trabalhadores da Argentina, a partir de 1992, alguns sindicatos argentinos, sobretudo do setor público, formaram a *Central de los Trabajadores Argentinos* (CTA) que, unida ao *Movimiento de Trabajadores Argentinos* (MTA), lutaram contra o desmonte dos direitos sociais, a privatização, bem como o crescente quadro de desemprego²¹.

A CTA demorou cinco anos para ser reconhecida pelo governo oficialmente como central sindical. Devido às restrições da legislação sindical, primeiro a CTA foi constituída como uma “alternativa sindical”, em 14 de novembro de 1992, para mais tarde ser reconhecida como uma central sindical, oficialmente registrada pelo Ministério do Trabalho, em 27 de maio de 1997. Tal fato foi inédito na história da Argentina, pois foi preciso apelar para a Organização Internacional do Trabalho (OIT) para que o Ministério do Trabalho a reconhecesse como central sindical, já que a Argentina ratificou a Convenção 87 sobre Liberdade e Autonomia Sindicais. A demora no “reconhecimento foi de ordem política, devido às pressões da CGT, tendo o governo usado como justificativa para sucessivas negativas o estatuto da CTA que contradizia a lei de associações profissionais” (Silva, 2006, p. 372).

Uma estratégia do governo de conter a resistência dos trabalhadores e suas organizações foi a criação do Programa de Propriedade Participada (PPP) que abriu a possibilidade de aquisição de 10% das ações para os trabalhadores das empresas que estavam sendo privatizadas. No caso das centrais térmicas e hidroelétricas, foram reservados 2%.

Com o discurso de que os trabalhadores passariam a ter participação acionária nos empreendimentos que deixavam de ser estatais e teriam maiores salários face à introdução da produtividade como critério para definir os salários. Alguns sindicatos viram no PPP a oportunidade de associarem-se às empresas privatizadas e aumentarem seu poderio econômico. O *Sindicato de Luz y Fuerza* e a *Federación de Empleados de Comercio* “chegaram a modificar seus estatutos a fim de poder atuar como holding empresarial” (Peralta Ramos, 2007).

²¹ Entre os sindicatos de funcionários públicos que criaram o CTA encontram-se a *Asociación del Trabajadores del Estado* (ATE) e a *Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina* (CTERA), de acordo com Murillo (1997).

Com o PPP e a promessa de que seriam assegurados ganhos de produtividade, os trabalhadores não só aceitaram as privatizações, como colaboraram com a sua concretização.

No que diz respeito à efetividade dessa partição acionária com os trabalhadores, esses jamais fizeram parte da esfera decisória de nenhuma empresa privatizada. Houve delongas para se definir os critérios de distribuição, administração e controle dessas ações, de forma que se tornaram acionistas sem ganhar dividendos, como pretendiam os trabalhadores. Na verdade, receberam dividendos sim, os empregados telefônicos ganharam 200 pesos em duas oportunidades ao longo de seis anos.

O governo adotou diferentes estratégias para assegurar o alinhamento dos sindicatos às privatizações. Incentivou a fragmentação do movimento sindical, colocando líderes sindicais como funcionário em quadros chaves da administração. Foi o caso de Julio Guillán, líder do sindicato dos telefônicos, nomeado Subsecretário de Telecomunicações, e de Diego Ibáñez e Antonio Cassia, máximos dirigentes do Sindicato Unidos Petroleiros do Estado, ambos incorporados na direção da YPF. Luis Barrioneuvo (líder sindical do setor alimentício) foi nomeado Diretor da Administração Nacional de Seguro de Saúde (ANSSAL) que controlava fundos de obras sociais, enquanto Jorge Triaca (líder dos trabalhadores da indústria plástica) foi nomeado Ministro do Trabalho (Margheritis, 1998).

Em 1997 o secretário geral da CGT, Rodolfo Daer, firmou convênio que contemplava a flexibilização e até trabalho de menores no setor alimentício. Outro dirigente da CGT, Armando Cavalieri, do sindicato dos comerciários, firmou convênio com a Câmara de Supermercados um tratado laboral que permitiu o trabalho de até 16 horas diárias, incluindo os dias de domingos, aos empregados do Carrefour, Wall Mart, Disco, Norte e Coto (*Clarín*, 18 de março de 1997).

Outro acordo laboral foi firmado com a entidade patronal do Comércio Argentino que modificou as condições de trabalho de 1.700.000 empregados do comércio em toda a Argentina. José Rodríguez, então secretário do Sindicato dos Mecânicos e Afins do Transporte Automotor (Smata) firmou o primeiro convênio de flexibilização laboral com a Fiat e a General Motors, com a pactuação de salário a 2 dólares a hora, que à época representou uma redução de 40% dos salários (Ortiz, 1996).

O secretario geral da CGT, Carlos West Ocampo, integrou o conselho de administração do *Fondos de Jubilaciones y Pensiones Privadas* (AFJP) "Claridad". O Sindicato da Saúde e da Construção Civil detinham 25% das ações da empresa norte-americana ITT-Hartford em associação com o Banco de Córdoba.

A *Federación nacional de Luz y Fuerza* dirigida à época dirigida pelo ex-ministro do Trabalho do governo de Raúl Alfonsín, Carlos Alderete, e o Sindicato Capital liderado por Oscar Lescano, ex-secretário geral da CGT, criaram a “*AFJP Futura*”, uma empresa de turismo. Ingressaram também no negócio energético ao associarem-se com empresas privadas em quatorze centrais elétricas privatizadas.

Aos sindicatos de linha mais combativa, o governo tratou de publicamente desacreditá-los e subestimou essa resistência. Quanto às medidas concretas, as poucas greves que tiveram contrárias às privatizações foram consideradas ilegais, com a demissão sumária dos funcionários ativistas. As greves ocorridas no período foram: dos telefônicos em 1990, a mobilização da comunidade de San Nicolás em 1990 e 1991 a raiz da privatização da SOMISA (siderúrgica), as greves ferroviárias e dos petroleiros em 1991 e dos trabalhadores aeronáuticos durante 1992 e 1993.

A combinação de prêmios e sanções garantiram a aceitação da política e viabilizou uma redistribuição de custos e benefícios que favoreceram a nova elite econômica.

Forcinito (2005) fez um levantamento das regras laborais modificadas na era Menem. Identificou que as mudanças foram feitas mediante leis, mas muitos aspectos foram modificados via decretos presidenciais que permitiram a flexibilização dos contratos de trabalho.

A Lei Nacional de Empleo nº 24.013/1991, instituiu profundas mudanças no regime de contratação dos trabalhadores criando os contratos temporário, extinguindo a estabilidade e as indenizações em caso de dispensa.

O Decreto nº 470/1993, permitiu um novo regime de negociação coletiva vinculando os aumentos salariais ao incremento da produtividade para os convênios por ramo de atividade; mas, no âmbito das empresas, prevaleceria a “livre negociação” entre sindicatos e empresários.

A Lei de Riscos do Trabalho nº 24.557/1995, transferiu a responsabilidade do empregador em caso de acidente para as Administradoras de Riscos do Trabalho.

O Decreto nº 1.554/1996, autorizou ao Ministério do Trabalho a descentralizar a negociação coletiva com o intuito de desmobilizar os sindicatos.

Foi implementado um programa de incentivo ao emprego baseado em reduções das contribuições patronais e do sistema de seguridade que chegaram a baixar em até 50% tais contribuições. Entre 1991 e 1993 foram despedidos 110.000 trabalhadores, depois das privatizações, mais 33 mil (Forcinito, 2005, p. 98). Como consequência, a ocupação em empresas públicas passou de 2,3% para 0,1% da população economicamente ativa.

3.8 Parlamento argentino

A Constituição argentina opta pelo sistema representativo (art. 22), mas adota mecanismos de atuação direta, como o referendo e a iniciativa legislativa (art. 39 e art. 40). Portanto, assim como no Brasil, existe uma definição constitucional sobre os mecanismos de participação popular efetiva. O controle externo é exercido pelo parlamento tendo a *Auditoria General de La Nación* (AGN) como órgão auxiliar ao Congresso Nacional. Assim, a AGN tem a mesma missão que o TCU no Brasil.

O Poder Legislativo Argentino se assemelha ao brasileiro na organização bicameral do Congresso, composto por uma Câmara de Deputados com 257 membros representantes do povo, e por um Senado, com 72 membros, representando os Estados (províncias) e a cidade autônoma de Buenos Aires.

Diferente do Brasil, em que os eleitores escolhem o deputado de sua preferência, na Argentina o eleitor vota no partido através de uma lista fechada que cada partido formula.

O Senado possui algumas funções específicas que fazem dele um tipo de *Conselho de Governo*. Ele pode intervir nas relações exteriores ao autorizar a nomeação de embaixadores, ministros, e encarregados de negócios; na declaração de estado de sítio em um ou vários pontos da República em caso de ataque exterior. Também participa da nomeação de alguns funcionários, como magistrados da Corte Suprema e demais juízes federais assim como oficiais superiores das Forças Armadas (Rojo, 1998).

3.8.1 O arcabouço argentino das mudanças constitucionais

Assim como no Brasil, na Argentina o Poder Executivo argentino, segundo Rojo (1998), tem a possibilidade de vetar uma lei total ou parcialmente, sendo necessário o apoio de 2/3 do Congresso para a derrubada do veto, enquanto no Brasil é necessário a maioria absoluta da Câmara e do Senado em sessão conjunta. Outra prerrogativa extremamente importante do presidente argentino é a capacidade de emitir decretos constitucionais, os chamados *Decretos de Necessidade e Urgência*, que na verdade só foram incorporados na Constituição na reforma de 1994 (art. 99), embora tenha sido amplamente usado antes dessa reforma.

A Corte Suprema, ao reconhecer estes instrumentos estabeleceu duas condições para a utilização destes decretos: 1) a existência de um sério perigo social que fizesse necessário adotar medidas rápidas; e 2) o Congresso não adotaria medidas diferentes ao decreto nos temas relacionados à política econômica em questão.

A simples inação do Congresso era, para a Corte Suprema, prova suficiente do consentimento legislativo (Negretto, 2002). Entretanto, assim como no Brasil em que as Medidas Provisórias só deveriam ser usadas em caso de relevância e urgência, na Argentina cabia ao presidente a avaliação da necessidade e do perigo social para recorrer ao uso de um decreto.

A Constituição da Argentina estipulou que o parlamento possui as atribuições de “consertar o pagamento da dívida interna e externa da Nação” (art. 75, inc. 7, Constituição Nacional); de “contrair empréstimos sobre o Crédito da Nação” (art. 75, inc. 5); de “fazer valer a moeda, fixar seu valor e o das estrangeiras; e adotar um sistema uniforme de pesos e medidas para toda a Nação” (art. 75, inc. 11); “estabelecer e regulamentar um banco federal com faculdade de emitir moeda, assim como outros bancos nacionais” (art. 75, inc. 6), tais competências foram delegadas ao Poder Executivo.

O Congresso Nacional abdicou de suas funções, portanto, não exerceu o poder que pela Constituição e o sistema político lhe deu. E a gravidade está no fato de ser o Legislativo o fiscalizador do Estado de Direito Democrático (Barbará, 2002).

Ainda sobre o uso dos decretos é fundamental mencionar uma medida tomada pelo presidente Menem e que ampliou ainda mais sua possibilidade de recorrer a estes instrumentos. Trata-se da manobra de Menem em aumentar o número de membros da Corte Suprema de cinco para nove. Desses nove, seis foram indicados pelo presidente com a concordância do Senado. Toda essa manobra objetivava garantir o respaldo judicial a sua política, já que, antes da reforma de 1994, a principal crítica ao uso dos decretos era de que eram inconstitucionais.

A partir deste momento, a situação para o presidente se tornou mais fácil: seu partido, o Partido Justicialista, controlava as principais instituições como as casas legislativas, a Corte Suprema de Justiça, o Ministério Público e a maioria dos governos estaduais.

Segundo Mustapic (2000), o governo Menem teve muito mais trabalho em exercer o controle das ações de integrantes de seu próprio partido do que em controlar as iniciativas da oposição.

Nas duas gestões Menem, a análise das políticas de privatização assume um caráter muito particular devido a ambição de seu projeto de reformas e a velocidade com que o programa foi implementado. Oitenta por cento das privatizações ocorreram entre 1990 e 1993 (Margheritis, 1998; Azpiazu, 2003; Palermo, 2004).

Na Argentina as políticas que resultaram na privatização das empresas públicas foram implementadas basicamente a partir da Lei de Reforma do Estado, da Lei de Emergência Econômica e do Plano de Convertibilidade. Estas leis foram as responsáveis por modificar todo o *status quo* argentino, visto que reuniram um considerável rol de atribuições e permitiram um alto grau de autonomia política ao governo.

A Lei de Reforma do Estado

Em agosto de 1989 foi aprovada a lei conhecida como Lei de Reforma do Estado. Apenas quarenta e seis dias após Menem assumir a presidência. Esta lei foi a responsável por toda reestruturação do aparelho estatal do país e reorganização das finanças públicas. Foi declarado estado de emergência a prestação dos serviços públicos, a execução dos contratos a cargo do setor público e a situação econômica e financeira da administração pública nacional.

O parlamento argentino autorizou o Poder Executivo, durante um prazo de 180 dias a intervir em todos os entes, empresas e sociedades, qualquer que fosse seu tipo jurídico, de propriedade exclusiva do Estado Nacional e ou de outras entidades do setor público de caráter produtivo, comercial, industrial ou de serviços públicos. Somente as universidades nacionais foram excluídas deste regime de intervenção. Ao Poder Executivo ficou facultada a capacidade de transformar a tipicidade jurídica dos entes, empresas e sociedades tratados pela lei. Também poderia dispor da criação de novas empresas através da cisão, fusão, extinção ou transformação das existentes, efetuando as adequações correspondentes sem alterar os montantes máximos autorizados e sem comprometer garantias oficiais.

O art. 8º da lei definia que para proceder à privatização total ou parcial ou a liquidação de empresas, o requisito básico seria ter recebido a declaração de “sujeito à privatização”. O Banco da Nação Argentina era uma das exceções e manteve sua atividade como instituição bancária de propriedade estatal.

No que se refere às negociações em prol da aprovação, o projeto de lei de Reforma do Estado foi debatido no Senado nos dias 26 e 27 de julho de 1989. A composição do Senado era a seguinte: 22 senadores do PJ (48%), 18 da UCR (39%), e 6 (13%) de outros partidos (Bavastro, 2001). O PJ manteve a maioria de assentos no Senado durante os dois mandatos do presidente Menem, essa vantagem foi uma das razões pelas quais os principais projetos de reforma se iniciavam por esta casa.

Recorrendo sempre aos argumentos do caos, da crise e da emergência, o presidente Menem, buscava acelerar a aprovação desta lei e chegou a declarar: *“el hambre no espera y golpea las puertas de los argentinos”* (Iazzetta, 1997, p.278).

O projeto acabou aprovado no Senado por unanimidade e seguiu para a Câmara dos Deputados, onde foi debatido nos dias 8 e 9 de agosto de 1989.

Na Câmara a composição era a seguinte: a UCR contava com 113 (44,5%) deputados, o PJ com 103 (40,5%) e os demais partidos somavam 38 (15%). Assim como no Senado, na Câmara o debate girou em torno de aspectos relativos ao nível de intervenção do Estado no âmbito político, econômico e social, nos detalhes do procedimento do processo de privatização e especialmente nos mecanismos de controle do processo (Diaz, 2002). Muitos

deputados da UCR votaram contrariamente ao projeto, porém, mesmo o PJ não sendo o partido majoritário da Câmara conseguiu aprovar este projeto com o apoio dos pequenos partidos, cujo apoio nesse momento foi de extrema importância.

Segundo Llanos (1998), a Lei de Reforma do Estado pode ser apresentada como o caso de melhor desnível no peso relativo da presidência e do Congresso. Com algumas modificações ao texto original, o Congresso aceitou aprovar uma lei que implicou a delegação de seu poder legislativo de participar do desenho de uma política pública que lhe era imposta desde cima.

A UCR, partido da oposição, reivindicava uma lei específica para cada privatização em substituição a lei “ônibus” sancionada pelo Congresso e que tratava de todas as empresas conjuntamente, mas não obtiveram sucesso (Iazzetta, 1995).

A Lei de Emergência Econômica

O projeto da Lei de Emergência Econômica foi preparado em menos de dez dias, e assim como as outras iniciativas legislativas, sua tramitação se iniciou pelo Senado. Nesta Casa, o projeto foi discutido em plenário em uma única seção, em 8 de agosto de 1989.

A proposta acabou sendo aprovada na Câmara com 105 votos a favor, 79 contra e 12 abstenções, de acordo com o Diário das Seções, de 24 de agosto de 1989.

Uma vez sancionada, a lei suspendeu por 180 dias os subsídios ou compromissos que pudessem afetar os recursos do Tesouro Nacional, as contas do Banco Central ou a equação econômico-financeira das empresas de serviço público de qualquer natureza jurídica, em especial se estas faturam tarifas ou preços diferenciais, e estabeleceu a necessidade de reforma do Banco Central (implementada em 1992), visando ganhar a independência necessária para sustentar o valor da moeda.

O art. 1º colocou em exercício o poder de polícia do Estado com o fim de superar a situação de perigo coletivo criada pelas graves circunstâncias econômicas e sociais. O capítulo III da lei outorgou independência funcional ao Banco Central e estipulou limites para o financiamento do Governo Nacional e das províncias.

A Lei de Convertibilidade

A Lei de Convertibilidade foi aprovada em março de 1991, implementava a reforma monetária, fixava a taxa de câmbio de 1 peso para 1 dólar e autorizava o uso do dólar nas transações da economia doméstica, eliminando a indexação e todo mecanismo de ajuste para as transações e obrigações públicas ou privadas. Esta lei, junto com a Carta Orgânica do Banco Central desempenharam um papel importante na obtenção da estabilidade econômica.

De acordo com Paulo Nogueira Batista Jr. “no campo monetário e cambial, a Argentina regrediu, entre 1991 e 2001, ao *currency board* (conselho da moeda) concebido no século XIX para as colônias africanas, asiáticas e caribenhas da Inglaterra e outras metrópoles européias. Não obstante o seu anacronismo, o modelo monetário implantado pelo ministro Cavallo, no primeiro governo Menem, era elogiado, até há poucos anos, *urbi et orbi* – e apontado como exemplo a ser seguido por países como o Brasil, o México, a Rússia e diversos outros.” (Batista Jr., 2002, p. 86).

As principais determinações do título I da lei estabeleciam que: 1) a moeda doméstica seria convertível com relação ao dólar; 2) e o Banco Central estaria obrigado a vender moeda estrangeira na paridade estabelecida e a retirar de circulação o dinheiro recebido em moeda doméstica; 3) o montante das reservas no Banco Central (em termo de disponibilidade tanto em ouro como em moeda estrangeira) deveria ser de ao menos 100% da base monetária; 4) as reservas do Banco Central não podem ser embargáveis.

Foram eliminados todos os mecanismos de ajuste em todas as obrigações e transações legais, públicas ou privadas. Mais especificamente: 1) restabelece o princípio de que o devedor cumpre pagando a quantidade nominalmente expressa no contrato; 2) a indexação e todos os demais ‘mecanismos de ajuste’ foram eliminados dos contratos e limitados para os casos de decisões judiciais pendentes de execução; 3) o Código Civil foi modificado para fazer legalmente válido os pagamentos em moeda estrangeira; 4) e autorizava ao Executivo a mudar a denominação da moeda local, mantendo sempre a convertibilidade como princípio fundamental.

O projeto foi discutido em uma única seção especial em cada Casa do Congresso, e mais uma vez, a discussão se iniciou pelo Senado, no dia 22 de março de 1991. Na Câmara

dos Deputados foi aprovado com 115 votos favoráveis e 65 votos contrários (Câmara dos Deputados da Argentina, Diário das Seções, de 27 de março de 1991).

Segundo Iazzetta, diferentemente do Brasil, na Argentina a legislação sobre privatizações não definiu explicitamente os setores estratégicos do Estado. Empresas que a Constituição brasileira de 1988 considerou estratégicas – e por isso foram excluídas do programa – não só integraram o programa de privatizações da Argentina, como foram escolhidas para iniciar a implementação, como o caso da *Empresa Nacional de Telecomunicaciones* (Entel). Esta atitude significou uma decisão política com intuito de demonstrar o compromisso do governo Menem com a mudança de orientação econômica empreendido desde que assumiu o governo, visto que o peronismo gerava enorme desconfiança no mundo dos negócios (Iazzetta, 1996).

O Quadro 5 mostra o trâmite parlamentar de algumas das principais leis de privatizações.

Quadro 5: Trâmite no Congresso de La Nación das Leis de Privatizações (1989-1997)

Projetos de Privatização	Aprovados	Duração do trâmite parlamentar	Modificados Vetado	Veto Parcial
Reforma del Estado	Sim	1 mês (13/07/89 a 17/8/89)	Sim	Não
Ministerio de Defensa	Sim	17 meses (23/7/90 a 4/12/91)	Sim	Não
Altos Hornos Zapla	Sim	1 mês (27/7/90 a 23/8/90)	Sim	Não
Electricidad	Sim	6 meses (13/6/91 a 20/12/91)	Sim	Sim
Gas del Estado	Sim	11 meses (13/6/91 a 20/5/92)	Sim	Sim
YPF (primera)	Sim	17 meses (4/4/91 a 24/9/92)	Sim	Sim
Mercado de Hacienda	Decreto	18/9/1991	Sim	Sim
Puertos	Sim	20 meses (27/9/90 a 3/6/92)		
Caja de Ahorro y Banade	Sim	10 meses (3/12/91 a 30/9/92)	Sim	Não
Pensiones	Sim	15 meses (5/6/92 a 23/9/93)	Sim	Sim
YPF (segunda)	Sim	1 mês (1/3/95 a 22/3/95)	Sim	Não
Correos	Decreto	20/09/1997		
Centrales Nucleares	Sim	26 meses (18/1/95 a 2/4/97)	Sim	Sim
Aeropuertos	Decreto	05/11/1993		
Yacyretá	Sim	2 meses	Sim	Sim
Banco Hipotecário Nacional	Sim	9 meses (10/10/96 a 2/7/97)	Sim	Sim

Fonte: Mariana Llanos, 1998.

De acordo com os dados da tabela a grande maioria das leis foi aprovada com modificações, o que deve ter levado o governo a vetar algumas destas mudanças por não concordar com elas. O menor trâmite parlamentar, de apenas um mês, foi justamente o da lei

de Reforma do Estado. A lei que passou maior período em trâmite (26 meses) foi a da privatização de centrais nucleares, que foi rejeitada e continua nas mãos do Estado.

Outro detalhe importante na Argentina foi a privatização dos Correios em 1997. A concessão de 30 anos foi assumida pelo consórcio formado pelo Banco da Galícia junto com as empresas *Itron y Sideco*, cujo maior acionista é Macri, atual prefeito de Buenos Aires. A Argentina se converteu no quarto país do mundo a entregar às mãos privadas o correio oficial, depois da Nova Zelândia, Holanda e Congo. Nem mesmo a Inglaterra, país pioneiro no ramo das privatizações conseguiu concretizar tal feito. Quem impediu que a Inglaterra privatizasse o Correio foi a própria Rainha com a alegação de que “serviço social que historicamente havia brindado o Correio para todos os súditos da Coroa” (Boron&Thwaites Rey, 2004, p.152). Em 2003, o governo de Nestor Kirchner reestatizou os Correios.

3.9 Semelhanças e diferenças dos processos de privatização

Defende-se que a crise econômica dos anos 80 foi acompanhada de uma crise política, que desembocou na insolvência do Estado, decorrente do crescimento da dívida externa, e se materializou como “crise fiscal”. Entende-se tal fenômeno como uma crise de hegemonia, em que os representantes do Estado se fracionaram e polarizaram em torno de interesses e idéias distintos. Fracionaram-se, por outro lado, as articulações típicas entre o Estado (e suas empresas), os capitais privados locais e o capital internacional, entre o setor público e o privado. Assim, no contexto de transnacionalização do capitalismo e de democratização da sociedade, os vários segmentos sociais se dividiram (Sallum Jr., 2004). Assume-se nesta tese que essa crise de hegemonia perdurou da queda da ditadura até os anos 90 com a ascensão de Carlos Saul Menem, na Argentina e Fernando Henrique Cardoso, no Brasil.

Há, pelo menos, quatro aspectos semelhantes na conjuntura desses dois governos em que as reformas foram implementadas: ambos os países vinham sofrendo há décadas com a inflação recalcitrante; o Plano Real e o Plano de Convertibilidade foram bem sucedidos em estancar com o processo inflacionário (na Argentina, apenas nos primeiros anos); os sindicatos sofreram profundo esvaziamento em decorrência dos efeitos combinados do desenvolvimento tecnológico, das políticas recessivas e do desemprego crescente; e, por fim, a classe empresarial e o parlamento apoiaram as medidas liberalizantes que mudaram institucional e patrimonialmente a relação entre Estado e mercado.

Os processos de privatizações ocorreram sob a influência da financeirização da economia mundial que é, concordando com Chesnais (2005), o lado mais poderoso da mundialização. Essa financeirização expôs e agravou numa escala inusitada um velho problema do desenvolvimento capitalista dos Estados periféricos: o precário e sempre frágil estado das finanças públicas. Segundo Oliveira (2007), a financeirização terminou por prejudicar a soberania nacional em matéria de política econômica e a capacidade interna de regulação e arbítrio dos conflitos de interesses e de classe. Essa perda de soberania é exacerbada na periferia, pois, como dizem os regulacionistas, a moeda é o principal vetor das violências privadas, sem o qual elas desembocam numa situação próxima à barbárie (Aglietta&Orlèan, 1990).

Não é mais o capital industrial (ou produtivo, no sentido de Marx) que detém o mando do processo capitalista. Desde o início dos anos 80, o capital produtor de juros passou a determinar as relações econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo. Esse capital “busca fazer dinheiro sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos a título da posse de ações e de lucros nascidos da especulação bem-sucedida” (Chesnais, 2005, p. 35). Seu objetivo já não é o crescimento do produto senão o dos lucros de uma produção que não cresce e da redistribuição das riquezas existente.

As privatizações na Argentina e Brasil foram utilizadas como mecanismos de política financeira interna e externa, motivadas pela necessidade do governo em fazer caixa e estabilizar as contas externas. A celeridade dos processos prescindiu de marcos institucionais e regulatórios adequados, as empresas foram privatizadas antes da criação das agências reguladoras.

Fernandes&Schmidt (2007), ressaltam que até hoje no Brasil não existe uma lei das agências reguladoras. Há um Projeto de Lei 3.337/2004 que há seis anos tramita no Congresso Nacional. Para Ramalho (2007, p. 109), tal projeto propõe medidas que tornarão a atuação das agências mais transparentes, socialmente contraladas, eficientes e com o legítimo exercício das funções.

No que diz respeito à comparação entre as áreas privatizadas nos dois países, observa-se no Quadro 6 que na Argentina as privatizações atingiram a quase totalidade dos ativos pertencentes ao governo. Há que se fazer duas observações a respeito dessa comparação. A

primeira se refere ao setor elétrico brasileiro.

A privatização do setor elétrico não se concretizou na sua totalidade, pois na época em que estava tudo pronto para privatizar toda a geração, houve o “apagão”. Assim, em razão do racionamento, as geradoras Furnas, Chesf e Eletrobrás continuam estatais, pois ficou evidenciado que as concessionárias que haviam sido privatizadas não realizaram os investimentos que tinham proposto na metodologia do *Fluxo de Caixa Descontado*, no qual havia a indicação (não o compromisso) dos montantes que seriam investidos (Farias, 2006).

A segunda observação se refere ao setor petrolífero. A Emenda Constitucional nº 9/95 flexibilizou o monopólio do petróleo, de forma que a Petrobrás passou a licitar todo o processo produtivo do poço ao posto, qual seja: a pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos; exploração e produção; refino; importação e exportação; transporte por meio de duto; e distribuição. Em poucas palavras, essa flexibilização, implica que uma vez retirado o petróleo passa a ser de propriedade da empresa que ganhou a concessão. A Petrobras permanece com 32% do capital pertencente ao governo brasileiro²².

Quadro 6: Setores Privatizados na Argentina e no Brasil

Argentina	Brasil
Telecomunicações	Telecomunicações
Energia: distribuição, geração, transmissão e comercialização	Energia: 80% da distribuição, 30% da geração, transmissão e comercialização
Portos	Portos
Correios	Parte dos serviços foi franqueada
Petróleo	Flexibilização do Monopólio
Aeroportos	Não privatizado
Usinas Nucleares	Não privatizado
Minação	Minação
Rodovias	Rodovias
Previdência	Não privatizado
Indústria de Armamento	Não existe no Brasil
Água e Esgoto	Parcialmente em alguns Municípios
Ferrovias	Ferrovias
Rádio e TV	Rádio e TV
Imóveis	Não privatizado

²² A quebra do monopólio do petróleo ocorreu em duas votações na Câmara dos Deputados, em maio de 1995. No segundo turno, foi aprovada com a seguinte votação: 360 a favor, 129 contra e 1 abstenção. No Senado a votação foi de 60 a 15 a favor da flexibilização. De acordo com reportagem publicada na Gazeta Mercantil, de 12 de maio de 1995, na votação do segundo turno havia poucos manifestantes, aproximadamente 250 pessoas, maioria da UNE, e alguns poucos petroleiros, muito diferente do primeiro turno quando estava presente a Força Sindical para dar apoio à quebra dos monopólios e, do outro, a FUP (Federação Única dos Petroleiros), CUT, trabalhadores do MST e partidos de oposição, ocasião em que fizeram uma ampla mobilização contra e a favor a quebra do monopólio.

Metrô	Não privatizado
Financeiro, não foi privatizado o Banco da Argentina.	No âmbito federal, permanecem públicos o BB, CEF, BNDES, BASA e BNB. ¹

(1) BB = Banco do Brasil; CEF = Caixa Econômica Federal; BNDES = Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; BASA = Banco da Amazônia S.A.; BNB = Banco do Nordeste do Brasil.
 Fonte: Aspiazu (2003); Oszlak&Felder (2000).

No caso específico das privatizações do setor elétrico, ambos os países passaram por racionamento de energia. No Brasil, durou de junho de 2001 a fevereiro de 2002, entretanto, embora mais duradouro do que o apagão argentino, limitou-se à restrição quantitativa de fornecimento, enquanto o que ocorreu, em fevereiro de 1999, em Buenos Aires, parte da cidade ficou duas semanas sem qualquer fornecimento de energia.

Na Argentina, Menem, depois de cumprir dois mandatos presidenciais (1989-1994; 1995-1999), foi sucedido por Fernando De La Rúa da União Cívica Radical (UCR)²³. Paradoxalmente, tão logo no poder, De La Rúa convoca Domingo Cavallo, o mesmo Ministro da Economia que em 1991 indexou o Peso argentino ao Dólar norte-americano, para desatar o imbróglio da conversibilidade cambial.

Para concretizar seu plano, Cavallo obteve junto ao Senado argentino, com 50 votos a favor e 4 contra, plenos poderes para legislar no campo econômico. O ministro, defendendo o “déficit zero”, promoveu cortes no orçamento, rebaixamento salarial dos servidores públicos e troca “voluntária” de títulos públicos a juros de 7% ao ano. A sua última ação foi o fim da convertibilidade e o fim da livre transferência de capitais. Ante a fuga de capitais do país, foram limitados os saques em 250 pesos semanais e houve paralisação do sistema bancário.

Fernando De la Rúa foi eleito em 24 de outubro de 1999 e chegou à presidência em 10 de dezembro do mesmo ano, renunciou em 20 de dezembro de 2001, ante a insustentável crise que abateu o país. Com a renúncia, assumiu o controle do país o Presidente do Congresso, Rodriguez Saa, que também renunciou. Em dez dias a Argentina teve quatro presidentes, o país tinha declarado a moratória de sua dívida externa e a desvalorização do Peso. O quadro

²³ O peronismo, dividido entre as opções do presidente que terminava o mandato e o candidato às eleições presidenciais, foi derrotado nas eleições de 24 de outubro de 1999 pela Aliança entre o radicalismo e a Frepaso (Frente do País Solidário). Durante o processo eleitoral, a Aliança formulou uma proposta ao país contida em uma *Carta aos argentinos*, que propunha mudar o rumo, restabelecer a transparência e a decência na gestão dos assuntos públicos, reanimar a economia e defender a soberania nacional. No entanto, a proposta já nasceu ferida de morte porque sugeria a manutenção do regime de convertibilidade, da mesma forma que o candidato peronista. De la Rúa herdou uma situação crítica e um modelo definitivamente esgotado e não teve nem a vocação e nem a capacidade para mudar de rumo.

era caótico: a taxa de câmbio em disparada, os preços fora de controle, a arrecadação tributária desmoronada, a atividade e o emprego em plena contração e uma deterioração sem precedentes das condições sociais (Ferrer, 2006, p. 265).

A Argentina, justamente o país que privatizou todos os setores de infraestrutura, foi ao fundo do poço. A inédita crise vivida pela Argentina constituiu uma séria ameaça para a estabilidade democrática do país. A população foi às ruas com o movimento que se intitulou: “*Que se vayan todos*” (ver Capítulo 7), o que, sem dúvida, abalou profundamente a legitimidade dos partidos e de líderes políticos argentinos.

Às pressas, foram convocadas eleições presidenciais e ninguém menos que Carlos Saul Menem²⁴ obteve maior número de votos, em segundo lugar estava Nestor Kirchner. Porém, o ex-presidente abandonou o processo e desistiu de ir ao segundo turno. Kirchner assumiu o governo em maio de 2003²⁵.

O Estado voltou a participar como acionista de empresas privatizadas nos anos 90, como os correios, a administração dos aeroportos, a provisão dos serviços de água e esgoto, parte do transporte ferroviário e a provisão de combustíveis e energia elétrica. Segundo Kirchner, “um processo imposto pela necessidade” (*El Clarin*, Buenos Aires, em 05 de julho de 2003).

Em 28 de outubro de 2007, elege-se presidente da Argentina a esposa de Nestor Kirchner, a Sra. Cristina Kirchner, com uma plataforma de continuidade à política de renegociação de contratos firmados nos anos 90. O governo tem uma política de investir em infraestrutura, principalmente em construções de hidrelétricas e linhas de transmissão.

Para Silveira (2005), a modernização argentina dos anos 90 é resultado da socialização capitalista que se tornou bifronte, pois se o dinheiro público é endereçado à construção de sistemas de engenharia úteis aos grandes capitais, também estes edificam infraestruturas que, pelo seu uso coletivo, lhes permitirão enriquecer-se a partir da acumulação de um dinheiro que, se não é público, é claramente social.

²⁴ Curiosamente, após 2 anos, em 2005, Menem é eleito senador, o mesmo acontecendo com Collor nas eleições de 2006.

²⁵ O Partido Justicialista (PJ), rachado, lançou três candidatos: Carlos Menem: PJ – Frente por la lealdad; Nestor Kirchner: PJ – Frente por la victoria; e Adolfo Rodríguez Saa: PJ- Frente Movimento Nacional y Popular.

No Brasil, o candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, sagrou-se vencedor nas eleições de 2002. Seu primeiro mandato de 2003-2006 foi de ferrenha crítica às privatizações, entretanto, continuou os leilões de petróleo, rodovias, transmissão e geração de energia, ou seja, honrou todos os contratos firmados na gestão anterior. No que diz respeito especificamente à indústria elétrica, o governo FHC a reformou organizando-a de forma que prevalecesse exclusivamente as regras de mercado, ao passo que o governo Lula compatibiliza mercado e serviço público, tendo o BNDES como o principal financiador dos investimentos privados em infraestrutura.

Para Francisco de Oliveira, continua sendo o fundo público que define a economia de mercado regulada e as democracias representativas agem num campo de lutas polarizado pela direção dada ao fundo público. Segundo o autor, o neoliberalismo não é, de maneira alguma, a crença na racionalidade do mercado, o enxugamento do Estado e a desapareição do fundo público, mas a posição que decide cortar o fundo público no pólo de financiamento dos bens e serviços públicos e maximizar o uso da riqueza pública nos investimentos exigidos pelo capital, cujos lucros não são suficientes para cobrir todas as possibilidades tecnológicas que ele mesmo abriu (Oliveira, 2003).

3.10 Conclusão

Defendeu-se neste capítulo que a crise econômica dos anos 80 foi acompanhada de uma crise política, que desembocou na insolvência do Estado, decorrente do crescimento da dívida externa, e se materializou como “crise fiscal”. Instalou-se uma crise de hegemonia, em que os representantes do Estado se fracionaram e polarizaram em torno de interesses e idéias distintos. Fracionaram-se, por outro lado, as articulações típicas entre o Estado (e suas empresas), os capitais privados locais e o capital internacional, entre o setor público e o privado. Assim, no contexto de transnacionalização do capitalismo e de democratização da sociedade, os vários segmentos sociais se dividiram. Assume-se que essa crise de hegemonia perdurou da queda da ditadura até os anos 90 com a ascensão de Carlos Saul Menem, na Argentina e Fernando Henrique Cardoso, no Brasil.

A reconstrução do novo consenso nos anos 90 se consolida com a constituição do bloco histórico que no sentido gramsciano remete à unidade entre a estrutura e superestrutura, entre o material e o ético-político. Esta conexão está respaldada, em nível interno, pelo

reconhecimento e aceitação do Plano de Convertibilidade e Plano Real.

Assim, os empresários que haviam se beneficiado no período desenvolvimentista da atuação Estatal que não só protegeu as empresas nacionais como destinou grande parte do seu endividamento externo para fortalecer o setor privado, vislumbraram na nova conjuntura, oportunidade de adquirir os bens públicos privatizados como também a associação com o capital internacional advinda da abertura comercial e financeira. Como resultado, grupos econômicos brasileiros e argentinos se expandiram nas mais variadas áreas.

No Brasil, Benjamin Steinbruch, do grupo Vicunha, que, partindo dos setores têxtil e de vestuário, num curto espaço de tempo, assumiu a direção de um complexo nas áreas de portos, ferrovias e energia, tornando-se presidente dos conselhos da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Light e da Companhia Vale do Rio Doce. É o caso, também, de Daniel Dantas que com o suporte financeiro da Previ, foi o grande arrematador no leilão das teles em 1998 e atua na área de portos; Antonio Ermírio de Moraes e Eike Batista, ambos expandiram seus negócios para o ramo da geração de energia elétrica.

De igual modo na Argentina, os grupos nacionais que se beneficiaram de subsídios estatais passaram a controlar rentáveis monopólios e oligopólios privatizados. Os grupos Pérez Companc, Acindar, Bidas, Garovaglio y Zorraquín, Soldati, Techint, Benito Roggio e Astra, ganharam a maioria das licitações em associação com bancos credores e companhias estrangeiras, passando a atuar em áreas diversas que vão desde operacionalização do metrô a abastecimento de água e esgoto, assim como atuam na área petrolífera, siderúrgica, telecomunicações e eletricidade.

Quanto ao parlamento, tanto Menem como FHC tinham ampla maioria em ambas as casas. As leis que garantiram as mudanças nas legislações econômicas e comerciais com quebra de monopólios foram votadas com rapidez e obtiveram ampla maioria nos dois países. Tanto o Legislativo como o Executivo consideravam que a abertura externa era a única forma de economias periféricas garantirem sua integração à economia internacional, e conseqüentemente, de garantir seu crescimento econômico. A abertura comercial atuaria na atratividade de empresas estatais, tornando o ambiente econômico mais competitivo. A abertura financeira atrairia capitais externos, importantes tanto na realização do equilíbrio macroeconômico quanto no financiamento da necessária transformação produtiva.

Na Argentina essa abertura se concretizou por meio dos decretos de “necessidade e urgência”, das “leis de emergência” e na criação de vagas na composição da Suprema Corte, de modo a garantir maioria naquela instância jurídica que era fundamental para sustentar a constitucionalidade dos atos do governo Menem.

No Brasil, as medidas provisórias foram amplamente utilizadas para impulsionar o processo de mudança na legislação, o Executivo usou sua prerrogativa de solicitação de urgência para que tais mudanças se concretizassem.

O ideário neoliberal foi incorporado também pelos sindicatos. Viu-se que, no plano concreto, os sindicatos foram funcionais aos governos neoliberais, uma vez que um dos objetivos principais do neoliberalismo, como a regressão de direitos e a supressão de qualquer barreira legal (Estado) ou política (sindicatos) que inviabilize a intensificação da exploração da força de trabalho foram garantidos. No Brasil, a Força Sindical (FS) e, na Argentina, a *Confederación General del Trabajo* (CGT), apoiaram as privatizações com o argumento de que seriam parceiros da iniciativa privada e que participariam dos resultados das empresas.

Os sindicatos incorporaram o discurso de que Estado era ineficiente em alocar recursos nas atividades produtivas. Defenderam a desregulamentação dos direitos trabalhistas, em nome da livre negociação entre capital e trabalho. Até mesmo as conquistas históricas do movimento sindical, que eram consideradas pelos empresários como privilégios, foram modificadas por contratos flexíveis de trabalho, redução dos encargos trabalhistas, demissão sem indenização e os salários vinculados à produtividade.

Uma estratégia do governo Argentino para evitar a resistência dos trabalhadores e suas organizações às privatizações foi a criação do Programa de Propriedade Participada (PPP) que abriu a possibilidade de aquisição de 10% das ações para os trabalhadores das empresas que estavam sendo privatizadas. Com isso, os trabalhadores se iludiram de que seriam participantes ativos na gestão das empresas que estavam se privatizando.

Esse cenário em que a classe subalterna encara o neoliberalismo como natural se insere na dominação intelectual e moral gramsciana constitutiva da hegemonia, que reside na unidade da classe dominante que é, ao mesmo tempo, econômica, cultural e política. O bloco histórico que está no poder não recorre pura e simplesmente à manipulação ideológica, mas

articula uma conjunção de grupos sociais em torno dele com base numa visão de mundo abrangente e universal.

Nesse processo integram-se novos padrões e formas de domínio no campo econômico, necessários à reestruturação do capital, mas também a necessidade de socialização de novos valores e novas regras de comportamento, para atender tanto a esfera da produção como a da reprodução social.

O capítulo finaliza com uma comparação entre esses processos de privatizações dos dois países revelando suas semelhanças e diferenças. Há, pelo menos, quatro aspectos semelhantes na conjuntura desses dois governos em que as reformas foram implementadas: ambos os países vinham sofrendo há décadas com a inflação recalcitrante; o Plano Real e o Plano de Convertibilidade foram bem sucedidos em estancar com o processo inflacionário (na Argentina, apenas nos primeiros anos); os sindicatos sofreram profundo esvaziamento em decorrência dos efeitos combinados do desenvolvimento tecnológico, das políticas recessivas e do desemprego crescente; e, por fim, a classe empresarial e o parlamento apoiaram as medidas liberalizantes que mudaram institucional e patrimonialmente a relação entre Estado e mercado.

Seguindo a trajetória traçada no início da tese, o próximo capítulo trata da atuação dos organismos multilaterais no bojo das reformas estruturantes cujo alicerce é a financeirização mundial. Para contextualizar a inserção dos países periféricos nessa financeirização, reflete-se sobre as diferentes concepções da teoria de dependência, destacando as idéias do então presidente do Brasil (FHC), cuja gestão foi marcada pela implementação do ideário neoliberal.

4. CAPÍTULO 4 – Organismos multilaterais e a financeirização mundial.

A hipótese desta tese é a de que houve a construção de um consenso entre atores sociais no Brasil e na Argentina, que englobou os poderes executivo, legislativo e judiciário, empresários, sindicalistas, políticos e intelectuais, e que esse consenso foi decisivo para a implementação dos ajustes estruturais nos anos 90. Tais ajustes não foram imposição dos organismos multilaterais, em que pese os constrangimentos de ordem econômica e política por eles efetuados, mas sim fruto do referido consenso.

A construção desse consenso foi discutida no Capítulo 3, cabe agora explicitar as particularidades da atuação desses organismos multilaterais como a Cepal, FMI, BIRD e BID. Antes, porém, há que se esclarecer que não se entende que os órgãos referidos sejam desimportantes ou que suas orientações não tenham peso sobre os governos, o que se defende é que sem o consenso gramsciano que construiu a hegemonia neoliberal dos anos 90, a aplicação das determinações do FMI dificilmente seriam tão fielmente cumpridas. O entendimento é que a financeirização do capital foi um fator determinante para tal cumprimento e o que permeia essa financeirização é a apropriação do excedente econômico dos países centrais.

Com o argumento de que houve um consenso e não apenas coerção acerca dos ajustes estruturais, discute-se, por meio de duas correntes da teoria da dependência, os postulados defendidos pelo então presidente FHC em oposição aos conceitos de Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos, visando contextualizar a aceitação dos referidos ajustes que proporcionaram uma ampla abertura financeira.

Em seguida, analisa-se essa abertura financeira, por meio de três elementos cruciais que subjazem aos ajustes estruturais, quais sejam: 1) a abdicação da moeda nacional; 2) as privatizações; e 3) os acordos da dívida externa.

No bojo da financeirização, observa-se a inserção do setor elétrico durante as privatizações, ocasião em que na Argentina, as usinas hidrelétricas, concessionárias distribuidoras e transmissoras de energia, quando de sua alienação a partir de 1992, foram pagas com títulos da dívida pública. No Brasil, foi o BNDES o maior financiador, com

recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), das empresas nacionais e estrangeiras que adquiriram os ativos do setor.

4.1 A periferia se auto-interpreta

O chamado pensamento cepalino (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe)²⁶ era uma tentativa de combinar uma visão internacional, uma perspectiva histórica e questões de natureza política institucional e social. Nos anos 40, o argentino Raúl Prebisch, ao analisar séries históricas de determinado período detectou que os preços de matérias-primas, tendiam a crescer menos que os de produtos industrializados ou manufaturados.

Prebisch dizia que, enquanto no centro os aumentos de produtividade eram parcialmente apropriados pelos trabalhadores, em forma de salários mais altos, na periferia, quando ocorriam, esses aumentos eram apropriados pelos compradores dessas matérias-primas, em forma de preços mais baixos. Portanto, os países em desenvolvimento da periferia estariam condenados ao crescimento precário, ou à estagnação, se continuassem se especializando apenas em produtos primários, ou produtos agrícolas. Foi o argumento usado em prol da industrialização, da produção manufatureira, em países em desenvolvimento, independentemente da dimensão do seu mercado interno, para fugir à hipótese de deterioração de longo prazo das tendências dos termos de troca entre preços de produtos agrícolas e produtos industrializados (Prebisch, 1981).

Contemporâneo de Prebisch, Celso Furtado, em seu livro clássico *Formação Econômica do Brasil*, propôs uma nova interpretação do Brasil. Celso Furtado interpreta a transição entre a economia cafeeicultora e a nova economia industrial de forma inteiramente inovadora com sua tese da industrialização por substituição de importações. Tornou-se paradigmática para a pesquisa da história e da economia brasileira posteriores a 1930 e

²⁶ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus membros. Ela é uma das cinco comissões econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU) e possui 44 estados e oito territórios não independentes como membros. Além dos países da América Latina e Caribe fazem parte da CEPAL, o Canadá, França, Japão, Países Baixos, Portugal, Espanha, Reino Unido, Itália e Estados Unidos da América.

transformou-se no programa econômico do período de 1950 até 1980, incluído o período da ditadura militar que lhe havia cassado os direitos políticos em 1964.

Era a primeira vez que a periferia, auto-interpretando-se, moldava sua própria política de crescimento na contramão das teorizações produzidas pelo centro. A nova interpretação tem como originalidade a teorização sobre o subdesenvolvimento, tarefa a que se lançou a Cepal.

À época, a Cepal desafiou o cânone da teoria das relações econômicas internacionais, baseada nas vantagens comparativas de David Ricardo. A teoria das vantagens comparativas ricardiana constitui a base essencial da teoria do comércio internacional. Para Ricardo, duas nações podem beneficiar-se do comércio livre, mesmo que uma nação seja menos eficiente na produção de todos os tipos de bens do que o seu parceiro comercial. Defendia que nem a quantidade de dinheiro em um país nem o valor monetário desse dinheiro era o maior determinante para a riqueza de uma nação. Uma nação é rica em razão da abundância de mercadorias que contribuam para a comodidade e o bem-estar de seus habitantes.

Essa era a teoria até então hegemônica na interpretação do desenvolvimento desigual dos vários espaços nacionais do sistema capitalista e de uma suposta tendência ao equilíbrio desde que cada um se dedicasse à sua economia. Em combinação com a teoria do equilíbrio geral, do qual, na verdade, era apenas uma derivação para as relações internacionais, fornecia a única explicação para o desenvolvimento intra e internacional (Oliveira, 2003b, p. 476).

A nova interpretação surge na seqüela da crise da década de 1930, quando a Grande Depressão, seguida pela Segunda Guerra, de certa forma “libertou” certos espaços nacionais da periferia capitalista para tentar seguir caminhos autônomos, já que o intercâmbio comercial ficou truncado. Epistemologicamente, a nova teorização desmentiu que o atraso da periferia capitalista — e periferia já é um conceito da lavra da Cepal e de Furtado — fosse uma etapa ou um elo na cadeia que levava ao desenvolvimento pleno e maduro. O subdesenvolvimento, para a nova teoria, constituiria uma especificidade histórica, uma singularidade.

O subdesenvolvimento era a forma de expansão do capital dos países centrais na periferia, não levava ao desenvolvimento, e, pelo contrário, tinha tudo para eternizar-se, se as relações centro-periferia não mudassem. Como não cabia esperar que a mudança partisse do centro — e a experiência histórica da América Latina assim o demonstrava, sobretudo assentada nos casos do Brasil e da Argentina, dois países de maior taxa de crescimento desde os fins do século XIX —, a ruptura deveria partir da periferia.

Essa redefinição da periferia no capitalismo alterou o paradigma até então prevalecente. Com efeito, a discussão nacional na periferia deslocou-se radicalmente, pois a questão do subdesenvolvimento ganhou centralidade nas instituições internacionais.

Celso Furtado mostrou que foram raros os países que, além daqueles que se desenvolveram no âmbito da Revolução Industrial, trilharam o caminho do desenvolvimento: a antiga União Soviética, que resolveu o problema com a coletivização dos meios de produção; a China, que, antes desse crescimento recente, conseguiu sustentar as necessidades básicas de 1 bilhão de pessoas; a Índia, que também tem 1 bilhão; e a Coreia do Sul, pela razão de ter sido um dos poucos “países convidados” pela potência hegemônica, os Estados Unidos, a ingressar no mercado internacional. Para Furtado, há muito poucos convidados nesse comércio internacional. Depois da revolução da China, a Coreia do Sul foi tratada para servir de vitrine do capitalismo. O resto ficou no subdesenvolvimento. Furtado tinha o cuidado de chamar de subdesenvolvido de grau inferior e superior, e o Brasil estava no de maior grau, porque tínhamos montado um parque industrial de porte expressivo e bastante diversificado - era o oitavo parque industrial do mundo capitalista (Cano, 2008).

Para Furtado, a história latino-americana é muito distinta da que ocorre nos países centrais, onde o aumento de produtividade eleva salários reais, aumentando a demanda e provocando crescimento e produtividade, num círculo cumulativo virtuoso. Aqui a composição da demanda para os setores capitalistas modernos reflete as estruturas de propriedade e renda concentradas, predeterminando uma evolução da composição da oferta semelhante à dos países desenvolvidos; mas, aqui, a oferta ilimitada de mão-de-obra impede que o aumento de produtividade se traduza em aumento de salários. Lá e aqui, a tecnologia adotada e a elevação de escala significam crescente aumento na relação capital/trabalho, mas no nosso caso a abundância de mão-de-obra vai motivando,

dinamicamente, a concentração da renda. Só uma redistribuição de renda e a conseqüente recomposição dos investimentos permitiriam uma trajetória de expansão com mais emprego e maior justiça social (Bielschowsky, 2004).

Essa original construção teórica não estava isenta de problemas. A complexidade do subdesenvolvimento era mais profunda do que a abordagem percebia por Furtado. Para Oliveira (2000), Furtado custou a ver que onexo externo era não apenas o núcleo da produção do subdesenvolvimento, mas também o de sua reprodução, ou seja, a dependência, fruto do conceito de subdesenvolvimento, era provocada pelas políticas do núcleo dinâmico do sistema. Para o autor, a proposta da dependência não atingia o núcleo do problema; a rigor, ficou-se numa espécie de sociologização do subdesenvolvimento, sem radicalizá-lo no sentido da dominação de classe, que passava necessariamente pelo plano internacional. Também o debate travado a respeito não foi suficiente para deslindar e recuperar a potência explicativa ao conceito cepalino-furtadiano.

Foi Florestan Fernandes quem redefiniu o subdesenvolvimento, no sentido de que essa forma do desenvolvimento desigual do capitalismo presente na periferia se produz, sobretudo, por uma modernização conservadora cujo processo é caracteristicamente o da “revolução passiva” gramsciana. Primeiro, por ser uma modernização comandada pelas antigas classes dominantes agrárias. Segundo, porque a resolução da questão social, vale dizer, da criação e do reconhecimento da nova classe social criada pela própria modernização conservadora, se dá sempre na forma de uma tutela repressiva, com o que a dominação dificilmente transita para formas democrático-representativas (Fernandes Florestan, 1981).

Toda a história da América Latina, em alguns casos desde as independências, contam essa tragédia sociopolítica, apesar do êxito econômico da empreitada modernizadora, de que, outra vez, os casos da Argentina, de forma mais radical, e do Brasil são exemplares. A redefinição do conceito pode ser resumida na proposição de que o subdesenvolvimento é a forma de modernização econômica sem revolução burguesa.

Para Oliveira (2000), o preço pago pelo otimismo cepalino-furtadiano, ao desconhecer a questão operária, obscureceu também a forma autoritária de que necessariamente se revestiria a modernização capitalista; nos termos de Florestan

Fernandes, subestimou-se a radical impossibilidade utópico revolucionária da dominação burguesa na periferia. Talvez por um excessivo economicismo e por não ter centrado nunca a teorização em torno das formas de Estado que a dominação periférica requer para sua realização.

4.1.1 A teoria da dependência

A Teoria da Dependência se deu mediante a crítica às concepções de desenvolvimento postuladas pela Cepal e seu pensamento estruturalista. Surgida no calor da crise do nacional-desenvolvimentismo nos anos 60, teve sua primeira etapa de formulação entre 1964-73, no encontro de exilados das diversas ditaduras que começam a proliferar na América Latina. Nesse movimento fundacional cristalizam-se duas grandes versões conflitantes da teoria da dependência.

De um lado, surge a versão desenvolvida por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto. Para esses autores a crise da industrialização latino-americana era a crise do projeto de constituição do capitalismo nacional, pautado na substituição de importações sob a coordenação do Estado nacional. A sua solução estaria em aceitar a penetração do capital estrangeiro que traria a poupança externa sob a forma de tecnologia industrial ou moeda mundial, superando a escassez nacional de divisas. Para Cardoso&Falleto (2004), o desenvolvimento dependente associado pode se concretizar a partir das decisões das empresas multinacionais em trazerem capital para o país, e este processo seria coordenado pelo mercado. O crescimento econômico permitiria uma melhoria na renda e nos padrões de vida da população em seu conjunto e as desigualdades se reduziriam com políticas sociais impulsionadas por regimes democráticos.

De outro lado, a versão liderada por Ruy Mauro Marini (1992, 2000) e Theotônio dos Santos (1987, 2000, 2002), que ficou conhecida como a teoria marxista da dependência. Segundo esses autores, a crise no capitalismo latino-americano não era apenas uma crise de direção nacional. Era, sobretudo, a crise de um capitalismo que já havia vinculado, desde meados dos anos 50, seu dinamismo industrial à empresa multinacional e à ampla penetração do capital estrangeiro. Esse capital não representava uma poupança externa que se integrava às economias latino-americanas, mas antes

buscava lucros e excedentes que eram direcionados aos seus centros de acumulação, situados fora da região.

O resultado a médio e longo prazo era a sangria de divisas dos países da região que se saldava com a super-exploração do trabalho, criando um poderoso obstáculo à consolidação e aprofundamento do processo democrático. O conceito de superexploração do trabalho significa um regime de regulação da força de trabalho em que a acumulação de capital repousa sobre a maior exploração do trabalhador e não sobre o aumento da sua capacidade produtiva através do desenvolvimento tecnológico. Essa maior exploração do trabalhador encontra três formas possíveis de manifestação: a mais aguda, que é a redução salarial, e outras duas que são o aumento da jornada ou da intensidade de trabalho, sem a elevação salarial correspondente ao maior desgaste da força de trabalho (Marini, 2000).

Marini (2000) defendeu que a expressão dependência significa a relação de subordinação entre países formalmente independentes. Já FHC, a dependência permitiria superar a subordinação, expressando assim, a sua proposta de possibilidades de desenvolvimento inserido numa relação de dependência, pois nas economias industriais periféricas no período posterior a década de 1950, percebe-se o interesse de industrialização do mercado interno desses países por parte dos países centrais, advindo daí, a possibilidade do desenvolvimento (Cardoso&Falleto, 2004, p. 125).

Marini desenvolve o conceito de subimperialismo que é a necessidade da burguesia dos países dependentes desdobrar sua acumulação para o exterior, ao alcançar um determinado grau de composição orgânica do capital com a industrialização. Marini assinala que na América Latina o subimperialismo produz o movimento ao exterior sem integrar a economia nacional em um mercado de massas, em razão da superexploração, que limita o espaço interno de realização da mais-valia. Esse movimento baseia-se na dependência tecnológica, pois a burguesia periférica não tem força própria para competir mundialmente. O consumo suntuário e estatal é incapaz de atender integralmente à demanda interna de acumulação e a partir de certo momento o capitalismo dependente vincula a realização crescentemente ao exterior.

Cardoso nega a teoria do subimperialismo, apesar de reconhecer que tanto o mercado externo, quanto o Estado atuam no sentido de absorver a demanda, pois sua

ênfase é na industrialização do mercado interno e a extração da mais-valia relativa dos trabalhadores (Cardoso&Serra, 1979).

Ruy Mauro Marini, por um lado, FCH e José Serra por outro, protagonizaram a mais importante polêmica sobre o caráter da dependência. O artigo de FCH e Serra, *As desventuras da Dialética da Dependência*, foi publicado nas revistas Estudos CEBRAP (*Estudos CEBRAP*, n. 23, 1979).

Acusado por FHC e Serra de lutar contra moinhos de vento ao apoiar seu conceito de superexploração num capitalismo imaginário, sem desenvolvimento tecnológico, Marini assinala que esse conceito não só é compatível com o avanço tecnológico, mas expressa certos resultados que se dão através da competição e a concorrência entre os capitais, movidas à inovação. Mediante a concorrência o grande capital dos países centrais, de maior densidade tecnológica, se apropria dos segmentos mais lucrativos dos mercados mundiais e impõe relações de troca e poder desiguais à burguesia dos países dependentes. Essa, incapaz de suprimir a disparidade tecnológica que reduz seus mercados e deteriora os preços de seus produtos obsoletos, recorre à superexploração do trabalho para compensar a queda da taxa de lucro que daí resulta.

O tema da superexploração é aprofundado por Marini (2000) com o argumento de que há, nos anos 90, uma divisão internacional do trabalho que estende a superexploração aos países centrais, antes um fenômeno característico dos países dependentes. Na base disso estão o surgimento das chamadas empresas globais. Elas criam uma especialização no interior das firmas que eleva o nível tecnológico das unidades produtivas dos países dependentes, mantendo sua subordinação às inovações geradas na matriz. O resultado é uma estratégia global que combina alta tecnologia e o trabalho superexplorado da periferia para quebrar as burguesias estritamente nacionais dos países centrais e impulsionar para baixo o preço da força de trabalho dessas regiões.

A divergência entre os autores foi explicitada por FHC em 1993 por meio de duas publicações (*As idéias e o seu Lugar* e *A construção da democracia*), pelo fato de FHC não identificar a situação de dependência com a super-exploração (que Ruy Mauro Marini mostrara ser um mecanismo de compensação da expropriação internacional provocada pela situação de dependência), nem a perda dos termos de intercâmbio, nem as remessas

de excedentes das regiões dependentes às dominantes, nem a conseqüente distribuição regressiva da renda, nem a marginalidade crescente que ela provoca, nada disso seriam, segundo FHC, tendências irreversíveis e componentes intrínsecos da situação de dependência.

Para Cardoso (1993) havia duas modalidades polares de conceber o processo de desenvolvimento capitalista e que ele se enquadrava na segunda modalidade:

“ - os que crêm que o “capitalismo dependente” baseia-se na super-exploração do trabalho, é incapaz de ampliar o mercado interno, gera incessante desemprego e marginalidade e apresenta tendências à estagnação e uma espécie de constante reprodução do subdesenvolvimento (como Frank, Marini e até certo ponto, dos Santos),

- os que pensam que, pelo menos em alguns países da periferia, a penetração do capital industrial-financeiro acelera a produção da mais-valia relativa, intensifica as forças produtivas e, se gera desemprego nas fases de contração econômica, absorve mão-de-obra nos ciclos expansivos, produzindo, neste aspecto, um efeito similar ao do capitalismo nas economias avançadas, onde coexistem desemprego e absorção, riqueza e miséria” (Cardoso, 1993, p. 143).

Theotônio dos Santos (2002) escreveu um célebre artigo no qual responde as críticas de Fernando Henrique Cardoso à ala mais radical da teoria da dependência expostas nos dois livros já referenciados que datam do ano de 1993. Theotônio dos Santos procura explicar as posições do então presidente eleito à luz de seus escritos científicos.

Primeiro, Theotônio nega a questão da estagnação, pois nem ele (Theotônio) nem Ruy Mauro Marini, muito menos André Gunder Frank (1970) jamais disseram que o capitalismo era inviável na periferia do sistema mundial. Para tais autores, o desenvolvimento capitalista efetivamente ocorreria, mas sob a forma do subdesenvolvimento.

Para Theotônio, FHC, ao se posicionar na segunda posição, deixa claro que pode e não pode haver maior taxa de desemprego e subemprego nas economias capitalistas dependentes porque há momentos cíclicos de crescimento e descenso nestas economias.

Para FHC, não necessariamente as variações das taxas de subemprego e desemprego, tendem a ser maiores nos países dependentes do que nos países desenvolvidos, como pensam Marini e Theotônio dos Santos que defendem que as taxas de subemprego tendem não só a serem muitas vezes maiores que as dos países dominantes,

como também a crescer ainda mais, na medida em que vão se destruindo as economias de auto-consumo existentes, sobretudo nos nossos setores rurais (Dos Santos, 2002, p.5). Diz o autor:

“sabemos que nossas ruas estão cheias de camelôs, pedintes e prestadores de todos os serviços possíveis; que nossas casas continuam cheias de serviçais (incluindo as casas de classe média e até de operários qualificados que contratam serviços de trabalhadores domésticos). E todos sabemos o peso que representa essa mão-de-obra desqualificada na baixa do padrão salarial dos países capitalistas subdesenvolvidos e dependentes. Por isso, o candidato competidor de Fernando Henrique, o torneiro mecânico, Lula afirmou em célebre entrevista dos anos 70, que o maior medo dos trabalhadores do ABC, como ele o era então, era de serem reduzidos à indigência, como o fora o seu pai. Desta forma, esta massa de subempregados concorre não só com o trabalhador empregado não qualificado. Ela afeta inclusive o poder de barganha do trabalhador qualificado que aceita, em nossos países, salários muito inferiores ao padrão internacional, devido ao medo de recuar à situação de miséria que vê no seu entorno” (Dos Santos, 2002, p.7).

Dos Santos (1987) defende que a introdução de tecnologias mais sofisticadas nos países dependentes não consegue eliminar as condições de sobre-exploração dos trabalhadores, pois a revolução científico-técnica e seu impacto na divisão internacional do trabalho, se dá num período de diminuição do emprego industrial, o qual vem sendo substituído, nos países desenvolvidos, pelos trabalhadores dos serviços ligados ao conhecimento, à cultura e à educação, à comunicação, ao lazer, ao gerenciamento e ao marketing. Mas estes setores ficam reservados aos países dominantes na nova divisão internacional do trabalho.

Nada indica, portanto, que o crescimento como exportadores industriais venha reverter esta tendência ao subemprego, à marginalidade e à exclusão social. O desenvolvimento do capitalismo dependente, particularmente a conversão em grandes exportadores industriais, não assegura maior absorção de mão-de-obra. Ao contrário, as massas de desempregados, subempregados e marginalizados aumentarão nas nossas economias, em termos absolutos e relativos.

Dos Santos (2002) afirma que estas seriam leis de desenvolvimento do capitalismo dependente, a não ser que lograsse deixar de ser dependente e passasse a investir na criação de tecnologia de ponta, em alto grau de educação (como vêm tentando os sul-coreanos e os taiwaneses).

Não há um limite absoluto para o desenvolvimento pleno das forças produtivas no capitalismo dependente. Os limites são políticos. A mudança das condições políticas e geopolíticas mundiais ou regionais podem alterar as condições políticas nacionais ou locais destes países.

Cardoso (1993, 1993b) tem posição totalmente divergente, pois entende que existem possibilidades de:

a) amenizar os efeitos desestruturadores das contradições criadas pela dependência da economia mundial, pela concentração da renda e de poder e pela marginalização social, através de políticas sociais e certo grau de absorção de mão-de-obra nas fases de crescimento;

b) que acumulação capitalista dependente não seja necessariamente mais contraditória que a dos países capitalistas centrais e nada obriga a que siga baseando-se na super-exploração do trabalho, como propõe Ruy Mauro Marini no seu *Dialética da Dependência*;

c) conciliar o desenvolvimento capitalista dependente ou associado com regimes políticos liberais e democráticos;

d) a consolidação da democracia no continente não depende de um rompimento da dependência, de uma destruição do poder hegemônico do capital monopolista, nem de uma reforma agrária ou qualquer mudança de formas de propriedade.

São estas teses que fundamentaram a atuação política de Fernando Henrique Cardoso nas suas duas gestões (1994-2002) e ele as exibiu de maneira clara e diáfana na sua campanha eleitoral e no seu programa de governo. Sua vitória eleitoral não foi um simples acaso. Ela se inscreve num conseqüente pensamento político que ele não renegou e só tendeu a aprofundar.

Embora tenha sido amplamente divulgada a suposta afirmação de Fernando Henrique Cardoso de que renegava o que tinha escrito, FHC, além de ter desmentido tal declaração, publicou, como já referido, em 1993, dois livros com seus escritos teóricos das duas décadas antes de assumir a presidência do Brasil. Sua posição política não se

caracteriza pela incoerência, ela reflete claramente uma evolução de suas concepções sociológicas e políticas.

Essa polêmica entre os teóricos da dependência é importante para se entender que os ajustes estruturais dos anos 90 não foram impostos, mas bem aceitos, haja vista a bagagem teórica do então Presidente FHC. Procura-se, enfatizar, portanto, que o arcabouço legal modificado durante sua gestão (discutido no Capítulo 3) que possibilitou uma ampla abertura comercial e financeira do país foi fundamental para a sua inserção desigual na mundialização financeira.

4.2 As organizações multilaterais

Duménil&Lévy (2007), definem o neoliberalismo como uma configuração de poder particular dentro do capitalismo, na qual o poder e a renda da classe capitalista foram restabelecidos depois de um período de retrocesso. Considerando o crescimento da renda financeira e o novo progresso das instituições financeiras, esse período pode ser descrito como uma nova hegemonia financeira. É nesse contexto que se deve entender o papel dos organismos multilaterais e o seu papel para a concretização desse poder que se estruturou a partir dos anos 80.

Inicialmente, cabe registrar que o BIRD - que ficou conhecido como Banco Mundial - e o FMI surgiram no final da Segunda Guerra Mundial, em 1944, no encontro de Bretton Woods, nos Estados Unidos, quando da conferência internacional estabeleceu os pilares dos sistemas monetário e financeiro do pós-guerra, através da atuação de instituições supranacionais. Ao mesmo tempo, a adoção deste novo padrão, coincidiu com a transferência do poder financeiro de Londres para Nova York que se tornou o principal pólo financeiro da economia mundial.

Em 1959, é criado o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), que reúne 26 países mutuários da América Latina e do Caribe e 21 não mutuários, entre eles Estados Unidos, Japão, Canadá, 16 países europeus e Israel, com a finalidade de prestar ajuda financeira aos países da América Latina e do Caribe.

O papel do FMI²⁷ é o da manutenção da estabilidade cambial e monetária e do BIRD e o do BID é de apoiar o investimento em projetos de desenvolvimento. Criaram, assim, um ambiente propício para o crescimento impulsionado pelo comércio internacional.

Este sistema de cooperação entre o FMI, o BIRD e o BID funcionou até a década de 70 quando, em 1972, o governo norte-americano de Richard Nixon, de forma unilateral, rompeu o acordo de Bretton Woods com a quebra da paridade ouro - dólar. A crise dos anos 70 foi provocada pela redução da acumulação centrada no capital industrial, exigindo do capitalismo internacional uma nova proposta para retomar o processo de acumulação. O FMI deixa de ser o defensor de um sistema de paridades estáveis e acha um novo sentido em sua existência ao auxiliar os países cujos balanços de pagamentos foram afetados pelos choques de preços do petróleo.

Para se entender melhor essa mudança do Fundo, há que se registrar que o estatuto do FMI o proibia de socorrer países cujos governos deixavam de controlar a movimentação internacional de capitais e instaurava a estabilidade cambial, impedindo que o valor das moedas nacionais flutuasse ao sabor da especulação. No fim dos anos 1970, no entanto, a onda neoliberal começou a desmontar os controles multilaterais e nacionais da especulação, liberando-a no plano mundial. Como seria de esperar, as crises financeiras voltaram com o retorno do consenso de que, se os governos se dedicassem ao equilíbrio fiscal, elas seriam passageiras (Paul Singer, Folha de S.Paulo, de 17 de fevereiro de 2009).

O FMI passou a atuar na linha de frente da gestão da crise. Assim, sob as diretrizes do *Federal Reserve Bank* (banco central norte-americano), o FMI condicionava a assinatura de seus acordos à realização de acordos prévios dos credores com os bancos comerciais. Sem ter mais o acesso independente aos recursos do Fundo, os países endividados se viam enfraquecidos nas negociações com os seus credores privados. Esse momento é um marco no aprofundamento das chamadas condicionalidades e no desenvolvimento de ações coordenadas entre as instituições de Bretton Woods. Como

²⁷ No artigo 1º do Convênio Constitutivo do FMI constam seus objetivos, dentre eles: promover a cooperação monetária internacional, facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional,

consequência dessas reformas, assiste-se ao dismantelamento do modelo de desenvolvimento do pós-guerra e a consagração do neoliberalismo, especialmente nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

Assim, as organizações multilaterais, criadas para cuidar das moedas e das finanças internacionais, acabam por envolver-se na administração prática da vida econômica dos países membros, daí derivando uma série de implicações políticas e econômicas.

Ante essa configuração de poder neoliberal as instituições monetárias e financeiras centrais são fundamentais, mas elas não ditam mecanicamente as relações de poder que dependem das lutas de classe.

Chesnais (2003) ressalta a importância dos organismos multilaterais para a mundialização financeira com a função de garantir a apropriação, em condições tão regulares e seguras quanto possível, das rendas financeiras numa escala mundial. Esse é um campo de lutas e de poderes que se articulam às transformações das relações de produção.

A dinâmica histórica das transformações capitalistas reúne os diversos elementos – forças produtivas, relações de produção e conflitos de classe – numa rede de interdependências. Nessa dialética as formas de propriedade aparecem como freio e motor, a exemplo das concessões de serviços públicos transferidas para a iniciativa privada.

Sua arquitetura inicial, com os ajustes estruturais, tem a finalidade de permitir a valorização de um capital de investimento financeiro em todos os países capazes de acolher capitais de investimentos estrangeiros. Essa interpenetração envolve finanças e indústria (como o setor elétrico) exige que os grupos possam usufruir de uma liberdade total de localização de áreas de abastecimento, de produção e de comercialização, portanto, de uma liberalização completa do investimento externo direto (IED) e das trocas.

O que se pretende enfatizar é que essa dominação, cujo início remonta aos anos 90, assume várias configurações sob o efeito conjunto de mudanças nas relações entre os Estados e as frações do capital e nas relações políticas entre o capital e o trabalho.

contribuindo para a geração de altos níveis de emprego e de renda, promover a estabilidade cambial, eliminar as restrições cambiais que entrem a expansão do comércio mundial.

Essas ressalvas são importantes para deixar claro que os fenômenos que ora se estuda está relacionado com a divisão do trabalho e pelo mercado mundial que domina todos os mercados nacionais, por essa razão, o exame sobre as recomendações dos organismos multilaterais tem que ser vista sobre esse prisma mais amplo.

As citadas recomendações surgiram, segundo Batista (1994), em novembro de 1989, durante reunião, na capital dos Estados Unidos, entre funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, sob o título "*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subseqüentemente, a denominação de "Consenso de Washington".

Tal Consenso reuniu, num conjunto integrado, elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, às vezes diretamente do governo norte-americano, outras vezes de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial. O ideário neoliberal já havia sido contudo, apresentado de forma global pela entidade patrocinadora da reunião de Washington - o *Institute for International Economics* - numa publicação intitulada *Towards Economic Growth in Latin America*, de cuja elaboração participou, entre outros, Mário Henrique Simonsen (Batista, 1994).

A mensagem neoliberal do Consenso de Washington vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano. Foi absolvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse.

Exemplo desse processo de cooptação intelectual é o documento publicado em agosto de 1990 pela Fiesp, já comentado no capítulo 3, sob o título *Livre para crescer* -

proposta para um Brasil moderno, no qual a entidade sugere a adoção de agenda de reformas virtualmente idêntica à consolidada em Washington.

A proposta da Fiesp incluiu algo que o Consenso de Washington não explicitava, mas que estava claro em documento do Banco Mundial de 1989, intitulado *Trade Policy in Brazil: the Case for Reform* (Batista, 1994). Recomendava-se que a inserção internacional do Brasil fosse feita pela revalorização da agricultura de exportação. Vale dizer, o órgão máximo da indústria paulista endossa, sem ressalvas, uma sugestão de volta ao passado, de inversão do processo nacional de industrialização, como se a vocação do Brasil, às vésperas do século XXI, pudesse voltar a ser a de exportador de produtos primários. Uma área em que os preços são cadentes em virtude do notável volume de subsídios concedidos a seus produtores agrícolas pelos países desenvolvidos.

Mais uma vez, reforça-se o argumento da relação entre coerção e consenso. Coerção está vinculada às condicionalidades impostas pelo FMI ao passo que o consenso foi se forma aos poucos, a exemplo da aderência da Fiesp às propostas dos órgãos multilaterais.

4.3 Atuação do FMI

Na década de 90 e princípios do século XXI, o apoio do FMI à Argentina traduziu-se em seis acordos de financiamento: dois EFF (*Extended Fund Facilities*) aprovados em 1992 e 1998 e quatro SBA (*Stand-By Arrangements*)²⁸ aprovados em 1989, 1991, 1996 e 2000. Simultaneamente, o FMI concedeu Assistência Técnica (TA) durante o período, enviando à Argentina 50 missões de técnicos entre 1991 e 2002 principalmente nas áreas fiscais, monetárias e bancária (Valle-Flor, 2005).

O Brasil, por sua vez, dos anos 1990 até 2002, firmou cinco SBA (*Stand-By Arrangements*) entre 1990 e 1997; um acordo SRF (*Supplemental Reserve Facility*), em 1999, face a desvalorização cambial. Esses acordos estão documentados em quatro “Cartas

²⁸ Os empréstimos realizados pelo FMI podiam ser tomados com base nas quotas que os países membros dispõem no Fundo. Posteriormente, criou-se outra modalidade, os acordos *stand by*, não previstos no acordo original. Tal empréstimo permite que o membro associado saque uma determinada quantidade de recursos, além do que sua quota permitiria, com a condição de que o membro explicita suas “intenções” em termos de política econômica (Arantes, 2002, p. 80).

de Intenções” e dezesseis “Memorandos”, tais memorandos se dividem em técnico de entendimentos e de política econômica (Arantes, 2002).

A conduta dos organismos multilaterais a partir da década de 90 tinha como base atingir os objetivos do Consenso de Washington traçado para a América Latina que, de forma resumida, abrangem 10 áreas: 1) disciplina fiscal; 2) priorização dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) regime cambial; 6) liberalização comercial; 7) investimento direto estrangeiro; 8) privatização; 9) desregulação; e 10) propriedade intelectual.

Como já referido nesta tese, a Argentina e o Brasil, adotaram âncoras cambiais para controle monetário, ao contrário do que sugeria o FMI que indicava mais adequado flexibilizar o câmbio. O próprio Williamson, ao defender-se das acusações de ter levado a Argentina à bancarrota diz que “também há [nas reformas de segunda geração] algumas idéias úteis sobre como construir sistemas financeiros baseados na moeda local em lugar do dólar (...), incluindo exigir que bancos que aceitam depósitos em dólar e, então, reemprestam em dólares para o setor *non-tradable* garantam o risco adicional que isso inclui” (Williamson, 2003, p. 12). Nessa mesma obra Williamson diz que:

“ao admitir a decepção dos resultados [da Argentina], devo enfatizar que não estou concordando que o Consenso de Washington foi responsável pela tragédia na Argentina. A Argentina empreendeu muitas reformas, mas também cometeu dois erros fatais: teimou em apegar-se a um *currency board* que resultou na total perda de competitividade de sua taxa de câmbio e não seguiu as políticas fiscais rígidas, que seriam necessárias para dar a esse *currency board* uma chance para funcionar. Ambos os erros iam diretamente contra as recomendações daquilo que eu quis dizer com Consenso de Washington, e, por isso, é inequivocamente errado culpar este último pela tragédia na Argentina” (Ibidem, p. 287).

Em que pese os escritos de Williamson pós crise, antes de 2001 o sistema bancário argentino foi considerado como um modelo das economias emergentes, em termos de políticas prudenciais, capitalização e liquidez. O único banco que não foi privatizado foi o *Banco de La Nación* (equivalente ao Banco do Brasil). Como parte do programa para solidificar a arquitetura dos sistemas financeiros internacionais, o FMI realizou a vigilância deste setor na Argentina. As conclusões apontavam então que os principais riscos para o sistema financeiro interno eram devidos mais à situação macroeconômica, do que qualquer fraqueza institucional ou de regulamentação (FMI, 1998).

O Brasil, por seu turno, privatizou grande parte do seu sistema financeiro, porém, deixou intactos bancos de fomento regional como o Banco do Nordeste e o BNDES, além do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

A leitura dos relatórios e depoimentos de ex-funcionários do FMI deixa claro que o consenso em torno das medidas adotadas extrapolavam a área governamental. Michel Camdessus, *Managing Director* do FMI de 1987 a 2000, ao se referir ao programa acordado com as autoridades argentinas, relata que “foi parte da conclusão dum diálogo, que não foi conflitual, mas construtivo e para o qual o Governo, o congresso e os sindicatos contribuíram” (FMI,1998b, p. 8).

Stiglitz diz o oposto, acusa o Fundo de autoritarismo e ineficiência. Embora oficialmente as condições dos empréstimos sejam negociadas com os Governos, “o poder só se encontra dum lado e normalmente o Fundo não costuma ceder demasiado tempo para chegar a maiores consensos, tanto com parlamentares ou com a sociedade civil” (Stiglitz, 2000, p. 2). Stiglitz enfatiza igualmente que as soluções econômicas adiantadas pelo FMI, normalmente, pioram as circunstâncias, conduzindo abrandamentos econômicos a recessões e a depressões (Stiglitz, 2000).

Para Stiglitz, “se a Argentina tivesse seguido as instruções do FMI, agora estaria pior” (Stiglitz, 2002b). Em 2000-2001 (quando se verificou uma desaceleração da economia global), o FMI, ao encorajar uma política orçamentária restritiva que deveria restaurar a confiança, cometeu um erro fatal. O corte dos gastos primários (10% entre 1999 e 2001) exacerbou a crise (Stiglitz, 2002a).

Frente a esta trajetória ímpar de grandes oscilações que esta economia apresentou, muitas foram as explicações do colapso argentino. Lauer&Cunha (2007) interpretam o caso argentino, partindo do pressuposto que em economias periféricas o mercado de capitais é, em geral, pouco desenvolvido. Os autores mostram que à medida que ocorre o ingresso de capitais estrangeiros, acentua-se o hiato externo e os fatores de instabilidade do crescimento econômico. A partir de 2003, a Argentina ingressou em uma trajetória de crescimento virtuoso até 2008 mediante a adoção de medidas intervencionistas do governo na economia, juntamente ao abandono do modelo econômico de crescimento via poupança externa.

Já no Brasil, a leitura da documentação firmada com o FMI disponível no sítio do Ministério da Fazenda, é possível observar o grau de comprometimento com os ajustes estruturais. A Carta de Intenções de setembro de 1990, do início do governo Collor, revela os objetivos daquele governo ao explicitar que “o primeiro grupo de empresas públicas a serem privatizadas dentro dos próximos três anos inclui 10 firmas nos setores petroquímico, siderúrgico e de fertilizantes, com um valor total preliminarmente orçado em US\$ 15 bilhões líquidos [...] a receita líquida proveniente da privatização será utilizada no resgate da dívida pública” (Brasil, Ministério da Fazenda, 2009).

A Carta de dezembro de 1991 diz que foram realizadas reformas estruturais pela “redução do papel do setor público na atividade econômica, da liberalização das transações internas e externas e da privatização de um grande número de empresas públicas”.

Já o Memorando, anexo à Carta de Intenções de novembro 1998, afirma que “nos últimos anos, o governo Brasileiro empreendeu um dos programas de privatização mais ambiciosos do mundo”. Esse Memorando retrata, com orgulho, o processo de privatizações no Brasil como talvez “o mais amplo programa de privatizações da história”.

Uma importante questão no processo de privatizações foi a criação de facilidades ao capital estrangeiro para a aquisição das empresas estatais. A Carta de Intenções de junho de 1998 fala da necessidade da “regulamentação da conversão de créditos externos em investimentos de risco no País”. Os Acordos de 1998, sobre a dívida externa, destacam que se “admitiu a possibilidade dos bônus pelos quais a dívida foi trocada [...] serem utilizados para a aquisição de bens e direitos no âmbito do Programa Nacional de Desestatização”.

Essa relação de dependência e subserviência aos organismos multilaterais deve ser compreendida no âmbito da financeirização mundial, razão pela qual o próximo tópico contextualiza as reformas nesse âmbito.

4.4 Os ajustes estruturais

A real reforma do Estado não se limita aos então Ministros Bresser Pereira e Dromi que recriaram a máquina administrativa. A reforma real do Estado é outra. Ela está calcada em três cruciais pontos.

O primeiro é a abdicação da moeda nacional, uma condição para a globalização. Na Argentina essa abdicação foi ao extremo, a moeda argentina tinha paridade com o dólar e um sistema bimonetário, coisa que o mundo não conhecia há muito tempo²⁹.

Para seguir a globalização assimétrica o parlamento argentino aprovou lei (discutido no capítulo 3) em que se diz que o presidente da República não pode mexer na moeda. Isto é, o presidente que os argentinos elegeram estava impedido de administrar a moeda. No Brasil foi com um pouco mais de cautela, mas criou um câmbio fixo atrelando o real ao dólar.

A moeda é o vetor essencial da violência capitalista, e o Estado é o detentor da violência legítima. É ela quem discrimina as faixas de renda, o acesso ao consumo, o acesso à educação, o acesso a todos os bens da sociedade. Portanto, ela é o veículo da violência estatal ao implantar e ao fazer respeitar a sociedade dividida em classes e dividida em ricos, pobres, remediados, enfim a respeitar a divisão de classes e de riquezas existentes na sociedade. O Estado renunciou à sua própria moeda, este é o primeiro momento da reforma do Estado.

O segundo ponto foram às privatizações. Elas significaram um patrimônio público entregue à iniciativa privada com um diferencial entre o valor do patrimônio público e o preço pago, alguns casos em “moedas podres” que não representam o custo do que seria necessário para pôr de pé outras unidades produtivas. Isto é também uma reforma poderosa do Estado.

O terceiro foram os acordos da dívida externa. Esses acordos da dívida externa, securitizaram a dívida, foram acordados pagamentos escalonados e indexados, foi quase um confisco dos recursos. Significou que o governo nacional não tem mais capacidade para remanejar seus gastos e nem a sua arrecadação. Há dois exemplos bastante claros sobre isso: um é o art. 166 da Constituição brasileira e o art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 166, §3º, inciso II, assim dispõe:

“Art. 166
§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovados caso:
I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

²⁹ A última vez que isto aconteceu era viva a rainha Elizabeth I, e seu conselheiro, o famoso Gresham, que deu o nome ao teorema de que a moeda má expulsa a moeda boa, a chamada “lei de Gresham”. Aconselhou a rainha a firmar o sistema monetário inglês, que permanece até hoje (Oliveira, 1999).

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida”.

Dessa forma, os pagamentos para serviço da dívida ficam e estão devidamente *constitucionalizados*. É a única Constituição que possui tal dispositivo o que demonstra a dependência da economia brasileira aos ditames do capital internacional e nacional (Lima, 2008).

Na realidade quando se disse nos anos 90 que a prioridade do Estado seria a educação, a saúde, a segurança, o transporte etc., isso se constitui numa inverdade porque a verdade é aquela que o mundo do capital objetiva, concretiza na sua *práxis* excludente. A prioridade que o capital objetiva é o pagamento das dívidas interna e externa.

Já na Lei de Responsabilidade Fiscal³⁰ brasileira há uma nítida hierarquização dos gastos públicos. O art. 4º, alínea b, inciso II, trata dos juros; o art. 9º, das metas de resultado primário e nominal e o art. 31, da dívida. Pelo mandamento do art. 4º, se for ultrapassado o chamado limite dos juros ou se o resultado primário previsto nas metas não for alcançado ou se a dívida crescer mais que o projetado, todas as outras despesas ficarão automaticamente comprimidas, exceto o pagamento dos juros da dívida. Essa valorização, que prioriza um gasto sobre todos os outros foi uma orientação política do governo FHC e mantido intocado pelo governo Lula. Esses foram os elementos mais substanciais da reforma do Estado.

4.5 O controle da moeda

Foi visto que o Plano de Convertibilidade argentino vinculou o Peso ao Dólar norte americano e que o Real também teve como âncora o câmbio.

Para Paula (2007), o objetivo do neoliberalismo não é o crescimento do produto senão o dos lucros de uma produção que não cresce, não busca a criação de novas riquezas senão que a redistribuição das riquezas existentes. A aparição de preocupações

³⁰ A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece normas de finanças públicas.

exclusivamente monetaristas corresponde às exigências de uma nova lógica: sacrificar a economia para salvar a moeda.

E salvar a moeda porque, longe de ser apenas um instrumento de troca, de ser medida dos valores (unidade de conta), de ser meio de pagamento, a moeda como resalta Aglietta&Orlean (1990) é um procedimento social coercitivo que regula, freqüentemente, de forma violenta, o trabalho dos produtores privados. A moeda é uma instituição que funda a sociabilidade numa sociedade mercantil, sociabilidade esta que, em vez de harmônica, é instável, problemática e violenta.

“O que denota a violência do sistema social é seu caráter problemático e fundamentalmente instável; são as dificuldades permanentes com que se deparam os vínculos sociais em sua reprodução. (...) a moeda [como] um modo de socialização particular, determinado historicamente, e não a forma absoluta das relações entre produtores privados. O caráter crucial dessa socialização é o de ser ela contraditória: dizendo de outro modo, ela deve constantemente superar dificuldades internas de reprodução, que se resolvem parcialmente na emergência de formas sociais específicas (mercados, bancos comerciais, banco central...)” (Aglietta&Orlean, 1990, p. 37-38).

Neste sentido, controlar a moeda significa controlar um instrumento essencial do processo de reprodução do sistema capitalista, na medida em que a moeda é a senha que permite o acesso à distribuição da riqueza. Manipulada, adulterada em sua quantidade para determinado produto, isto é, sob a condição de inflação, a moeda estimula uma disputa pela redistribuição da riqueza.

Os países em todo o mundo em desenvolvimento caíram em inflações crônicas, financiando crescentes déficits orçamentários públicos por meio da senhoriagem³¹. A inflação cresceu de forma especialmente dramática na América Latina. Em geral, a distorção econômica resultante ajudou as ditaduras militares a assumirem o poder (Krugman&Obstfeld, 1999).

Quando do início do primeiro governo civil pós ditadura, o cenário era, a despeito da morte de Tancredo Neves, de otimismo para com o futuro, uma vez que a sociedade, depois de 20 anos, parecia voltar a conduzir seu destino com suas próprias mãos. Na

³¹ A produção real que o governo obtém emitindo moeda e gastando-a é denominada **senhoriagem**. A senhoriagem é um componente da receita do governo, mas importante particularmente nas finanças dos governos dos países em desenvolvimento. A criação de moeda leva à inflação, que corrói o valor real dos saldos nominais de moeda. Esse “imposto inflacionário” pago pelos detentores de moeda é um componente dos recursos reais que o governo obtém quando da emissão de moeda (Krugman&Obstfeld, 1999).

Argentina, depois de 7 longos anos de tutela militar, o país sofria os reveses da crise econômica, iniciada ao final dos anos 1970, com especial destaque para as duas grandes crises do petróleo, a crise de dívida, a elevação da taxa de juros internacionais, dentre outros, trouxeram para as economias argentina e brasileira sérios problemas que desencadearam na década de 80, um período de recessão com altas taxas inflacionárias, chegando à hiperinflação.

Assim, os dois países estudados viram-se diante de novas e urgentes agendas a serem cumpridas: restabelecida a democracia, reapareceram notavelmente amplificadas as tensões distributivas represadas pelo regime militar, acrescidas de novos e legítimos anseios relacionados à questão social.

No Brasil, as tentativas de paralisar a inflação foram marcadas pela heterogeneidade dos planos adotados: Cruzado 1 (Sarney – 1986), Cruzado 2 (Sarney – 1987), Bresser (Sarney – 1987), Verão (Sarney – 1989), Collor 1 (1990), Collor 2 (1991). No centro de todos esses experimentos estava uma ferramenta comum, o congelamento geral de preços. Na Argentina, o Plano Austral, lançado em junho de 1985 pelo presidente Raúl Afonsín, fez uma reforma monetária substituindo o Peso argentino pelo Austral, com o corte de três zeros, e congelamento geral de preços, salários, rendimento e tarifas, inclusive taxas de câmbio, por tempo indeterminado.

Com a deterioração desses planos, os anos 90 foram marcados pela busca da estabilização, tendo no Brasil o Plano Real e na Argentina o Plano de Convertibilidade.

Não cabe aqui detalhar cada um desses planos, pois a intenção é compreender o fenômeno da inflação enfatizando que longe de ser um mero ajuste das contas públicas o que a fundamenta é o conflito distributivo pela mais valia.

Para Francisco de Oliveira (1999b), a crise interna do Estado colocou os holofotes sobre a despesa pública e converteu as despesas sociais públicas no bode expiatório da falência do Estado quando na verdade isto se deveu à dívida interna pública e ao serviço da dívida externa. Segundo o autor, a solução da inflação, que nada é mais que o conflito distributivo pela mais-valia, foi resolvido pela abertura comercial, isto é, pela competição internacional que abocanhava partes crescentes da mais-valia produzida internamente. Com o que se estabilizaram os preços, mas a custa de uma permanente injeção de capitais

especulativos que, “ao mesmo tempo que cobre a brecha comercial, atua sustentando uma moeda fictícia, que é o Real” (Oliveira, 1999b, p. 67-68).

Mollo&Saad Filho (2001), analisaram a inflação brasileira explorando a idéia de conflito distributivo e indexação generalizada, contrariando a maioria das análises sobre o tema que se limita a compreender a inflação como descontrole das finanças públicas. Identificam o conflito distributivo como a causa de fundo da inflação, enfatizando a concepção de moeda endógena e não neutra, distinguindo-se, assim, das concepções monetaristas que analisam a moeda como mero meio de circulação.

Assim, os autores aduzem que o Plano Real teve um componente positivo e um negativo. O componente positivo foi a indexação da moeda e a desindexação da economia, que permitiu o fim da inflação inercial e a redução das pressões para criação de moeda extra. O componente negativo relaciona-se à liberalização da economia. Isto reprimiu o conflito distributivo sem resolvê-lo, pois houve aumento do desemprego e das desigualdades sociais. A taxa de juros elevada é um componente do plano que se liga estreitamente ao processo de liberalização, e que só se justifica dentro de uma concepção econômica neoliberal, porque impede que o governo tenha margem de manobra para a adoção das políticas industriais, sociais e regionais necessárias para estabilizar o crescimento, atender às necessidades básicas da população e reduzir as desigualdades sociais.

4.6 Capitalismo financeiro e as relações centro-periferia

Alguns analistas denominam a atual etapa do capitalismo de “regime de acumulação com dominância da valorização financeira” (Chesnais, 1998, 2005). A dominância da valorização financeira não significa apenas que a valorização financeira seja hoje mais importante que a valorização produtiva. Significa principalmente que sua lógica se impõe ao processo total de acumulação e reprodução capitalistas.

Brasil e Argentina absorveram a maior parte dos fluxos de capitais investidos na região a partir da consolidação da mundialização financeira, entendida como um processo de eliminação das barreiras internas entre os diferentes segmentos dos mercados

financeiros, somada à interpenetração dos mercados monetários e financeiros nacionais e sua integração aos mercados globais (Chesnais, 1996).

Segundo Paulani (2006), as características principais da acumulação financeira são: ela é rentista, se apropria da renda gerada no setor produtivo; é curto-prazista, pois é arisca a projetos de longo prazo, porque preza antes de tudo a liquidez; é avessa ao risco, mas ao mesmo tempo é instável e arriscada, porque enseja e reproduz a especulação.

Desde o início dos anos 90, a agenda neoliberal foi colocada na ordem do dia como uma espécie de única saída para as emergências que afligiam a América Latina, a saber, a irresolução do problema da dívida externa e a renitência do processo inflacionário. A medida adotada foi a securitização dessa dívida, a internacionalização do mercado de títulos de dívida pública e a liberalização do fluxo internacional de capitais.

Na Argentina, além de desonerar fiscalmente o capital financeiro, o país ficou proibido de emitir moeda fora dos limites das reservas do país. Em adição, foram os títulos públicos que “pagaram” pelas empresas argentinas, o critério de classificação dos leilões era que ganharia o certame quem oferecesse maior número de papéis da dívida pública, privilegiando, assim, os bancos detentores da dívida argentina. Vale, ainda, registrar que, ironicamente, foi Domingos Cavallo, quando presidente do Banco Central da Argentina durante a ditadura militar que permitiu a estatização da dívida contraída pelo setor privado em 1982, o que gerou uma gigantesca estafa ao erário público, o que foi difícil de contornar depois, quando Cavallo assumiu o Ministério da Economia e lançou o Plano de Convertibilidade.

A Lei de Convertibilidade relegou ao Banco Central da República da Argentina a função de acompanhar os fluxos de entrada e saída de capital financeiro local e internacional. Toda a economia argentina ficou dependente dos fluxos de capital internacional. O Banco Central não só perdeu toda a possibilidade de exercer uma política monetária ativa como ficou a mercê dos movimentos especulativos do capital financeiro internacional, atraído pelas privatizações, as altas taxas de juros domésticas e o seguro de câmbio que implicava a convertibilidade. Na perspectiva do então Ministro Cavallo, “a Argentina deve se integrar e não se isolar, como permaneceu durante seis décadas. Necessitamos capitais e por isso temos que nos cercar de capitais estrangeiros, pois o

dinheiro que vem do exterior é tão bom como o que surge no próprio país” (tradução própria, *La Prensa*, Buenos Aires, 29 de abril de 1991).

No Brasil, o primeiro governo FHC, com o argumento de que era necessário modernizar o sistema financeiro, foram adotadas uma série de medidas para a abertura do capital financeiro:

- 1) vender ao capital internacional, com dinheiro público (do BNDES, a juros subsidiados), empresas de setores essenciais e estratégicos, como as empresas de energia;
- 2) elevou a taxa real de juros que, em algumas ocasiões chegou a mais de 40% em função das crises financeiras vindas de fora, com o argumento de ameaça da desvalorização da moeda e do retorno da inflação;
- 3) emenda constitucional que isentou da incidência da CPMF os recursos aplicados em bolsas de valores, redução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF);
- 4) a Lei n.º 9.249/1995³², em seu art. 95, instituiu a figura da “dedução de juros sobre o capital próprio”, que permite que a pessoa jurídica exclua de seu lucro tributável os juros que teriam sido pagos caso tivesse tomado seu capital emprestado. No seu art. 3º reduziu a alíquota do IRPJ de 25% para 15%, e o adicional sobre grandes lucros para 10%. Já o art. 10 isentou de Imposto de Renda a distribuição de lucros aos sócios das empresas, ou seja, enquanto o trabalhador assalariado paga até 27,5% de IR, os sócios das empresas nada pagam desse imposto; e

³² Nos processos de revisão tarifária da Eletropaulo, da Light e da Cemig o TCU recomendou (Acórdãos do Plenário n.º 1.756/2004, n.º 1.757/2004 e n.º 200/2007, respectivamente) que a Aneel avaliasse a oportunidade, a conveniência e a forma mais adequada de consideração dos efeitos do benefício fiscal decorrente da distribuição de juros sobre o capital próprio, na forma prevista na Lei n.º 9.249/1995, pois esse benefício não foi repassado ao consumidor como preconiza a regulação por incentivo. Isso significa dizer que a Aneel desconsiderou o benefício fiscal no que diz respeito a modicidade tarifária.

5) mudanças na CC-5 pelo Banco Central que deu completa liberdade de enviar recursos ao exterior.

No que diz respeito à CC-5 é preciso lembrar que ela foi criada por uma lei de 1962 e era exclusiva para não residentes que podiam dispor livremente de recursos em divisas. Em 1992, ainda no governo de Itamar Franco, com FHC no Ministério da Fazenda, o Bacen abriu a possibilidade de qualquer agente, independentemente de ser ou não residente, enviar livremente recursos ao exterior, bastando, para tanto, depositar moeda doméstica na conta de uma instituição financeira não residente.

A CC-5³³ foi criada por lei federal, mas a diretoria da área externa do Banco Central, por meio de uma Carta Circular, a modificou. A ânsia de “modernizar” o sistema financeiro era tanta que até adotou medidas irregulares para concretizá-la. Cabe, ainda, mencionar que essa decisão do Bacen foi tomada em meio às negociações para internacionalizar o mercado brasileiro de títulos públicos e securitizar a dívida externa, desregulamentar o mercado financeiro e a abrir o fluxo internacional de capitais (Paulani, 2006).

Essa é a lógica da reprodução do capital que é a responsável pela difusão das grandes transformações nos processos produtivos capitalistas. As necessidades de flexibilizar o trabalho, de encolher os estoques, de terceirizar serviços e etapas do processo produtivo, obedecem todas elas aos imperativos da lógica financeira: dividir os riscos da produção capitalista com os trabalhadores e com os consumidores, evitar que o capital fique empatado em ativos fixos e estoques de matérias primas e produtos, preservar e buscar a liquidez onde quer que ela esteja. As novas tecnologias de informação e comunicação são o veículo que objetiva essa lógica e a torna mais imperativa, não sua causa (Ibidem).

Essa lógica tipicamente financeira se reproduz por meio de ativos próprios, muitos dos quais estão incluídos naquilo que Marx chamou de capital fictício. Quem ganha dinheiro com a valorização das ações que possui não participou diretamente da produção, nem detém o capital material que efetivamente está produzindo. Mas a

³³ A CC-5 foi extinta em março de 2005 pela Resolução Bacen nº 3.265/2005 que unificou os mercados de câmbio livre e flutuante.

duplicata de capital que ele possui lhe dá direito a uma parcela da renda real produzida na sociedade. Quem tem título da dívida pública, tem direito sobre a renda real futura da sociedade, mesmo sem vir a participar de sua geração. Esses são dois casos típicos de capital fictício.

O rentismo é o avesso daquilo que a ideologia liberal diz que o capitalismo é. Segundo esse discurso, o capitalismo é encarnado no espírito empreendedor dos empresários, que, longe de qualquer auxílio e/ou proteção do Estado, enfrentam a concorrência e arriscam seu capital na produção, buscando um retorno maior ao final do movimento. É daí que vem também, atrelada ao liberalismo, a idéia de que o capitalismo é meritocrático e que, portanto, quem se dá mal nessa sociedade é porque não tem méritos e/ou qualidades e/ou virtudes suficientes.

Mas o rentismo procura segurança máxima e não arrisca nada, a não ser que haja a perspectiva de um enorme ganho com isso, como, por exemplo, nos movimentos especulativos contra moedas de países menos desenvolvidos. O rentismo quer o máximo retorno, no menor prazo de tempo possível, com o menor risco. O mérito maior não é o sujeito virtuoso aclamado pelo neoliberalismo, mas a mera propriedade de ativos financeiros.

Trabalho apresentado por Carvalho (2007) mostra que a dívida pública é um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital na América Latina. Ancorados na alegada condição de credores do setor público, os maiores detentores dos títulos do governo tratam de esconder sua condição de beneficiados permanentes pela forma como a política econômica trata a taxa de juros e a rolagem da dívida. O setor público transfere permanentemente enorme massa de recursos para esses rentistas, o que restringe as políticas sociais, concentra renda e riqueza e dificulta o crescimento econômico sustentado.

O autor, de forma bastante didática, destaca quatro mitos acerca da dívida pública, os quais serão a seguir resumidos, para se entender a importância dessa variável na atual conjuntura.

O primeiro mito é que a dívida pública resulta de déficit do setor público, ou seja, que o governo gasta mais do que arrecada, e por isso se endividou. Porém, os resultados das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) mostram que o setor público teve superávit primário expressivo e que a dívida interna subiu com as despesas com juros, e não por conta de excesso de despesas do setor público.

O segundo mito é que os títulos públicos pertencem a credores que “emprestaram” seus recursos ao setor público e que, portanto, têm o direito incontestável de recebê-los de volta. O trabalho mostra que o grande salto da dívida de 1998 a 2003 foi produzido, em grande parte, pela instabilidade cambial. A partir de 1998 o governo vendeu grande quantidade de títulos públicos corrigidos pela taxa de câmbio, o que livrou bancos e empresas de sofrer perdas com as dívidas em dólares que tinham contraído no exterior.

Com as desvalorizações de 1999 e de 2001-2002, essas dívidas cresceram muito, até mesmo com risco de quebrar bancos e empresas. O governo vendeu títulos com correção cambial para esses devedores privados, de modo que o Tesouro passou a dever em dólares e livrou os bancos e empresas de perder com a desvalorização do Real. Outros bancos e empresas compraram os títulos com correção cambial sem ter dívidas em dólares e ganharam muito à custa do Tesouro, o que explica os lucros fantásticos do primeiro semestre de 1999. A conta foi paga pelo Tesouro e repassada à sociedade, que arca hoje com a pesada carga tributária para pagar os juros da dívida. Assim, os grandes detentores de títulos públicos são, em grande medida, devedores do Estado, que lhes transferiu grandes somas de recursos e cobriu as perdas que muitos deles iriam amargar com as crises cambiais.

O terceiro mito é de que o governo Lula aliviou o problema, por ter reduzido a dívida e melhorado seu perfil, com a retirada dos títulos com correção cambial. A dívida líquida total caiu a partir de 2004, é verdade, mas a queda foi devida exclusivamente à forte redução da dívida externa líquida do setor público: com a valorização do câmbio, caiu a dívida externa contabilizada em reais; com a acumulação de reservas pelo BC, caiu a dívida externa líquida; e a dívida externa bruta caiu também com a recompra de parte da dívida pelo Tesouro. Esses fatores, contudo, dependem da manutenção do cenário internacional, pois em caso de turbulências (como a de setembro de 2008 até o

presente momento) o Bacen intervém, com perda de reservas e emissão de dívida para socorrer bancos e empresas. Em contrapartida, a dívida interna cresceu continuamente no governo Lula e atingiu os níveis mais elevados da história. Às vésperas do Plano Collor, no início de 1990, a dívida interna estava em torno de 22% do PIB, bem menos que metade dos 52,9% do PIB do fim de 2006.

O governo Lula faz grande propaganda de ter reduzido a zero a parcela da dívida composta por títulos com correção cambial, mas omite que isso foi feito quando esses títulos trariam prejuízos aos seus detentores e dariam lucros ao Tesouro. Os títulos com correção cambial foram emitidos quando havia grande expectativa de forte desvalorização do Real. Como ofereciam, por isso, alguma proteção para os rendimentos desejados pelos aplicadores, esses papéis pagavam juros mais baixos. Quando a tendência do câmbio se inverteu claramente, a partir do início de 2005, os aplicadores já não queriam os papéis com correção cambial. O Bacen e o Tesouro recompraram generosamente esses títulos que o mercado não queria mais e venderam outros, com os juros altíssimos.

O quarto mito é o principal argumento do governo Lula, herdado dos governos FHC de que não há alternativa possível, o único caminho é conseguir sempre a cooperação do mercado. Esse é o mito que unifica os demais e estabelece o consenso de que não há nada a fazer, a não ser o que tem sido feito nos últimos anos.

Em 2003, Nestor Kirchner suspendeu o pagamento da dívida externa e a renegociou com um desconto de 75% sobre parte do passivo externo. Em 2003, a Argentina, em moratória, cresceu 8,3%, enquanto o Brasil, pagando juros sobre a dívida externa de cerca de US\$ 18 bilhões, teve uma queda de renda de 0,2%.

Contudo, o ajuste macroeconômico da Argentina também está ancorado no arrocho fiscal. Em 2006, o superávit primário negociado com o FMI e Argentina foi de 3,0%, enquanto o Brasil ofereceu um percentual maior que o negociado com o FMI, ou seja, 4,25% (em 2009 esse percentual baixou para 3,8%). Esse superávit está orientado para o pagamento dos compromissos do serviço da dívida externa com organismos internacionais e o pagamento de determinados títulos de dívida pública interna (Peralta Ramos, 2007).

Para Martins (2009), as políticas neoliberais são insustentáveis e desmontam a arquitetura macroeconômica de crescimento econômico da América Latina. Seu argumento está calcado na análise do papel do capital estrangeiro para o desenvolvimento latino-americano. Mostra o capital estrangeiro para a América Latina, ao invés de ser uma poupança externa que impulsiona o nosso desenvolvimento é um fator de descapitalização, pois o capital estrangeiro saiu muito mais do que entrou no período de 1950 até 2007, o que em números representa 1 trilhão e 227 bilhões de dólares de remessas de capital enquanto as entradas foram de apenas 989 bilhões, significando uma taxa de lucro de cerca de 25% para os proprietários não-residentes.

O autor explica que há períodos de predomínio das entradas seguidos de períodos de saídas que superam as entradas. O capital estrangeiro não é uma força capitalizadora da região, o que obriga a América Latina a ter superávits comerciais estruturais para poder financiar o seu desenvolvimento. Segundo Martins: “o neoliberalismo levou a América Latina, nos anos 90, a ter déficits comerciais elevadíssimos, na tentativa de compensar os custos dessa aventura e gerar novamente superávits, a América Latina avançou brutalmente no processo de superexploração do trabalho, de maneira a promover de fato a redução dos salários” (Martins, 2009, p.13).

Ruy Mauro Marini que teorizou a questão da superexploração do trabalho, distinguiu três mecanismos pelos quais funcionavam a superexploração. Um era o aumento da jornada de trabalho sem o aumento equivalente da remuneração; outro era o aumento da intensidade do trabalho, novamente, sem o aumento equivalente da remuneração; e por último, havia a redução salarial. Martins (2009) vai mais além e estendeu o entendimento da superexploração sobre sua combinação com certos elementos históricos como o aumento do valor da força de trabalho ligado ao nível de escolaridade.

Ao tomar-se em consideração que a força de trabalho pode ter seu valor incrementado, é factível pensar que a super-exploração pode promover um certo aumento do consumo interno se a expansão dos salários for inferior à expansão conjunta do valor da força de trabalho e da intensidade do trabalho. Esta parece ter sido a experiência do período de substituição de importações, mas o que se vivencia na América Latina (ainda seguindo Martins, 2009) é um processo distinto. Caracteriza-se por uma violação tão profunda da sustentabilidade de nossa arquitetura macroeconômica que exige a super-

exploração nas suas formas mais dramáticas, isto é, combinando regressão salarial com aumento da qualificação da força de trabalho e da intensidade do trabalho. Isso tem se manifestado brutalmente na juventude latino americana e pode ser percebido ao se observar a taxa de desemprego entre a juventude no Brasil, que está acima dos 30%, enquanto a taxa de desemprego média se mantém entre 10% e 12%. Vê-se, então, que a juventude é o segmento mais superexplorado, com regressão salarial nítida, constituindo-se também na força de trabalho mais qualificada.

4.7 A financeirização do setor elétrico

Nos anos 90, a América Latina tinha um papel estratégico para a expansão das grandes operadoras mundiais de energia elétrica, haja vista seu potencial de crescimento, o contexto de liberalização que se avizinhava, as oportunidades de aquisição de ativos energéticos e, principalmente, o processo de integração energética entre os países latino-americanos. Nesse contexto o Brasil destacava-se como quarto maior mercado do mundo de energia elétrica, depois dos Estados Unidos, China e Índia.

A integração energética dos países do Cone Sul e demais países fronteiriços da América Latina estava inserida no âmbito da globalização destas economias, e afetava decisivamente a estratégia das operadoras já existentes e daquelas interessadas em entrar no mercado latino-americano (Tolmasquim, 2002, p. 37).

Havia em toda a América Latina investimentos de empresas energéticas dos países desenvolvidos em função da precariedade da base tecnológica da região. Até então essas empresas atuavam como executoras de obras de infraestrutura, não como provedoras de serviços públicos, destacando-se a construção de infraestrutura de integração energética interpaíses como gasodutos, oleodutos, linhas de transmissão em regiões fronteiriças e usinas hidrelétricas binacionais³⁴.

Foi com fundamento nessa precariedade da base tecnológica que se lastreou o argumento da necessidade de inserção da região no sistema produtivo energético internacional que vivenciava uma “enorme reconcentração econômica porque passaram os

³⁴ Em 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunción, no qual foi estabelecido o Mercosul e criado o Sub-Grupo de Trabalho nº 9 — Energia.

maiores grupos econômicos internacionais na década de 80, que lhes reforçou sobretudo o poder de controle de mercados, de tecnologia e de finanças“ (Cano, 1993, p. 57).

Nesse contexto, foram privatizadas empresas do setor elétrico no Brasil e Argentina, possibilitando a mercantilização da energia elétrica, até então produzida e fornecida pelo Estado.

Na década de 1990, os governos brasileiro e argentino contrataram a empresa de consultoria britânica, Coopers&Lybrand, para definir uma profunda reforma no setor elétrico. Foi redefinida a forma de interação entre os agentes econômicos e a metodologia de venda das empresas estatais que seriam privatizadas.

Esse modelo se espelhou na reforma do setor elétrico inglês que, à época, dependia de velhas usinas movidas a carvão que eram poluidoras, ineficientes e, principalmente, caras. Era urgente uma mudança tecnológica em busca de uma melhor eficiência energética, além disso, graves problemas sindicais marcavam o relacionamento do governo com os trabalhadores da indústria carvoeira. Portanto, havia uma motivação para a implantação de um processo que pudesse induzir, por meio da competição, a substituição dessas usinas por usinas a gás, modernas e baratas (D’araujo, 2009).

Assim, a modelagem instituída no Brasil e Argentina foi idêntica. As empresas foram alienadas não pelo seu valor patrimonial (bens móveis, imóveis e instalações), pois a metodologia utilizada para avaliá-las foi o *Fluxo de Caixa Descontado* que é um modelo com premissas financeiras que simula um cenário de 20 anos no qual se aloca recursos de recebimentos e desembolsos, sobre esses valores se atribui uma Taxa Interna de Retorno – TIR para o período de 20 anos e chega-se ao preço mínimo pelo qual a empresa seria leiloadada. Foi instituído um modelo mercantil para a energia elétrica em que se separou as três fases do modo de produção da energia, a geração, transmissão e distribuição.

Os processos de definição do preço mínimo de venda foram, assim, baseados em previsões e estimativas sobre mercados, demanda e oferta, custos operacionais, preços e tarifas futuras. Sobre essas previsões se aplicava taxas de risco que no Brasil e Argentina eram altíssimas (Sauer, 2002).

A metodologia privilegiou o enfoque econômico, seguindo a linha da manutenção/retorno do capital financeiro aplicado. Através dessa metodologia, não se faz um levantamento físico e avaliação técnica pericial de todos os bens que compõem suas instalações para definição do preço mínimo da empresa que está sendo alienada. O cálculo do valor econômico mínimo é feito por consultoras contratadas, cujo pagamento é descontado do valor pago pelo proponente vencedor do leilão.

O fluxo de caixa é um procedimento econômico e contábil que, distribui no tempo o confronto entre recursos de recebimentos e desembolsos por pagamentos. Delineia assim o comportamento da liquidez, ou da capacidade de dispor de dinheiro para verificar, quase sempre, a possibilidade de resgatar dívidas ou cobrir investimentos. “A avaliação de fluxo de caixa descontado é efetuada normalmente por economistas que sequer têm de verificar quais equipamentos estão sendo utilizados para os fins de atuação da empresa de energia, suas características técnicas ou seus desempenhos” (Kirchner, 2005, p. 24).

Em lugar dos bens e da tecnologia acumulada (os ativos existentes), consideram-se os possíveis lucros da empresa em determinados períodos. Para Belluzzo (2004, p. 202) a atual “natureza intrinsecamente especulativa da gestão empresarial (...) traduz-se pela importância crescente das práticas destinadas a ampliar “ficticiamente” o valor do capital existente, tornando necessária a constituição de um enorme e complexo aparato financeiro.”

A estimativa real do valor dos ativos é calculada a partir de sua capacidade de ganhos. Se os ativos tangíveis podem ser avaliados pelo seu custo de produção ou reposição, aqueles de natureza não-tangível só podem sê-lo por sua capacidade líquida de ganho. Por isso, segundo Belluzzo (2004, p. 203) “os modelos de avaliação tentam dar a aparência de rigor ao que, na verdade, é subjetividade e arbítrio.”

Os recursos obtidos com a privatização das principais empresas estatais argentinas serviram para recompor as reservas do país e para reduzir o seu endividamento externo, mediante a venda, no exterior, de títulos representativos da dívida externa. Estes títulos foram aceitos nos leilões pelos seus valores nominais para a aquisição de ações das empresas por ocasião das suas privatizações, tal como ocorreu no caso da *Empresa Nacional de Telecomunicaciones* (Entel). Esse processo gerou uma forte concentração no controle das estatais que foram adquiridas, na sua maioria, por empresas estrangeiras. Os

papéis da dívida Argentina eram vendidos no mercado secundário por 11 centavos do dólar e eram aceitos nas privatizações pelo seu valor nominal de US\$ 1.00 (Azpiazu, 2003).

No Brasil, permitiu-se que os investidores pagassem pelas estatais privatizadas com títulos públicos, aceitos pelo seu valor nominal, apesar de serem negociados no mercado com deságios significativos. Ou seja, o governo aceitava como meio de pagamento títulos não desejados pelo mercado que eram negociados por um valor muito abaixo do seu valor de face. Esses títulos eram principalmente dívidas não pagas do governo, e foram batizados de “moeda podre”³⁵. Essas formas de pagamento que redundou em valores irrisórios nas alienações foram amplamente utilizados entre 1990 a 1994, representando 81% de toda a arrecadação no período (Pinheiro&Giambiasi, 2000).

No Brasil, a partir de 1995, os leilões foram caracterizados pelos ágios oferecidos acima do preço mínimo das empresas que estavam sendo vendidas. A Light, comprada em 1996 pela norte-americana *AES Corporation*, teve ágio de 93,55%; a Companhia Paulista de Força e Luz - CPFL, uma das maiores companhias de energia elétrica do país, foi privatizada em 1997 com um ágio de 70%, rendendo ao governo do Estado de São Paulo US\$ 3,09 bilhões, superando o preço total de venda da Companhia Vale do Rio Doce, vendida por US\$ 3,07 bilhões (R\$ 3,34 bilhões).

O ágio era um indicativo de que o preço estava subestimado, mesmo assim, constava no edital de leilão brasileiro que o valor pago acima do preço mínimo (o ágio), seria deduzido do imposto de renda nos anos seguintes à privatização. Isso significa que o Estado renuncia a uma provável receita que o mercado ofereceu.

A justificativa para a rápida abertura do mercado era a necessidade de reduzir a dívida pública e a ausência de recursos do Estado para investir nesses setores de infraestrutura. Não obstante este último argumento, no Brasil, foram recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, gerido pelo BNDES, que financiaram a compra dos ativos públicos. Constava nos editais de licitação que 50% do preço mínimo poderia ser

³⁵ Títulos aceitos nas privatizações: Certificados de Privatização – CP; Títulos da Dívida Agrária – TDA; Notas do Tesouro Nacional Série M (NTN-M); Títulos da Dívida Externa; Créditos Securitizados (Débito Interno do Governo Federal Vencidos e Renegociados); Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento; Debêntures da Siderbrás com Garantia do Tesouro Nacional; Letras Hipotecárias.

financiado pelo BNDES, porém, na prática, acabou sendo 100%, pois os outros 50% o BNDES emprestou como capital de giro, com fontes de recursos do próprio banco³⁶.

Para um Estado que se dizia esgotado por não ter recursos para investimento, essa ação de governo se revelou bastante contraditória, o que reforça o argumento gramsciano de que todos os mercados são construídos e regulados politicamente: a única questão pertinente é que tipo de política o molda e o determina. O Estado, ao se apropriar do excedente de capital sob a forma de impostos, devolve parte deste excedente aos capitalistas, que dependem cada vez mais dos fundos públicos para sustentar sua capacidade de investimento (Teixeira&Oliveira, 1996).

Voltando aos empréstimos do BNDES, além das características já destacadas de sua atuação enquanto apoiador financeiro das privatizações, cabe, ainda, mencionar outro aspecto importante: os empréstimos foram concedidos sem garantias reais. As garantias oferecidas foram as próprias ações da empresa. Com isso, o BNDES não exigiu garantias reais para as outorgas de concessões e liberações de financiamentos, nem exigiu garantias solidárias de seus efetivos controladores, como é de praxe em qualquer instituição financeira. O resultado dessa ação do banco estatal foi que empresas estrangeiras como a norte-americana *AES Corporation*, que comprou a Light e a Eletropaulo, jamais honrou seus compromissos com o BNDES, causando um prejuízo de R\$ 2 bilhões no balanço de 2003. O BNDES não tem como executar a empresa já que as garantias do empréstimo foram as próprias ações da empresa, que, caso fossem executadas, seria a reestatização da maior concessionária de serviço público do Brasil.

No que diz respeito à aquisição dos ativos nesses dois países, grande parte dos grupos que adquiriram as estatais também coincidem. O mercado de eletricidade da América Latina tem sido alvo de crescente interesse das grandes empresas do setor, motivadas, principalmente, pelas oportunidades de investimentos abertas com as privatizações e com os projetos de interconexão energética. A **Tabela 1** abaixo mostra quais empresas adquiriram ativos nos dois países. Chama-se a atenção para a empresa *AES Corporation*, pois foi a maior compradora de ativos.

³⁶ TCU – 010.596/2003-2 esse processo foi resultado de uma auditoria solicitada pela Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, cujo objeto era averiguar a regularidade dos processos de privatizações. www.tcu.gov.br-jurisprudência.

Tabela 1: Grupos Estrangeiros

País	Argentina	Brasil
AES Corporation – USA	Eden (2), Edes (2), Edelap (2), S.Nicolás (1a), C.Corral (1a), Parana (1b), Caracoles (1b)	Light (2), CCODEE (2), Cemig (1a/1b/2/3), Uruguaiana (1a), Metropolitana
Houston Industries Inc.- USA	Edelap (2), Edese (2), Argener (4), Opco (1b)	Light (2), Metropolitana (2), Gaspart (5), GasBR-Bol (5)
Enron Energy Services- USA	Gás del Sur (4)	Ceg (5), RioGás (5), Cuiabá (1a), Elektro (2)
Southern Company- USA	Eldenor (2), Alicurá (1b)	Cemig (1a/1b/2/3)
Public Service Enterprise – PSEG – USA	S.Nicolás (1a), Eden (2), Edes (2), Edelap (2)	RGE (2)
CMS Energy Corporation – USA	EDEERSA (2)	CFLCL (2), Energipe (2), Lajeado (1b), Rosal (1b)
Central and South West Cooperation/CSW – USA		ValeParanap (2) Cemat (2), Celpa (2)
EDF – França	L.Nihuiles (1b), Diamante (1b), Distrocuyo (3), Edenor (2), Emdesa (2)	Light (2), Metropolitana (2)
Endesa – Espanha	Dock Sud (1a), Edenor (2), Edesur (2)	Ampla/RJ (2), Coelce (2), Eletrobrás/CIEN (3), Cosern (2)
Iberdrola – Espanha	Güemes (1a), Litotal Gás (5)	Ceg (5), RioGás (5), Coelba (2), Lajeado (1b)
EDP – Portugal		Cerj (2), Coelce (2), Bandeirante (2)
Tractebel – Bélgica	LitoralGas (5), Gasoduto Andino (5)	Gerasul (1a/1b), Cana Brava (1b)

Nota: (1a) geração térmica de energia elétrica; (1b) geração hidrelétrica; (2) distribuição de energia elétrica; (3) comercialização de energia elétrica; (4) cogeração; (5) distribuição de gás.

Fonte: Tomalsquim et al, 2002.

O quadro mostra que a Espanha tem uma grande participação da aquisição das empresas do ramo de eletricidade no Brasil e Argentina. Vale dizer que as empresas espanholas que adquiriram os ativos tinham acabado de ser privatizadas na Espanha, é o caso da Endesa (energia), Repsol (petróleo), Telefônica e Iberdrola (telecomunicações). Essas empresas espanholas recém privatizadas se reuniram com instituições financeiras para efetivar tais aquisições. Esses bancos, por sua vez, também acabavam de ser privatizados na Espanha. Com esse arranjo, os bancos que se associaram com as empresas espanholas para adquirir ativos de infraestrutura foram: BSCH (fruto da fusão entre Banco Santander e Banco Central Hispano, em 1999); BBVA (Banco Bilbao e Viscaya e Argentaria, privatizado em 1998); e as caixas de poupança de capitais públicos, com destaque para a *La Caixa da Catalunha* e a *Caixa Madrid*. Essas instituições financeiras foram os maiores investidores externo na América Latina, segundo Souza (2009).

4.8 Conclusão

Para reforçar o argumento de que os organismos multilaterais não usaram apenas de coerção, via condicionalidades impostas em seus acordos com os países, mas também consentimento, discute-se os postulados defendidos pelo então presidente FHC em oposição aos conceitos de Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos, visando contextualizar a aceitação dos referidos ajustes que proporcionaram uma ampla abertura externa.

A posição de FHC é muito coerente com as medidas adotadas pelos acordos e ajustes firmados com o FMI ao longo de sua gestão (1994-2002). Para Cardoso&Falleto (2004) a crise da industrialização latino-americana era a crise do projeto de constituição do capitalismo nacional, pautado na substituição de importações sob a coordenação do Estado nacional. A sua solução estaria em aceitar a penetração do capital estrangeiro que traria a poupança externa sob a forma de tecnologia industrial ou moeda mundial, superando a escassez nacional de divisas. O desenvolvimento dependente associado pode se concretizar a partir das decisões das empresas multinacionais em trazerem capital para o país, e este processo seria coordenado pelo mercado. O crescimento econômico permitiria uma melhoria na renda e nos padrões de vida da população em seu conjunto e as desigualdades se reduziriam com políticas sociais impulsionadas por regimes democráticos.

Ao passo que para Ruy Mauro Marini (1992, 1995, 2000) e Theotônio dos Santos (1987, 2000, 2002), a crise no capitalismo latino-americano não era apenas uma crise de direção nacional. Era, sobretudo, a crise de um capitalismo que já havia vinculado, desde meados dos anos 50, seu dinamismo industrial à empresa multinacional e à ampla penetração do capital estrangeiro. Esse capital não representava uma poupança externa que se integrava às economias latino-americanas, mas antes buscava lucros e excedentes que eram direcionados aos seus centros de acumulação, situados fora da região. O resultado a médio e longo prazo era a sangria de divisas dos países da região que se saldava com a super-exploração do trabalho, criando um poderoso obstáculo à consolidação e aprofundamento do processo democrático.

Para Martins (2009), o capital estrangeiro nos países do continente, ao invés de ser uma poupança externa que impulsiona o nosso desenvolvimento é um fator de descapitalização, pois o esse capital saiu muito mais do que entrou no período de 1950 até

2007, o que em números representa 1 trilhão e 227 bilhões de dólares de remessas de capital enquanto as entradas foram de apenas 989 bilhões, significando uma taxa de lucro de cerca de 25% para os proprietários não-residentes.

Fernando Henrique Cardoso em seus livros lançados em 1993 (*As idéias e o seu Lugar* e *A construção da democracia*) explicita suas posições ao dialogar com autores que dele divergiam (como Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos), assim, tratou de negar que os elementos a seguir listados eram tendências irreversíveis e componentes intrínsecos da situação de dependência: a super-exploração; a perda dos termos de intercâmbio; as remessas de excedentes das regiões dependentes às dominantes; a conseqüente distribuição regressiva da renda; a marginalidade crescente que ela provoca.

São estas teses que fundamentaram a atuação política de Fernando Henrique Cardoso nas suas duas gestões e ele as exibiu de maneira clara e diáfana na sua campanha eleitoral e no seu programa de governo. Sua vitória eleitoral não foi um simples acaso. Ela se inscreve num conseqüente pensamento político que ele não renegou e só tendeu a aprofundar.

No contexto da financeirização, discutiu-se acerca das condições em que se efetivaram os ajustes estruturais, que foram calcados em três cruciais pontos. O primeiro é a abdicação da moeda nacional, uma condição para a globalização. Na Argentina essa abdicação foi ao extremo, a moeda argentina tinha paridade com o dólar e um sistema bimonetário, coisa que o mundo não conhecia há muito tempo. O segundo foram os acordos da dívida externa, que é um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital na América Latina, o que faz com que o setor público transfira permanentemente enorme massa de recursos para os credores, o que restringe as políticas sociais, concentra renda e riqueza e dificulta o crescimento econômico sustentado. O terceiro ponto foram as privatizações, via transferência do patrimônio público à iniciativa privada com enorme diferencial entre o valor do patrimônio e o preço pago.

Quanto às privatizações do setor elétrico, na Argentina, as usinas hidrelétricas, concessionárias distribuidoras e transmissoras de energia, quando de sua alienação a partir de 1992, foram pagas com títulos da dívida pública. No Brasil, foi o governo aceitava como meio de pagamento títulos não desejados pelo mercado que eram negociados por um valor muito abaixo do seu valor de face. Esses títulos eram principalmente dívidas não pagas do governo,

e foram batizados de “moeda podre”. Essas formas de pagamento que redundou em valores irrisórios nas alienações foram amplamente utilizados entre 1990 a 1994. A partir daí, foi o BNDES o maior financiador, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), das empresas nacionais e estrangeiras que adquiriram os ativos do setor.

O próximo capítulo trata das questões específicas do setor elétrico, com o intuito de confrontar as premissas postuladas durante as privatizações e sua efetividade.

5. CAPÍTULO 5 – A modelagem mercantil do setor elétrico

Uma vez contextualizado o problema de pesquisa nos Capítulos 3 e 4 no sentido de apreender como se deu a construção do consenso para a concretização dos ajustes estruturais, busca-se neste capítulo trazer a problemática específica do setor elétrico no sentido de avaliar se a sua reestruturação cumpriu os pressupostos que fundamentaram as privatizações, como a introdução de mecanismos de competição e regulação estatal para que a eficiência advinda da iniciativa privada se converta em modicidade tarifária.

Para atingir esse objetivo apresenta-se o estudo realizado no setor elétrico dos dois países de modo a verificar as características de cada sistema e como foi realizada a reestruturação do setor *vis à vis* a modelagem escolhida pelos dois países.

Cabe registrar que as privatizações do setor elétrico fundamentaram-se na necessidade de redução do papel do Estado das funções empresariais; privatização das empresas existentes; desverticalização da indústria de eletricidade em geração, transmissão, distribuição e comercialização; licitação da expansão como forma de atrair o capital privado; criação de agências reguladoras; criação de ambiente competitivo nos segmentos de geração e comercialização, regulação das atividades de transmissão e distribuição através de mecanismos que simulem a competição; inserção de novos agentes de consumo com criação dos consumidores livres.

Cabe, ainda, enfatizar que ambos os países têm a matriz energética hidrotérmica, pois a maioria da geração advém de hidrelétricas e térmicas. Essa característica (ser hidrotérmica) é o ponto mais importante para compreender a sistemática do atual modelo de mercantilização da energia em vigor nesses dois países.

A discussão que segue é base para todo o entendimento do estudo empírico, pois a partir da conceituação de elementos usados na modelagem do setor elétrico, será possível ter uma compreensão de seu dinamismo, o que dará suporte ao problema delineado nesta tese, já que se avalia como foi introduzida a competição no setor elétrico e decifrar o resultado da implementação dessa modelagem que tanto no Brasil como na Argentina foi traçada pela consultoria britânica Coopers&Lybrand.

5.1 Antecedentes

Uma das variáveis para definir um país como desenvolvido é a facilidade de acesso da população aos serviços de infraestrutura. A energia é o fator determinante para o desenvolvimento econômico e social ao fornecer apoio mecânico, térmico e elétrico às ações humanas.

A energia elétrica é um tema sensível que representa a riqueza natural de um país, uma necessidade básica e, em muitos casos, um recurso valioso e limitado, sobre o qual existe uma enorme pressão para sua distribuição e seu preço.

É essencial para a indústria já que representa 40% de todos os insumos. Para os cidadãos, é difícil pensar uma residência sem acesso a esse serviço. A eletricidade, entendida como infraestrutura essencial ao crescimento da economia, formadora básica de preços de outros setores e principalmente serviço indispensável para as famílias, tem grande influência sobre as questões de cunho social.

O geógrafo brasileiro Milton Santos (1985, 1988, 1994, 1996) e a geógrafa argentina Maria Laura Silveira (1999, 2003, 2005) estudaram a globalização por meio da interseção de dois planos da análise social, casando as noções de tempo e de espaço, através da idéia de período e da idéia de região. Seus instrumentos de trabalho que permitiram suas análises foram as relações internacionais, mediante o impacto das fases do capitalismo europeu e depois euro-americano; as relações internas correspondentes, manifestadas em formas econômicas e formas políticas; a industrialização substitutiva; as diferentes formas de consumo. Para os autores, essas relações explicam as configurações territoriais e o espaço resultante, alterando o conteúdo e as denominações do meio geográfico: meio pré-técnico, meio técnico, meio técnico-científico-informacional.

A globalização que se instala e a remodelação do território e da sociedade dão-se segundo uma nova dialética onde rigidez e flexibilização se encontram a partir da realização de normas públicas e privadas, globais e locais, jurídicas ou informais.

A nova divisão territorial do trabalho, baseada na valorização da atividade científico-tecnológica e na circulação acelerada, exige, para seu funcionamento, importantes

quantidades de energia sob diferentes formas. Por isso, as regiões aptas para a produção energética ganham um novo significado no inventário das possibilidades capitalistas.

A partir da década de 1960 os novos dados técnicos e econômicos, o maior conhecimento da aptidão dos lugares, as demandas de energia em escala metropolitana, a busca de eficiência são acompanhados pela pressão externa para estabelecer um dado modelo territorial energético.

O aumento na demanda energética mundial e nacional, a sobrecarga e obsolescência das usinas termelétricas e um relativamente fácil acesso às inovações através de créditos internacionais convergiram, entre outros fatores, para a chegada de objetos modernos destinados à produção de energia nos países latino americano, principalmente as hidrelétricas.

Importaram-se pacotes técnico-financeiros que incluíram tanto o projeto e a construção das barragens como os créditos de organismos internacionais. As firmas de consultoria, responsáveis pelos projetos e pela sua construção, proporcionam também os quadros gerenciais e uma mão-de-obra qualificada. Por isso, a exequibilidade dos projetos dependiam não apenas da existência de fundos públicos mas, sobretudo, da aceitação desses pacotes.

A crise do petróleo em 1973 obrigou à busca de alternativas técnicas e de localização para a produção energética e, por conseguinte, conduziu a um grande progresso no setor hidrelétrico. No Brasil construiu-se a binacional Itaipu e na Argentina o Piedra del Aguila. Assim, o mapa de localizações aptas para essa produção “coincidiu com o inventário das formações socioespaciais capazes de oferecer oportunidades econômicas e políticas de geografização aos capitais financeiros ociosos” (Silveira, 1999, p. 182).

Excedentes de capital, progressos nos métodos geotécnicos e desenvolvimento da informática concorrem para acelerar o ritmo de construção de barragens, 85% das 36.327 barragens do mundo foram construídas nos últimos 35 anos. Argentina e Brasil, notadamente nas suas áreas menos ocupadas, como a Patagônia e Amazônia, despontam como territórios de alta produtividade espacial para abrigar esses vetores da globalização.

Desse modo, a Argentina e o Brasil se incorporaram, a partir do setor hidrelétrico, nas redes globais de difusão de técnicas mundialmente homogêneas.

5.2 Características Gerais do Setor Elétrico

Antes de adentrar nas características do setor elétrico nos dois países e a conjuntura em que ocorreram as privatizações do setor, é pertinente que se esclareçam alguns aspectos inerentes ao setor de energia. A geração, a transmissão e a distribuição de energia elétrica correspondem a três atividades peculiares, mas há uma grande sinergia entre as três.

A atividade de geração apresenta características que condicionam seu desenvolvimento e estabelece o tipo de relação que será produzida com as outras atividades do setor, quais sejam:

- 1) a existências de múltiplos atores: é comum neste setor a diversidade de fontes de geração, com variados custos de investimento e operação (hidrelétrica, eólica, solar, termoeletrica movidas a gás, a óleo combustível, a óleo diesel, a carvão mineral, nuclear e biomassa, etc.);
- 2) coordenação física e econômica da atividade de geração: a energia elétrica não é armazenável em volumes industriais, daí ela deve ser produzida e transmitida no momento em que é demandada pelos consumidores. Por esta razão, sua geração e operação física devem ser coordenadas a fim de que os diversos geradores, não importando o tipo de organização ou de propriedade, possam chegar a um equilíbrio (Santos et al, 2008).

A transmissão transporta a energia produzida pelas geradoras até os centros de consumo. A distribuição recebe a energia das transmissoras em alta tensão nas subestações, a partir daí a distribui para os consumidores finais. Essas empresas (transportadoras e distribuidoras) possuem economias de escala e a presença de indivisibilidades que levam à configuração de monopólios naturais.

Além da geração, transmissão e distribuição, há ainda uma figura que foi introduzida na reforma do setor que é o comercializador de energia. Trata-se de empresa constituída exclusivamente para comercializar energia, é intermediário entre o gerador e os grandes usuários de energia (em geral esses usuários são empresas eletro intensivas que consomem muita energia).

Antes de particularizar os sistemas elétricos dos dois países a **Tabela 2** registra valores relacionados as grandezas elétricas para se ter a exata dimensão do objeto de estudo.

Tabela 2: Grandezas Elétricas

Descrição	Brasil	Argentina
Capacidade instalada	102.000 MW	28.000 MW
Linhas de transmissão	90.000 km	22.140 km
Consumidores atendidos	55 milhões	12 milhões
Consumo kWh/hab	2.447 kWh/hab	2.979 kWh/hab

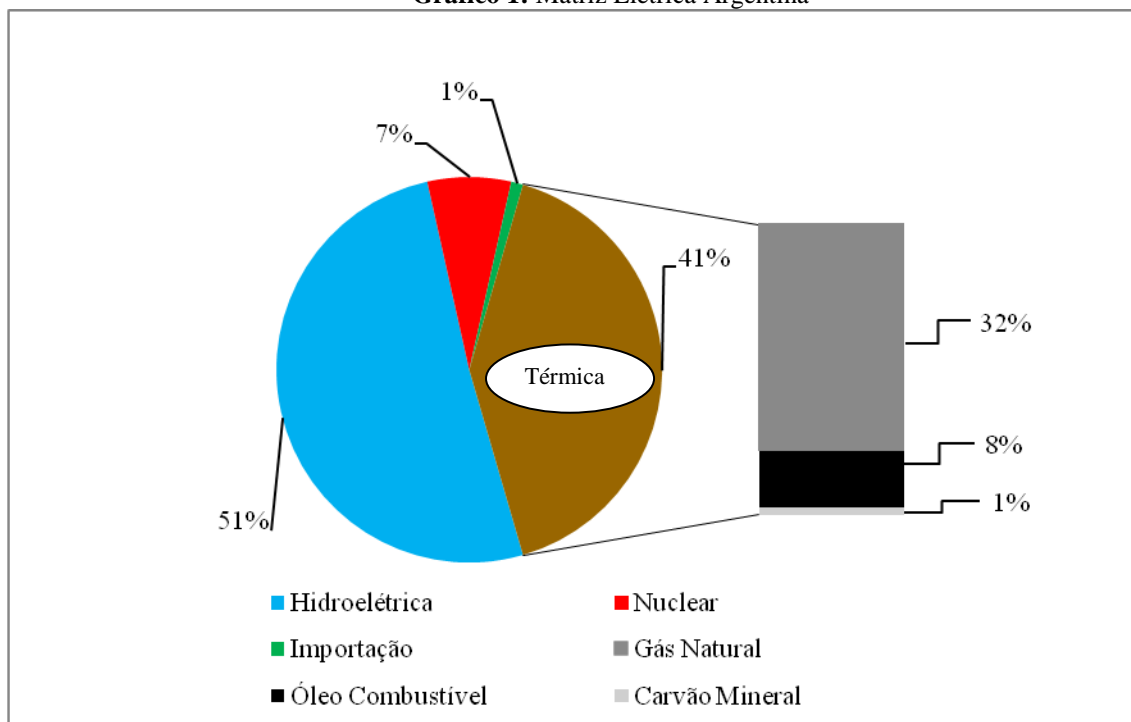
Fonte: Aneel, Enre e *Comisión de Integración Energética Regional – Cier/Uruguay 2007*

Observa-se que a Argentina, em que pese ter uma produção industrial bem inferior ao Brasil, tem um maior consumo *per capita* de energia elétrica, isso se deve ao rigoroso clima no inverno com o uso de calefação.

5.2.1 Matriz energética argentina

A matriz energética argentina tem 51% de sua fonte proveniente de geração hidráulica, ao passo que 41% é de termoelétricas, sendo majoritariamente de gás natural, apenas 1% é carvão e 8% de óleo combustível. A participação nuclear é da ordem de 7%, a energia nuclear argentina permanece estatal. A importação é originária do Brasil e Bolívia.

Gráfico 1: Matriz Elétrica Argentina

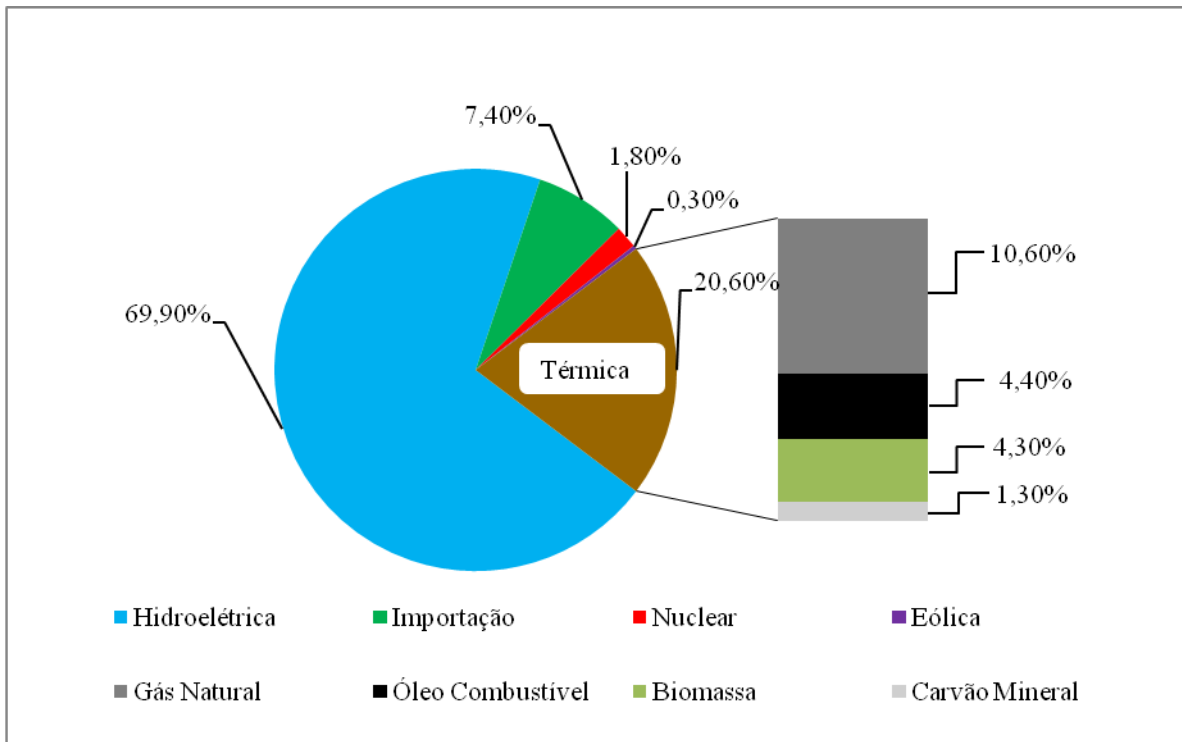


Fonte: Cammesa

5.2.2 Matriz energética no Brasil

Como se vê no Gráfico 2, a matriz energética brasileira é basicamente de fonte renovável, pois quase 70% da fonte de energia elétrica continuam sendo a água. Quanto às térmicas, a composição maior é gás natural originário da Bolívia (10,6%), óleo combustível contribui com 4,4%, biomassa 4,3% e carvão mineral 1,3%, perfazendo assim 20,60% de toda a matriz elétrica. A importação representa 7,4% vem do Paraguai (Itaipu). A participação da energia eólica é simbólica, pois representa apenas 0,3% da matriz.

Gráfico 2: Matriz Elétrica Brasileira



Fonte: ONS

5.3 O Setor Elétrico na Argentina

O processo de reestruturação e privatização setorial apoiou-se nos seguintes argumentos (Azpiazu, 2002):

(1) deterioração financeira das empresas estatais provocada pela forte compressão das tarifas, utilizadas para efeito de combate inflacionário;

(2) baixa da qualidade dos serviços e crise de oferta provocada pela queda acentuada dos investimentos, já que a crise fiscal do Estado argentino reduziu drasticamente sua capacidade de inversão no setor; e

(3) corrupção e má gerência das empresas públicas.

Antes da privatização, o governo efetuou um processo de reestruturação setorial, fragmentando as empresas federais em diversas unidades de negócios. O objetivo era facilitar a venda para suprir as necessidades fiscais do Tesouro e obter uma maior eficiência econômica com a introdução de forças de mercado.

Com exceção da central nuclear – Nucleoeléctrica Argentina S/A –, a reforma envolveu somente os ativos federais. Todavia, durante o decorrer do processo, as províncias foram estimuladas a seguir o exemplo do poder executivo central³⁷.

A área de distribuição da Segba (província de Buenos Aires) foi desmembrada em três empresas: Edenor; Edesur e Edelap. O seu parque gerador originou cinco empresas, a saber: C. Puerto, C. Costanera, Mendoza, Dock Sud e Dique.

Por sua vez, a geradora Aye foi segmentada em doze unidades de negócios, cada uma delas responsável por uma central, sendo nove térmicas e três hidrelétricas. Finalmente, a Hidronor – empresa responsável, anteriormente, pela maior capacidade instalada de energia foi desmembrada em quatro novas hidrelétricas.

As linhas de transmissão da Hidronor, da Aye e da Segba foram reorganizadas e privatizadas, de forma a consolidar um setor de transporte neutro que viabilizasse a desverticalização do setor elétrico. A venda destas linhas deu origem a seis empresas de transmissão: Transener, Transnor, Transpa, Transnea e Transcomahue e Distroguyo.

Ao final do processo, as três empresas federais argentinas deram origem a três empresas de distribuição, seis empresas de transmissão e vinte e uma empresas de geração, convivendo com vinte e uma empresas de distribuição de propriedade das províncias (com regulações específicas) e seiscentas mini cooperativas municipais.

³⁷ Entre 1992 e 1993, o governo federal iniciou um pacto social com as províncias visando garantir a estabilidade das reformas econômicas em nível nacional. Entre as diversas medidas, estavam a repactuação das dívidas provinciais e o recebimento de um piso mínimo fixo das receitas compartilhadas desde que os entes políticos iniciassem as reformas nas suas áreas de jurisdição, como, por exemplo, as privatizações das estatais provinciais.

O sistema elétrico argentino é composto pelo Sistema Interligado Nacional (SIN) e o Sistema Interconectado Patagônico (SIP), esses dois sistemas foram unidos em 2006 por linhas de transmissão.

Com a promulgação da *Ley de Electricidade*, Lei 24.065, de 19 de dezembro de 1991, e o seu Decreto Regulamentar nº 1398/92, a titularidade sobre a condução do setor elétrico é transferida à iniciativa privada.

As atividades de geração, transmissão e distribuição foram desintegradas verticalmente, sendo vedada a participação, de uma mesma empresa, em mais de uma dessas atividades. Foram criadas associações para cada um dos setores (AGEERA – geradores, ATEERA – transportadores, ADEERA – distribuidores, AGUEERA – grandes usuários). Definiu-se como interesse público a geração e como serviços públicos o transporte e a distribuição de energia elétrica.

Na geração, os geradores de parques hidrelétricos estão sujeitos ao regime de concessão com outorgas de 30 anos (podendo ser prorrogado por igual período) e com o encargo de pagarem *royalties* às províncias cujos territórios se localizem as plantas geradoras. Os geradores térmicos só necessitam de autorização para conexão à rede.

O marco regulatório na geração se limita a não impor barreiras de entrada para as empresas geradoras de energia. Nesse sentido, a regulação tem sido introduzida para exigir uma coordenação centralizada da operação física e econômica e para estabelecer os preços aos quais as empresas geradoras devem vender energia às empresas distribuidoras, além de regulamentações gerais sobre meio-ambiente, antimonopólio, etc. (Enre, 2009).

As atividades de transmissão e distribuição são consideradas monopólios naturais e são prestadas no regime de serviços públicos, sendo, portanto, submetidas à regulação estatal prevista para as concessionárias de serviços dessa natureza.

Adicionalmente, essas duas últimas atividades devem obedecer ao princípio do livre acesso, que garante aos terceiros utilização de suas redes com capacidade disponível. Na transmissão, a lei determinou que a expansão da rede fosse resultado do funcionamento das leis de mercado.

Na atividade de distribuição está garantida ao concessionário a exclusividade da exploração da área objeto da concessão que, por sua vez, deverá prestar o serviço com obediência aos princípios da qualidade, da continuidade e da eficiência, satisfazendo toda a demanda. Adicionalmente, a legislação prevê a possibilidade de grandes usuários e comercializadores contratarem o abastecimento diretamente com os geradores.

5.3.1 Órgãos e instituições do setor elétrico argentino

Ficou estabelecida a criação dos novos organismos institucionais, bem como suas respectivas atribuições no mercado elétrico argentino, a saber: *Ente Nacional Regulador de la Electricidad* (Enre); *Mercado Eléctrico Mayorista* (Mem); e a *Compañia Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima* (Cammesa). Além desses entes, há dois órgãos, ligados ao executivo, encarregados pelas diretrizes gerais do setor: Secretaria de Energia e o Conselho Federal de Energia Elétrica.

Foi criado o Enre na qualidade de órgão regulador de jurisdição federal ligado à *Secretaría de Energia* (Se), mas com perfil de ente autárquico independente e munido de poder de polícia.

O órgão regulador é composto de cinco membros: presidente, vice-presidente, e três vogais. Os três primeiros são nomeados mediante Concurso Público composto de duas etapas: a primeira mediante a análise curricular dos candidatos; a segunda mediante a avaliação dos nomes por um *Comité de Selección*, composto por pessoas representativas do setor. Os segundo e terceiro vogais são representantes das províncias e os seus nomes são indicados pelo *Consejo Federal de la Energía Eléctrica*. A escolha dos nomes é submetida à aprovação de uma Comissão do Congresso Nacional, que tem até trinta dias para se pronunciar. Após esse período, os nomes são homologados pelo poder executivo, com um mandato de cinco anos, prorrogáveis indefinidamente.

A principal receita do orçamento do órgão provém da taxa de fiscalização e controle cobrada nas tarifas. Os atos praticados pelo Enre são submetidos a dois tipos de controles: interno e externo. O primeiro, feito pelos Executivo e Legislativo, se manifesta por recursos à *Secretaría de Energía* e pelo controle da gestão dos seus membros, feito pelo Congresso Nacional e pelo próprio Poder Executivo.

O segundo tipo de controle (externo) se refere aos recursos ao Poder Judiciário das decisões emanadas do Enre e pela *Auditoria General de la Nacion*. Além disso, a *Defensoría del Pueblo*

(Lei nº 24.284) é competente para, impulsionada ou de ofício, investigar atos, fatos ou omissões que possam caracterizar abuso de poder ou exercício ilegítimo das funções praticados pelos membros do Enre, inclusive na defesa dos direitos difusos e coletivos.

As principais atribuições do Enre são as seguintes: definir as bases das tarifas para o mercado cativo de energia elétrica (consumidores com demanda inferior a 1 MWh anual); estabelecer o pedágio para o setor de transmissão; controlar o cumprimento dos contratos de concessão; prevenir condutas anticompetitivas, discriminatórias e impedir a concentração do mercado (não pode haver cruzamento acionário entre os segmentos de geração, transmissão e distribuição); e estimular o fim de preços ineficientes; atuar como árbitro nos conflitos entre as partes; promover audiências públicas para esclarecimento das partes e do público em geral; participar do processo de seleção dos concessionários; e zelar pela proteção do meio ambiente e da segurança pública nas atividades do setor.

O *Mercado Eléctrico Mayorista* (Mem – mercado atacadista) foi criado com o objetivo de introduzir um ambiente competitivo de energia elétrica. Integram o Mem, os geradores, as empresas de transporte, os distribuidores e os grandes usuários (acima de 1 MWh de consumo mensal) e os comercializadores.

A administração do Mem é de responsabilidade de uma companhia privada, a *Compañia Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima* – Cammesa - da qual participam, como acionistas o Estado, geradores, distribuidores, grandes consumidores e empresas de transmissão. A Cammesa apresenta a seguinte composição acionária: 80% dos agentes do Mem (em partes iguais para os geradores, distribuidores, empresas de transporte e grandes usuários, cada um com 20%) e os demais 20% pertencem ao Ministério Público, que é o representante dos interesses gerais e dos consumidores cativos.

Sua responsabilidade é de organizar o despacho econômico de carga e administração dos dois mercados caracterizados por modalidades de transação diferentes - longo prazo e *spot* - estabelecendo os preços atacadistas e administrando as transações econômicas realizadas no Sistema Interligado Nacional - SIN. Mediante a autorização fornecida pelo Mem, os agentes setoriais podem participar da atividade de interconexão com os países vizinhos, visando à importação e exportação de energia elétrica.

Há dois órgãos ligados ao Poder Executivo que dão as diretrizes do setor: Secretaria de Energia e o Conselho Federal de Energia Elétrica (CFEE), ambos ligados ao Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços. O CFEE é um órgão de assessoramento que traça as políticas do setor elétrico argentino. Já à Secretaria de Energia cabe normatizar aspectos gerais sobre as transações de energia e potência a serem aplicadas pela Cammesa.

5.4 O Sistema Elétrico Brasileiro

As estatais eram utilizadas como tomadoras de recursos no exterior e suas tarifas usadas para controlar a inflação, estavam com dificuldade de investir, por serem estatais, não recebiam recursos do BNDES. Nessa conjuntura, foi promulgada a Lei n° 8.631/93, a qual extinguiu a equalização tarifária e a remuneração garantida do serviço pelo custo de 10% a 12%. Por outro lado, foi promovido o encontro de contas do setor em que a remuneração havida, até então abaixo de 10%, contabilizada à parte, era trocada por dívidas. Houve um saneamento do setor que envolveu importância total movimentada de cerca de US\$ 26 bilhões, assumido pelo Estado, para sanear as finanças das empresas.

Ainda em 1993, ocorre o marco inicial da liberalização do setor elétrico, através dos decretos n° 915 e n° 1.009. No Governo Itamar Franco, foi permitida a criação de consórcios entre concessionários e autoprodutores para exploração de aproveitamentos, assegurando o livre acesso à malha de transmissão.

O Estado regulador, teoricamente, caracterizou-se pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de falhas de mercado, em substituição a políticas de planejamento industrial.

Especificamente em relação ao setor elétrico, a motivação da privatização era que o Estado não tinha recursos para investir na expansão e manutenção do setor, que a empresa privada, por ser eficiente, poderia garantir a modicidade tarifária e a universalização do acesso ao serviço de energia.

O início da privatização do setor elétrico brasileiro se deu em 1995. As empresas

foram desverticalizadas e as distribuidoras foram as primeiras a serem leiloadas. Excetuando as empresas do Norte e uma do Nordeste (Cepisa – Piauí), todas as demais são privadas. Na geração foram privatizadas somente duas geradoras (as hidrelétricas Gerasul e Cachoeira Dourada), em que pese a existência de lei para privatizar todo o sistema Eletrobrás. Entretanto, com o racionamento de 2001, esse processo foi sustado. Hoje, convivem empresas estatais (Furnas, Chesf, Eletronorte) de geração e transmissão e empresas privadas (Aneel, 2008).

O sistema é composto pelo Sistema Integrado Nacional (SIN) e o Sistema Isolado (ISOL). O SIN está formado pelas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e parte da região Norte. O ISOL representa apenas 3,4% da capacidade de produção de eletricidade e atende a região amazônica³⁸.

A partir de 1995 se iniciou uma reestruturação do setor elétrico, que se formalizou através do ditame de diversas normas, entre elas se destaca a Lei n.º 9.648, de 27/05/98, que modificou as disposições para a licitação e contratos da administração pública e o regime de concessões e permissões de prestação de serviços públicos, prevista no Art. 175 da Constituição Federal de 1988.

Este esquema regulatório, que modificou a estrutura do setor tinha como base um modelo competitivo sustentado em custos marginais do mercado atacadista, desverticalização e privatizações, com o intuito de estimular os investimentos privados no setor, além de fomentar a eficiência, melhorar a qualidade e alcançar a universalização do serviço.

Em 2001 esse modelo entrou numa severa crise, ocorrendo no período de junho de 2001 a fevereiro de 2002 um racionamento geral de energia elétrica em certas regiões do país, decorrente principalmente da falta de investimento. Não se executou obras de transmissão, em razão dessa ausência, enquanto a região Sul no período do apagão estava vertendo água, não havia linhas de transmissão que suportasse o transporte da energia para o Sudeste e demais regiões do país.

O modelo vigente até 2002 passou por mudanças e foi instituído um novo modelo do setor elétrico que entrou em funcionamento em meados do ano 2004, a partir das regras

estabelecidas pela Lei n.º 10.848/2004, regulamentada pelo Decreto n.º 5.163, de 30/07/2004.

De acordo com a Exposição de Motivos n.º 95/MME, as modificações implementadas pelo novo modelo do setor devem atender às finalidades de modicidade tarifária para os consumidores; continuidade e qualidade na prestação do serviço; justa remuneração aos investidores, de modo a incentivá-los a expandir o serviço; universalização do acesso aos serviços de energia elétrica e do seu uso. Além disso, em sua implantação, devem ser observados os pressupostos de respeito aos contratos existentes; redução dos custos de transação durante o período de implantação; redução de pressões tarifárias adicionais para o consumidor e criação de ambiente propício à retomada de investimentos.

Em vista disso, o novo modelo do setor elétrico previu dois ambientes para contratação de energia: um ambiente livre e outro regulado. No Ambiente de Contratação Livre (ACL), empresas de geração vendem sua energia para atendimento aos consumidores livres, por intermédio de contratos bilaterais livremente negociados, isto é, sem a intervenção direta do governo. No Ambiente de Contratação Regulado (ACR), a venda de energia dos geradores se dá por meio de leilões para o atendimento aos consumidores com tarifas reguladas (consumidores cativos).

Nos leilões de energia do ACR, o governo assume papel monopsonico, efetuando sozinho toda a compra de energia elétrica demandada pelas concessionárias distribuidoras de energia elétrica. Excepcionalmente, nos casos de necessidade de ajustes e em percentuais a serem definidos pelo poder concedente, as distribuidoras poderão comprar diretamente, por meio de licitação, energia elétrica fora do ACR (CCEE, 2009).

A contratação regulada é formalizada por meio de contratos bilaterais de longo prazo, denominados Contrato de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado (CCEAR), celebrados diretamente entre cada concessionária ou autorizada de geração e todas as concessionárias, permissionárias e autorizadas do serviço público de distribuição. Os CCEAR contemplam, além da “energia velha”, energia elétrica proveniente de “novos

³⁸ Encontra-se em fase de licitação uma linha de transmissão que unirá o ISOL ao SIN, a ligação será da geradora Tucuruí a Manaus, a previsão da interligação é 2012.

empreendimentos”, de “empreendimentos de geração existentes” (denominados de “botox”)³⁹.

As modificações introduzidas pela Lei n.º 10.848/2004 objetivaram garantir a modicidade tarifária, a segurança no suprimento de energia e a estabilidade regulatória. Para atingir esses objetivos, foram adotadas regras a serem observadas na comercialização de energia elétrica, tais como: 1) critério de menor tarifa nos leilões regulados como principal instrumento para alcançar a modicidade tarifária; 2) ampliação da oferta de energia elétrica, por meio do incentivo a novos empreendimentos hidrelétricos e termelétricos, de modo a prevenir riscos de racionamentos; e 3) licitação de novos empreendimentos condicionada à existência de licença ambiental e à assinatura de contratos de concessão no ambiente regulado (CCEAR).

5.4.1 Órgãos e instituições do setor elétrico brasileiro

O marco regulatório de 2004 redefiniu as funções e atribuições dos agentes institucionais concorrendo para aclarar o papel estratégico do Ministério de Minas e Energia (MME) como Poder Concedente, ficando a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) destinada a exercer as funções reguladoras, as fiscalizadoras e as de mediação.

A Aneel é administrada por uma diretoria colegiada, formada pelo diretor-geral e outros quatro diretores, entre eles, o diretor-ouvidor. A diretoria é indicada pelo Poder Executivo e depende da aprovação do Congresso Nacional. O mandato é de quatro anos, prorrogável por mais uma única vez.

As decisões da Aneel que afetem as tarifas são, por lei, obrigadas a serem submetidas à audiência ou consulta pública. O controle externo que a Aneel está submetida advém da fiscalização do Tribunal de Contas da União.

A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), que substituiu o Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE), tem por finalidade viabilizar a comercialização de

³⁹ A energia velha é aquela proveniente de empreendimentos em operação comercial anterior ao ano de 2000. Os novos empreendimentos são aqueles que até o início do processo licitatório não eram detentores de outorga de concessão, permissão ou autorização ou eram parte de empreendimento existente, objeto de ampliação, restrito ao acréscimo de capacidade. Os empreendimentos de geração existentes (“botox”) são aqueles que, cumulativamente, tenham obtido outorga de concessão ou autorização, cuja energia não tenha sido contratada até a data de publicação da Lei n.º 10.848/2004 e tenham iniciado a operação comercial a partir de 01/01/2000. A

energia elétrica no Sistema Interligado Nacional nos Ambientes de Contratação Regulada e Contratação Livre. O Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) continuou com a função de coordenar e controlar as operações da geração e transmissão do SIN.

Afora isso, outros órgãos foram criados com a finalidade de garantir a segurança do suprimento atual e de desenvolver estudos e projetos de expansão para o sistema que atendam os critérios de modicidade tarifária. Assim, criou-se o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) e a Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

O CMSE tem a finalidade de acompanhar e de avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletro energético em todo o território nacional. A EPE, por sua vez, tem como atribuições a realização de estudos para o planejamento energético do mercado brasileiro com vista ao aproveitamento de novos potenciais para a produção de energia, além de acompanhar a execução daqueles que já estão sendo realizados por outros entes.

Em relação ao financiamento para o setor elétrico, destaca-se o BNDES entre os agentes financiadores para os projetos privados e a Eletrobrás para os projetos públicos.

No que diz respeito à existência de dois ambientes de contratação, o regulado e o livre, é preciso que se diga que o Brasil vivencia desde 2004 situação completamente díspare da Argentina no que diz respeito à diferenciação de tarifas para consumidores livres e cativos. Enquanto na Argentina a maior parte da energia é negociada no mercado de curto prazo, pelo mesmo preço, tanto para consumidores livres como cativos, no Brasil, os dois ambientes de contratação tem permitido que os consumidores cativos paguem preços bem mais elevados, como veremos a seguir.

O crescimento dos consumidores livres de energia elétrica foi impulsionado pelas sobras de energia resultantes da redução da demanda após o racionamento de 2001. Contudo, nos anos seguintes, a demanda voltou a crescer até o cenário atual de equilíbrio com a oferta, obrigando o mercado, livre e cativo, buscar por energia em novos empreendimentos.

No modelo atual, todas as distribuidoras compram de todas as geradoras, por meio de leilões, com contratos de longo prazo, por intermédio da CCEE. As distribuidoras são

Lei previu que os empreendimentos “botox” teriam regras diferenciadas para participação nos leilões de energia até 2007.

obrigadas a contratar em longo prazo 100% de sua demanda esperada por energia para o mercado cativo. Essa contratação de longo prazo é fundamental para viabilizar investimentos privados em geração de energia.

Por outro lado, esse tipo de contratação não é obrigatória para consumidores livres, que representam mais de 27% do consumo de energia, o que dificulta a formação de garantias para os investimentos necessários para suprir a demanda futura desses consumidores de energia.

As regras para o setor elétrico de 1998 determinaram que, a partir de 2003, os contratos iniciais das estatais deveriam ser descontratados 25% por ano, entre 2003 e 2006⁴⁰. A idéia era abrir aos investidores privados esses contratos das empresas estatais, já que elas detinham 80% da oferta de energia hidrelétrica. Com isso, o excedente da produção das geradores hidroelétricas foi colocado no mercado atacadista (Santos et al, 2008).

Enquanto a descontração possibilitou maior oferta de energia velha e barata para o mercado livre, para o cativo foi repassado o preço de energia nova e térmica.

Os dados até aqui comparados são necessários para compreender a operacionalização do sistema e, a partir daí, estudar o problema de pesquisa colocado para o setor elétrico. Razão pela qual, os próximos tópicos tratam diretamente da questão da competição.

5.5 A modelagem da reestruturação do setor elétrico

A modelagem adotada no Brasil e Argentina teve por base o trabalho desenvolvido pela empresa britânica de consultoria Coopers&Lybrand (1996). Esse modelo sugere a separação de redes de distribuição e comercialização. Tem a concepção de que todos os consumidores podem eleger quem será o seu fornecedor de energia elétrica sem nenhuma restrição. A principal característica deste modelo é a abertura total dos sistemas aos consumidores finais. O modelo tem como pressuposto a livre escolha de todos os consumidores, estes pressionam todos os agentes vendedores a um processo de competição, que resulta numa redução dos custos da energia elétrica e na melhoria da qualidade da energia ofertada. A indústria assim organizada, em que produtores e consumidores

⁴⁰ Inciso I do art. 10 da Lei nº 9.648/98 e Decreto nº 2.655/98.

são livres para tomar suas decisões a partir dos sinais de preços, acaba estabelecendo o somatório de milhares de decisões individuais promovendo a alocação eficiente dos recursos disponíveis e aumentando a produtividade nacional e o bem para toda a sociedade.

Segundo Sandroni (1994, p. 216), mercado é um lugar de encontro entre compradores e vendedores de bens e serviços (lugar de encontro dos agentes econômicos formado por um conjunto de instituições onde são realizadas as transações comerciais, tais como: bolsa de valores; bolsa de mercadorias; centros comerciais; etc), no qual, estes em interações e movidos pelos seus interesses ideais de maximizar o benefício (comprador) e maximizar o lucro (vendedor), produz um sistema de preços às mercadorias transacionadas. Este sistema de preços, fruto do ambiente de mercado, constitui-se o sinal que organiza toda a produção. O preço do bem ou serviço determinado no mercado é que vai orientar a expansão ou a retração de sua produção.

Neste sentido, os estudos realizados pela consultoria britânica estão centrados na determinação de quadros regulatórios que simulem as soluções determinadas pelo mercado e que sejam também instrumentos de políticas governamentais. Os argumentos afixam que os objetivos e as políticas estratégicas dos Estados devem incorporar a racionalidade econômica do mercado. O problema principal tem sido como providenciar o arranjo organizacional e institucional para a indústria de eletricidade, cuja cadeia de produção apresenta faixas de produção que, incontestavelmente, observa-se economia de escala quando realizada por um único agente empresarial, a exemplo, da transmissão e da distribuição, capaz de colocá-la em consonância com os fundamentos teóricos do modelo escolhido pelo Brasil e Argentina.

Toda a modelagem é calcada no conceito de Custo Marginal, derivado da noção de utilidade marginal, sob o pressuposto de que o valor de bens e serviços nasce da subjetividade humana ao atribuir utilidade em situações de atendimento as suas necessidades. Isto é, a satisfação de cada necessidade do indivíduo requer certa quantidade de bem ou serviço, e à medida que a quantidade consumida pelo indivíduo aumenta, a satisfação obtida pelo indivíduo é reduzida. O valor de cada bem ou serviço é dado pela utilidade proporcionada pela última unidade disponível, ou seja, pela sua utilidade marginal (Sandroni, 1994).

Assim, o bem ou serviço resulta da combinação, do que denominam, fatores de produção: trabalho, capital e recursos naturais. Estes fatores são valorados de modo subjetivo. O trabalho não dá prazer, só é realizado porque resulta em utilidade. O capital é um bem decorrente da atitude,

daqueles que o possuem, de não utilizá-lo no presente para no futuro tê-lo em maior quantidade, ou seja, seu resultado deriva da diferença entre duas utilidades separadas no tempo. Os recursos naturais, frente à intensificação dos usos, tornam com o tempo cada vez mais escassos. Com isso, a formação dos preços de bens e serviços advém da lei da oferta e procura.

Por isso, os estudos, em geral fundados na premissa de que a geração de energia elétrica corresponde a um segmento da indústria eletricidade com elevado potencial para o estabelecimento da competição, estão voltados para evidenciar a possibilidade da concorrência. Daí, a teoria dos Mercados Contestáveis, no qual uma organização industrial que opera em regime de monopólio, se não for dotada de economia de escala em todas as suas etapas de produção, pode ter a sua posição contestada, quando a sua curva de custo médio for crescente, por um “entrante”, desde que não existam “custo de entrada e de saída do mercado” e se todos puderem produzir o mesmo produto com a mesma tecnologia e custos iguais. É com esta argumentação que Baumol&Sidak (1995) indicam teoricamente a possibilidade da competição na etapa de produção da energia elétrica.

Então, se a geração apresenta elevado potencial para o estabelecimento da competição, a questão passa a ser a determinação de uma série de instrumentos de regulação que incentivem a concorrência e à eficiência na alocação dos recursos, rompendo com o paradigma das estruturas verticalizadas de organização da indústria elétrica. Assim, os estudos realizados desenvolveram um arcabouço teórico que procura estabelecer uma teoria da regulação, conforme Anuatti Neto (2005, p.227) com base na possibilidade de organizar a indústria elétrica sob a égide da:

- **competição no mercado** (empresas de geração e comercialização);
- **competição pelo mercado** (empresas de transmissão e distribuição); e
- **competição por comparação** no mercado quando for necessária a introdução do regime de tarifas para a determinação da *commodity* eletricidade⁴¹.

⁴¹ Caso das empresas distribuidoras de eletricidade que estão submetidas a um regime de correção das tarifas, na qual, um dos componentes para a determinação da tarifa são os custos operacionais da empresa. Sendo estes, condicionados pelo órgão regulador referenciado numa “empresa espelho”. Isto é, o órgão regulador idealiza uma empresa e seu respectivo custo operacional, de modo que, a empresa real por essa metodologia é orientada – por concorrer com a ideal – a alcançar maior eficiência técnica e econômica (Ver capítulo 6).

Pedrosa (2005), técnico da Aneel, chamou a competição pelo mercado de competição virtual. Assim, com base teórica na neutralidade e objetividade, a complexa realidade da produção/distribuição leva em conta o comportamento de seus dois indivíduos universais: vendedores e os compradores, que atuam nos ambientes de competição no; pelo; e por comparação no mercado, quando avaliam a última unidade disponível de um bem ou serviço. Com isso, elaborou-se todo um corpo teórico que procura legitimar e concretizar os seguintes elementos organizacionais e institucionais:

- desverticalização, isto é a separação da cadeia de produção em unidades de negócios sob gestão privada (geração, transmissão, distribuição e comercialização);
- criação de uma agência com independência para regular e fiscalizar;
- criação de um operador de todo o sistema de geração e transmissão de energia elétrica que atue segundo eficiência técnica/econômica com neutralidade;
- criação de um mercado spot para a comercialização da energia elétrica gerada;
- livre acesso às redes de transmissão e distribuição para todos os geradores; e
- criação de um ambiente para que os negócios, de energia elétrica, sejam feitos por oferta de preços, garantindo a todos os consumidores poder escolher o seu agente gerador de energia elétrica.

São esses os pressupostos adotado para a reestruturação do setor elétrico dos dois países. Esses pressupostos serão a partir de agora criticados com o objetivo de aclarar o problema de pesquisa que busca entender os reflexos dessa competição.

5.5.1 Competição nas diferentes etapas da indústria elétrica

No Brasil e Argentina, a distribuição de energia elétrica continua a ser considerada, um monopólio natural regulado, sendo objeto de concessões geográficas específicas.

A transmissão na rede básica também nunca deixou de ser tratada como um serviço monopolista regulado, pois a existência de uma rede de transmissão única, regulada e neutra era condição indispensável para a introdução do regime de livre mercado de energia elétrica. Hoje, esse serviço é prestado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) no Brasil e

pela *Compañia Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima* (Cammesa) na Argentina. Ambas as instituições são privadas cujos sócios são as empresas do setor elétrico.

Por outro lado se tentou introduzir a competição em mercado no segmento de geração de energia elétrica. Pode-se afirmar que, em princípio, essa competição pode até ser bem sucedida nos sistemas com preponderância de geração térmica. Mas, mesmo em sistemas com predomínio térmico, quando há sistemas hidrelétricos interligados a grandes sistemas térmicos, a competição se dá com restrição como se verá a seguir mostrado.

Segundo Terry (2003), dada as características dos sistemas elétricos com matriz hidrotérmica, ao se implantar competição na geração adotou-se soluções artificiais para se implementar o livre mercado. Entre as artificialidades que se tornaram necessárias podem ser citadas:

- O ONS e a Cammesa fazem o despacho de forma centralizada, com eliminação da autonomia nas decisões produtivas dos agentes, em favor da eficiência produtiva conjunta;
- Adotou-se o Mecanismo de Realocação de Energia - MRE - que eliminou totalmente a competição entre os produtores hidrelétricos. Com isso, criou-se uma cooperativa monopolista de produção hidrelétrica, por quotas, segundo as energias asseguradas atribuídas às usinas;
- Os preços não são fruto da livre concorrência do mercado, são determinados centralmente por modelos matemático-computacionais de otimização da operação do sistema.

Nesses sistemas elétricos há complementaridade das usinas térmicas e hidráulicas. Nesse tipo de operação, as usinas térmicas só são postas em produção em períodos de estiagens longas e deixam de produzir, economizando nas despesas com combustíveis, quando os reservatórios estão vertendo ou quando seus estoques de água estão elevados. Operando solidariamente, as usinas térmicas e hidráulicas conseguem em conjunto produzir a custos menores em função da economia de combustível.

Há, portanto, interesse na coordenação dos comportamentos das empresas, já que assim podem conseguir maiores lucros do que atuando cada qual por si. A maximização de lucros incentiva a cooperação ou concentração de produção, e acaba levando à desejável eficiência alocativa.

Entretanto, essa mesma cooperação elimina ao mesmo tempo a livre competição, que deveria promover o repasse aos consumidores dos benefícios alocativos obtidos, e induz, portanto, à prevalência do monopólio.

Quando duas ou mais usinas hidrelétricas estão localizadas em seqüência no mesmo rio, há cooperação entre elas, podem ser escolhidas decisões de produção das usinas situadas a montante, de modo beneficiar a produção das outras usinas localizadas rio abaixo. Com isso, a capacidade de produção do conjunto de usinas torna-se, em geral, bem maior do que se atuassem isoladamente. Como não há praticamente custos variáveis, mas apenas custos fixos constantes, o custo total da produção das usinas se mantém inalterado, embora sua produção aumente.

Outro exemplo é o de usinas hidrelétricas situadas em bacias hidrográficas diferentes, especialmente se submetidas a regimes hidrológicos distintos. Nesse caso, a menor probabilidade de secas simultâneas nas bacias permite que, ao mesmo custo e para o mesmo nível de risco, as usinas atuando em conjunto consigam atender uma carga maior do que elas poderiam, atuando isoladamente. É nessa sinergia que se opera os sistemas elétricos do Brasil e, em menor escala, na Argentina.

Há outro elemento que merece ser inserido nessa sinergia que é a transmissão. Já foi dito que no Brasil e Argentina a rede de transmissão integra quase todo o país, essa rede possibilita o aproveitamento de diversidades climáticas que obrigam a operar o sistema sob uma única lógica. Além do papel de entrega da energia gerada ao consumidor, o sistema de transmissão cumpre um papel integrador que altera positivamente a capacidade conjunta das usinas gerarem energia.

Ao contrário dos sistemas exclusivamente térmicos, a rede de transmissão é dimensionada e operada como um agente de produção integrador exercendo o papel de um sistema de “vasos comunicantes” entre as regiões geo-elétricas (D´araujo, 2009).

A sinergia é tão significativa que, em certos casos, linhas podem substituir usinas. Por essa razão, a Argentina se apressou em construir uma linha de transmissão de mais de mil quilômetros para integrar a região patagônica ao Sistema Interligado Nacional.

Ao fazer com que o sistema gerador se torne mais eficiente por melhor aproveitar diversidades climáticas, pode-se afirmar que as linhas fazem parte do mecanismo produtor da energia. É como se a oferta se formasse nas barras da distribuição e não nas barras da geração como nos sistemas térmicos. O modelo mercantil, originado em sistemas de matrizes térmicas, despreza essa sinergia criando uma tarifa de transmissão associada apenas ao transporte. Ao propor a desverticalização, eliminou-se a possibilidade do sistema reverter a vantagem dessa sinergia para o consumidor.

Além de encarecer a produção, a peculiaridade desprezada se choca com os fundamentos do modelo mercantil transplantado da Inglaterra. Lá o sistema de transmissão é suposto como sendo neutro em relação ao produto vendido, não há acréscimos na quantidade ofertada por características específicas do sistema de transmissão, como tem no Brasil e Argentina.

Aqui, à medida que o sistema se torna mais “capilar”, mais configurações de despachos são possíveis e, supondo que se mantenha o princípio da economia na operação, mais água pode ser turbinada. Esse fato gera muitas incompatibilidades com sistemas competitivos, pois, aqui a produção de energia segura se faz por um tipo de sociedade por quotas, dado a exigência do caráter altamente cooperativo que cada agente deve ter para não trazer graves prejuízos ao sistema.

Desta forma, o sistema interligado desses dois países se constitui no que se convencionou chamar de monopólio natural. Trata-se de um sistema de produção que dispõe de um conjunto de particularidades físicas que apontam para grandes economias de escala, escopo e de superprodutividades que induzem à exploração por uma única empresa. Essa característica é tão forte que foi necessário adotar uma série de artificialidades para poder adaptar essa distinta realidade às necessidades do modelo mercantil (Vieira, 2007).

Havendo cooperação, torna-se possível evitar quase sempre o consumo de combustíveis, pois na maioria do tempo há excedentes de água nas usinas hidrelétricas. Sem regulação e obrigatoriedade da cooperação, os produtores térmicos estariam submetidos nas mãos do cartel de produtores hidráulicos, para adquirir seu excedente de produção, ou energia hidráulica secundária. Vale observar também que, sem a vantagem da operação hidrotérmica complementar, dificilmente qualquer geração térmica conseguiria, isoladamente, mostrar-se

economicamente viável. Desse modo, a complementaridade geraria também grande interesse econômico em reunir, em mãos únicas, tanto as usinas hidráulicas como as térmicas. A livre competição exigida pelo modelo não é real.

5.5.2 Arranjos institucionais da mercantilização

Para criticar o modelo, cabe, primeiro examinar alguns elementos da competição instituída no setor. Primeiro, sobre as distribuidoras, as empresas privatizadas de distribuição receberam concessões para funcionar por 90 anos na Argentina e 60 anos no Brasil, é um monopólio natural. Segundo, sobre as transmissoras, as empresas entram no leilão para construir as linhas de transmissão, uma vez em operação, as tarifas são reguladas. Terceiro, as geradoras, as usinas são concessões que variam de 20 a 90 anos (depende da fonte de energia e das regras dos leilões), os empreendedores oferecem energia em leilão, porém, esse preço do leilão não é o preço que o consumidor paga nem o preço é definido pela livre oferta e procura, mas sim fruto do resultado do despacho executado pelos operadores dos sistemas que, no Brasil é o ONS (Operador Nacional do Sistema) e, na Argentina, a Cammesa (*Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima*).

Diante desses esclarecimentos, passa-se a contextualizar como se deu a implantação da modelagem adotada pós privatizações.

O modelo implantado adotou dois critérios para garantir o suprimento de energia, quais sejam: a igualdade entre o Custo Marginal de Operação (CMO)⁴² e o Custo Marginal de Expansão (CME)⁴³ e o limite de 5% para o risco de insuficiência da oferta de energia elétrica, o que se chama risco de déficit⁴⁴.

A adoção dessa premissa parte do princípio de que, mesmo com o risco de déficit abaixo de 5%, a expansão do parque gerador pode ser desejável do ponto de vista econômico, caso ela seja mais barata que o incremento do custo de operação ($CME < CMO$).

O CMO é também o preço de mercado de curto prazo do sistema, pois ele representa o

⁴² O custo marginal de operação é o custo por unidade de energia produzida para atender a um acréscimo de carga no sistema.

⁴³ O custo marginal de expansão é o preço do empreendimento obtido da curva de custo de expansão ao qual se fica indiferente entre construir o projeto ou operar o sistema a fim de atender à demanda nacional.

valor de cada unidade da reserva perante as necessidades presentes e futuras. Não se utiliza preços advindos de negociações entre vendedores e compradores.

A empresa privada que compra uma geradora é apenas uma investidora em energia, e não uma operadora de usina. Ela não controla sua própria operação, não define quanto vai produzir, nem fixa seus preços. Seu ganho é de natureza exclusivamente financeira.

A partir da implantação de uma visão mercantil, houve a necessidade de se definir um mercado de curto prazo, onde são liquidadas as diferenças entre a questão comercial e a realidade física da geração verificada. Fez-se necessário, portanto, definir uma metodologia de preço de curto prazo no sistema. Aqui já se apresenta a diferença entre o modelo e a realidade, pois essa forma não tem nada de livre oferta e procura como preconiza a teoria econômica.

No caso argentino, a fórmula matemática para o cálculo inclui as usinas hidrelétricas e a gás natural que são mais baratas. No caso do Brasil, pelo fato de o sistema ser capaz de “armazenar” energia elétrica sob forma de água em dimensões recorde obriga uma gestão de longo prazo da reserva hídrica. Na Argentina também, só que em menor escala, pois a participação hidroelétrica é da ordem de 51% da matriz energética, enquanto no Brasil é 70%.

Essa gestão se faz confrontando a opção de uso dessa mesma reserva ou do uso de geração térmica em função de cenários futuros. A decisão, tomada no presente, que, por definição é certo, concreto, depende de uma visualização de futuro, que é, por definição, incerto. Deste modo, há um risco inerente na função do ONS e da Cammesa, que, a todo o momento, “troca o certo pelo duvidoso”⁴⁵ (D’araujo, 2009).

Para saber como são definidos os preços de curto prazo, é preciso que se esclareça, inicialmente que há três variáveis que afetam o cenário futuro visto pelo ONS e Cammesa, quais sejam: 1) as afluências futuras; 2) o mercado atual e futuro; e 3) a oferta atual e futura. O ONS e Cammesa baseiam suas decisões lastreadas em três parâmetros, quais sejam: 1) os custos operacionais das térmicas; 2) a taxa de desconto do futuro; e 3) o custo associado ao não

⁴⁴ Entende-se como risco de déficit, neste contexto, a probabilidade de que a oferta de energia elétrica seja menor do que o mercado de energia correspondente, não importando a magnitude do déficit.

⁴⁵ Certo pelo duvidoso porque não se sabe como será o período úmido futuro. É fato que a capacidade de reserva do sistema brasileiro se reduziu bastante em função da não adição de novos grandes reservatórios. Entretanto, essa capacidade ainda é recorde entre os sistemas com essa característica. A capacidade de reserva adicionada a uma afluência mínima já ultrapassa o consumo anual. As novas usinas que serão construídas serão a fio d’água, não mais com grandes reservatórios.

suprimento ou custo do déficit de energia elétrica.

Em primeiro lugar, enfatiza-se a necessidade de se refletir sobre essa questão, pois, apesar de aparentemente teórica, ela encerra uma parcela significativa de um sistema de repartição da renda, pois o resultado do modelo matemático pode variar muito pela simples mudança desses parâmetros e variáveis. Uma simples mudança da taxa de desconto altera os preços de curto prazo que, conseqüentemente, define outra repartição de renda no mercado atacadista.

Cabe aqui uma explicação sobre o déficit de energia, pois ele define indiretamente o nível de segurança do sistema. O custo de déficit e risco de déficit são as duas faces da mesma moeda. Sob um critério de responsabilidade do operador, à medida que o custo do déficit aumenta, o risco de déficit deve diminuir. Ou inversamente: Um risco de déficit mais baixo implica, implicitamente, em um custo de déficit mais alto.

Como o sistema interligado do Brasil e da Argentina atinge quase a totalidade do território (excluindo apenas a região amazônica e uma pequena parte da patagônica), tende-se a estabelecer um mercado único, o custo do déficit é estimado com base em relações econométricas entre consumo e produção. Esse estudo resulta em um valor que pode não ser compatível com o risco de 5%, já que há a inevitável simetria.

A capacidade de gerar energia de forma confiável é definida através da simulação do sistema de modo a “calibrar” a carga máxima que não provoque déficits em mais de 5% das séries hidrológicas testadas. Essa carga é a energia assegurada do sistema.

Como essa simulação é feita como se fosse um teste real do sistema, ela, forçosamente, embute um custo do déficit. Essa variável é fundamental na definição das rendas dos agentes, seja nos contratos (energia assegurada), seja nos ajustes de curto prazo (preço spot) que remunera as trocas entre térmicas e hidráulicas.

O resultado dessa modelagem é que no Brasil, o preço do mercado de curto prazo é muito menor que o de longo prazo, onde está a maioria da energia vendida. O que não ocorre na Argentina, pois lá apesar da modelagem ser semelhante à brasileira, o governo interferiu e não permitiu que as usinas térmicas mais caras fossem incluídas na fórmula que a Cammesa usa para a definição do preço. No fundo, tem-se um sistema de convenções econômicas muito

arbitrárias que regem os acertos financeiros entre agentes do setor.

O principal problema do modelo é o elevadíssimo “custo” de simular um sistema concorrencial de um bem público como energia, especialmente em um sistema hidrotérmico integrado. Esse “custo” não surge apenas de despesas administrativas mais elevadas, mas, principalmente, de uma exagerada disponibilidade de espaço para erros de previsão, “acidentes” financeiros e jurídicos e de disputa por lucros especulativos e monopolísticos abusivos, como se verá a seguir o exame dos últimos leilões do Brasil.

5.6 Leilões de energia nova

Enquanto na Argentina há um enorme esforço para aumentar a oferta hídrica e de termelétrica em ciclo combinado, já que o próprio governo está construindo hidrelétricas, aqui no Brasil está acontecendo o inverso. Nos últimos leilões, a predominância tem sido de térmica movida à óleo combustível, que é muito poluente e cara (enquanto o óleo combustível tem custo de operação de R\$ 557 por MWh, o gás natural esse custo é de R\$ 71 MWh).

A razão desse fenômeno é que a modelagem mercantil para a escolha das melhores propostas no leilão alberga-se no Índice de Custo Benefício (ICB). A Argentina não mais utiliza esses parâmetros do Brasil, lá os leilões são os de menor preço, não se vinculam as variáveis aleatórias contidas no ICB, a exemplo do “esperança do custo de operação” e “esperança do custo econômico de curto prazo” que é função das diferenças mensais apuradas dentre o despacho efetivo da usina e sua garantia física (energia firme vendida ao *pool* quando da realização do leilão), tais diferenças energéticas são avaliadas ao preço spot do sistema, que também é uma variável aleatória⁴⁶.

É o ICB que decide os ganhadores dos leilões de termelétricas, ele é estabelecido pela Empresa de Pesquisa Energética⁴⁷ (EPE) que tem a prerrogativa de viabilizar a participação de empreendimentos termelétricos nos leilões de energia nova sem que seja necessário impor

⁴⁶ $ICB = (Receita\ fixa + COP + CEC) \div 8760 \times GF$. Onde: COP esperança do custo de operação, que é função do custo variável de operação declarado pelo empreendedor e da quantidade de energia efetivamente gerada pela usina que depende, por sua vez, do despacho da usina feito em função dos CMO futuros observados no sistema integrado nacional. CEC é a esperança do custo econômico de curto prazo que é função das diferenças mensais apuradas entre o despacho efetivo da usina e sua garantia física, tal diferença é avaliada pelo preço spot. O GF é a garantia física da usina. O número 8.760 é o número de horas do ano.

⁴⁷ Nota Técnica EPE-DEE-RE-102/2008 www.epe.gov.br.

a utilização de determinado tipo de tecnologia ou combustível (ex: ciclo simples ou combinado; carvão ou gás natural).

A metodologia de leilões utilizando o ICB permite que os participantes desses leilões optem por informar o custo fixo e o custo variável associado a determinada usina termelétrica como melhor lhe convier, porém, o ponto ótimo para o investidor não necessariamente coincide com o ponto ótimo para o Sistema, como se verá a seguir.

Os resultados desses leilões fogem totalmente do planejamento efetivado pelo próprio governo, particularmente no caso do óleo combustível, para tal fonte o planejamento previa a entrada de térmicas com capacidade de geração de 464 MW até 2016, sendo que somente nos leilões de 2007 e 2008 foram vendidos cerca de 4.421 MW a serem gerados a partir de óleo combustível, isso significa um descolamento de 850% acima do planejado.

Isso ocorre porque o ICB é uma variável aleatória, pois os termos que compõe a sua fórmula dependem do custo marginal de operação. As usinas mais caras e poluidoras têm ganhado os leilões porque há o seguinte dilema: as usinas que possuem um custo marginal de operação elevado, usualmente aquelas à diesel ou óleo combustível, são as de menor investimento em capital, menor tempo de construção e apresentam probabilidade baixa de serem chamadas a operar pelo ONS. Aí está a fórmula para as distorções. Em função dessa maneira “mercadológica” de tratar o sistema, tem aumentado a geração de origem fóssil.

É importante aqui registrar o que ocorre na Argentina, onde os leilões de térmicas tem sido bem sucedido, pois a variável que prevalece na fórmula é a eficiência da usina e o preço do combustível. A modelagem na Argentina foi fielmente cumprida até 2002. A partir de 2003 houve adaptações e o sistema passou a operar com a interferência direta do governo federal na expansão do sistema por meio de construção de hidrelétricas e leilões de usinas térmicas de ciclo combinado que são mais eficientes, menos poluidoras e são as mais baratas dentre os combustíveis fósseis.

O parque térmico argentino era basicamente de gás com ciclo simples. Passou-se a priorizar nos leilões o ciclo combinado que poluem menos e são mais eficientes. No ciclo simples, o mais tradicional, os gases são resfriados e liberados na atmosfera por meio de uma chaminé. No ciclo combinado, ainda em alta temperatura, os gases são transformados em

vapor que, direcionado às turbinas, novamente provoca o seu movimento. Assim, a característica básica de termelétricas a ciclo combinado é a operação conjunta de turbinas movidas a gás e a vapor. A tecnologia do ciclo combinado é recente (década de 80) e passa por processo de expansão em todo o mundo.

Embora exija maiores investimentos que aqueles aplicados nas usinas de ciclo simples, aumenta a eficiência do processo de geração. Em outras palavras: com a mesma quantidade de gás natural é possível obter maior produção de energia elétrica. No ciclo simples, o grau de eficiência é de 38,7%, na termelétrica a ciclo combinado, o grau de eficiência fica em torno de 50%, além da redução do volume de gases lançados na atmosfera (Atlas do setor elétrico, 2008).

Retomando o caso do Brasil, existe ainda outra distorção, é a diferença entre as metodologias de leilão e de operação, pois no primeiro caso é utilizado o ICB que tem por base simulações no *Newave*. Já no caso da operação efetiva, utiliza-se ainda a Curva de Aversão ao Risco (CAR) que, de certa forma, é incompatível com a operação automática dos modelos matemáticos.

Essa subjetiva adaptação da competição à realidade monopolística tem trazido elevados custos ao sistema. Certa feita o engenheiro eletricitista Roberto D´araujo disse uma frase que é muito pertinente: o sistema elétrico tem dois objetivos conflitantes em convivência, é como se o corpo fosse monopolístico e cooperativo, mas o seu cérebro é mercantil e competitivo (D´araujo, 2009).

Cabe, ainda, tecer algumas considerações sobre a operacionalização do sistema. Embora não seja escopo desta tese fazer uma avaliação das privatizações como um todo, pois para tanto seria necessário abordar temas como a questão ambiental e a qualidade do suprimento energético, é preciso que fique registrado que a expansão do sistema interligado nos últimos 10 anos, nos dois países, teve um crescimento significativo. A Argentina integrou a região patagônica ao sistema com linhas de transmissão de alta tecnologia e grandes extensões.

O Brasil, por seu turno, está em fase conclusão o gasoduto que liga Urucu à Manaus e está em fase de licitação uma linha de transmissão que cortará a Amazônia e trará energia da

usina de Tucuruí na Pará para o sudeste, o que dará uma flexibilidade maior ao sistema.

O setor de infraestrutura energética tem sido contemplado com muitos recursos, na Argentina, diretamente com orçamento do tesouro, já no Brasil, via BNDES, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC prevê para o período de 2007 a 2010 gastos com geração de energia na ordem de R\$ 65,9 bilhões para gerar 12.386 MW, contudo, apenas 40% dos recursos foram aplicados até junho de 2009.

A Argentina ainda convive com um déficit estrutural de oferta de energia, pois no inverno depende de importação de energia do Brasil. No Brasil, por sua vez, a sustentabilidade do sistema foi posta em dúvida em 10 de novembro de 2009, quando ocorreu um apagão de quatro horas, em 18 Estados e atingiu 60 milhões de pessoas. Os sistemas interligados desses dois países são extremamente complexos, sua gestão depende de vários órgãos públicos e privados, pois dessa gestão depende a manutenção e confiabilidade do suprimento de energia.

5.7 Reflexo sociais da reestruturação do setor

Todos os elementos até aqui analisados desembocam na tarifa do consumidor final. Para que o problema de pesquisa seja elucidado, cabe, ainda, examinar as tarifas de energia elétrica e a questão da força de trabalho.

5.7.1 Reflexo nas tarifas

Os dados da Argentina e Brasil foram retirados das agências reguladoras e dos institutos oficiais que medem o custo de vida (IBGE e *Indec*), bem como de D´araujo (2009).

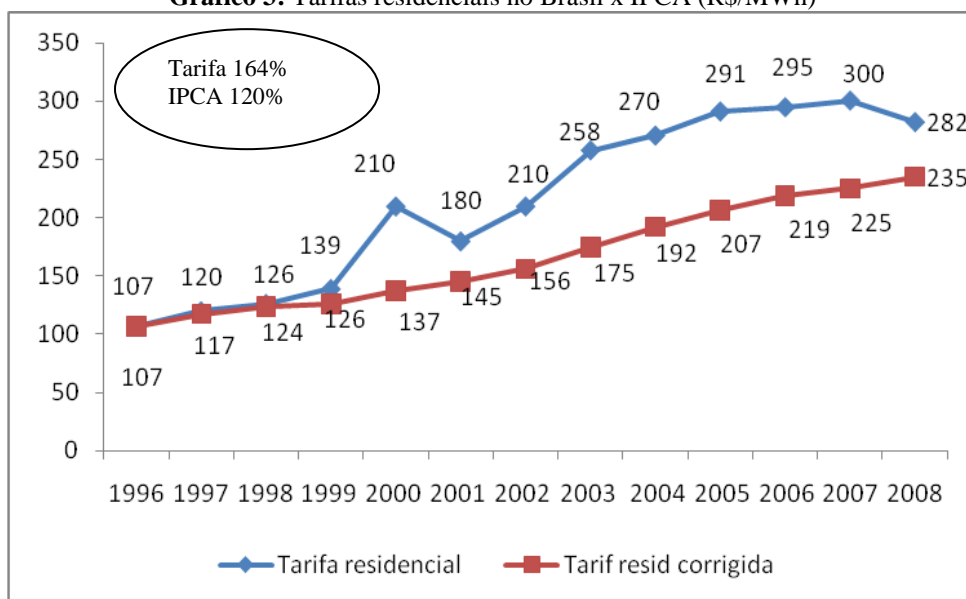
No Brasil, o Gráfico 3 mostra as tarifas residenciais e o Gráfico 4 as industriais. O primeiro dado que chama a atenção é que os residenciais pagam tarifas superiores aos industriais. Em 1996, enquanto os industriais pagavam R\$ 50/MWh, os consumidores residenciais pagavam R\$ 107/MWh. A partir de 2003 as tarifas industriais passaram a liderar os incrementos de preço. Porém, persiste a diferença, pois em 2008, enquanto as tarifas residenciais foram da ordem de R\$ 282/MWh, a tarifa dos consumidores industriais foi de R\$ 216. Significando que os residenciais têm tarifas 30% superior.

No que diz respeito ao cotejamento entre as tarifas efetivamente pagas e normalizadas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), nota-se que há um descolamento em ambos os segmentos. No período de 1996 a 2008, enquanto para as tarifas residenciais subiram 164%, a sua correção pelo IPCA foi de 120%. Já as tarifas industriais, subiram 329%, ao passo que sua correção pelo IPCA foi de 113%.

É importante observar que, entre 1996 até 2000, as tarifas residenciais e industriais quase dobraram, elas cresceram 96% e 92%, respectivamente, no curto período de 4 anos, o que impactou fortemente todo o período estudado, pois o custo de vida nesses 4 anos foi de 27%. Esse reflexo é muito forte na população de baixa renda, como se verá no Capítulo 7, pois o peso da conta de energia elétrica é da ordem de 15,6% da renda dessas famílias.

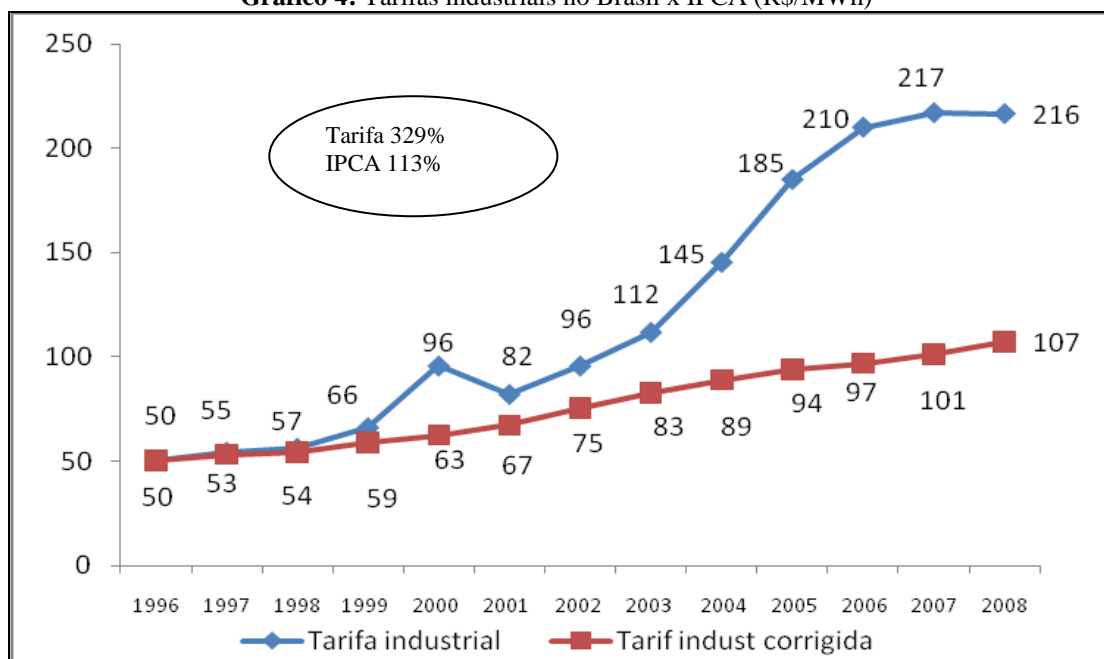
Esse descolamento das tarifas com o indicador do custo de vida está associado à implantação do modelo que exigiu uma adaptação do sistema para o livre mercado, na verdade, uma simulação, e com a fórmula de aplicação dos ajustes anuais fruto da regulação da Aneel como se verá no Capítulo 6.

Gráfico 3: Tarifas residenciais no Brasil x IPCA (R\$/MWh)



Fonte: Aneel; IBGE; e D´araujo (2009).

Gráfico 4: Tarifas industriais no Brasil x IPCA (R\$/MWh)



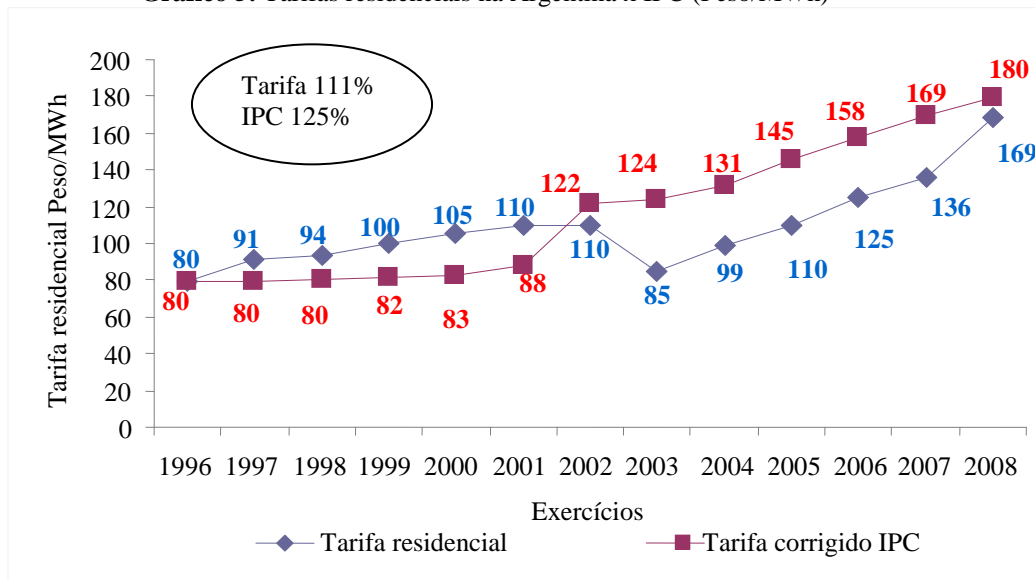
Fonte: Aneel; IBGE; e D'araujo (2009).

Na Argentina até 2001 as tarifas eram definidas por dois mecanismos: reajustes semestrais e revisões tarifárias quinquenais, por meio da regulação por preço-teto. Durante o intervalo revisional, a tarifa era reajustada por meio de uma fórmula mista, definida como: 1) 67% pelo *Producer Price Index* (PPI) dos Estados Unidos; e 2) 33% pelo *Consumers Price Index* (CPI). Enquanto os indicadores norte americano subiam o índice de preço ao consumidor argentino tinha queda, isto está refletido na evolução das tarifas, as quais tiveram forte queda a partir de 2001.

Os Gráficos 5 e 6 mostram a evolução das tarifas no período de 1996 a 2008, onde fica patente que até 2001 as tarifas subiram muito mais que o Índice de Preço ao Consumidor (IPC). A partir de 2002, as tarifas caem em virtude das renegociações dos contratos. Observa-se que as tarifas residenciais partem em 1996 de \$80 pesos e chegam a 2008 por \$169 pesos, enquanto a sua normalização pelo IPC chega a \$180 pesos. Já as tarifas industriais (gráfico 6), que também na Argentina são menores que as residenciais, partem em 1996 de \$45 pesos para \$90 pesos em 2008, ao passo que sua correção pelo IPC chega a \$101 pesos. Há, portanto, uma defasagem atuarial em termos reais das tarifas desde 2001, quando foi abandonado o modelo regulatório por preço-teto.

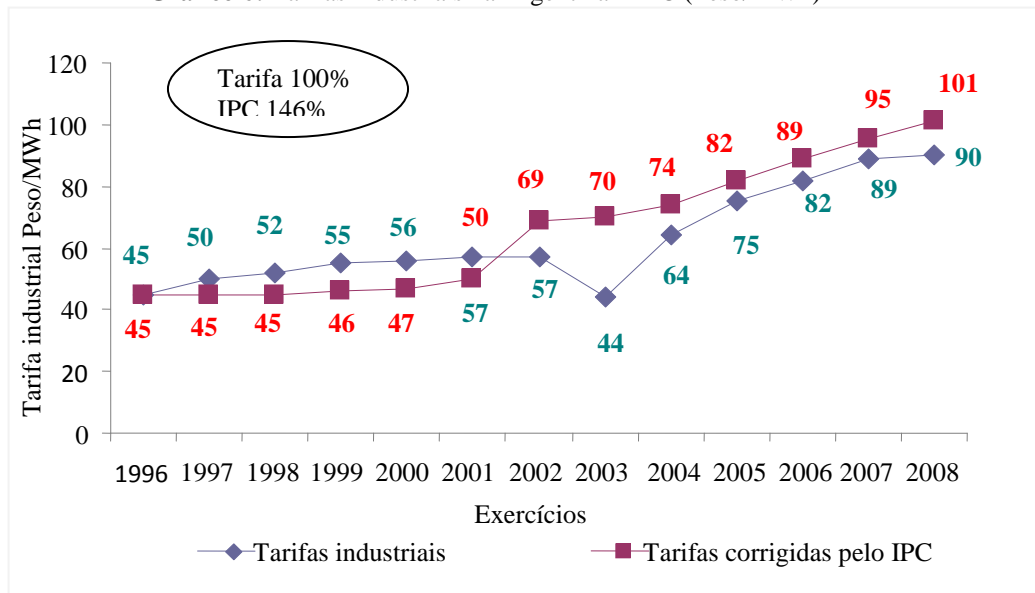
Enquanto as tarifas residenciais, no período do estudo, subiram 111%, essa mesma tarifa corrigida pelo IPC atingiu 125%. Já as industriais, as tarifa subiram 100%, quanto sua correção pelo IPC atingiu 146%.

Gráfico 5: Tarifas residenciais na Argentina x IPC (Peso/MWh)



Fonte: Enre e Indec.

Gráfico 6: Tarifas industriais na Argentina x IPC (Peso/MWh)



Fonte: Enre e Indec.

É importante contextualizar que após a posse de Kirchner em 2003, todos os contratos de concessão foram renegociados, razão pela qual houve decréscimos. As concessionárias, por sua vez, recorreram ao Centro Internacional de Apelação de Diferenças Relativas a

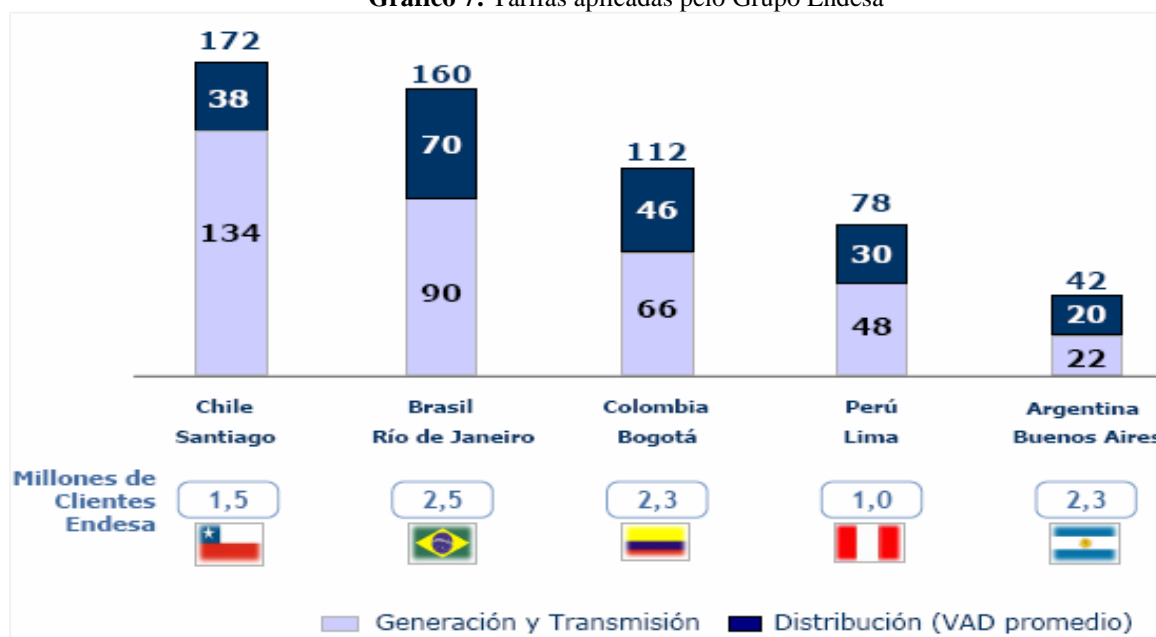
Investimentos (Ciadi), organismo vinculado ao Banco Mundial que atua como tribunal arbitral entre empresas e países, com a alegação de quebra de contrato, pois as concessões previam revisões tarifárias periódicas.

De acordo com Muller (2007), 19 empresas recorreram ao Ciadi. O volume acumulado de indenizações pedidas pelas empresas chegava a US\$ 3 bilhões. Apesar dos pedidos do FMI e das pressões dos governos dos países do G-7 (aos quais pertencem as controladoras das empresas), Kirchner recusou-se a modificar as tarifas alegando que eles poderiam causar problemas sociais.

O governo argentino não cedeu e persistiu em não revisar tarifas até 2008 com o argumento de que as concessionárias auferiram lucros de monopólio contrários ao interesse da nação argentina.

Uma constatação interessante é o fato de concessionárias multinacionais que ameaçaram largar o mercado argentino em 2001, até hoje lá permanecem, como é o caso da Endesa, empresa espanhola que atua na maioria dos países na América Latina. A comparação que segue mostra que as tarifas do Brasil são 4 vezes maiores que a da Argentina.

Gráfico 7: Tarifas aplicadas pelo Grupo Endesa



Tarifa em US\$ de 2008.

Fonte: <http://info.worldbank.org/etools/lacelectricity/home.htm>

Cabe, ainda, fazer um paralelo entre o preço da energia nesses dois países estudados e alguns países com matriz energética termoeletrica. Todos os países têm tarifas diferenciadas e elevadas para os residenciais, em detrimento do industrial. A Itália e Reino Unido se sobressaem com a maior tarifa, seguida do Brasil, a referência é a residencial.

Os países europeus, a exceção da Noruega (hídrica), têm como matriz energia de origem fóssil como óleo combustível e gás natural, ou então, nuclear. Essas fontes são muito mais caras que a hidráulica, não obstante ser o Brasil um país líder em recursos naturais renováveis e ter a fonte mais barata do mundo em abundância, ele aparece entre os primeiros colocados em termos de tarifas. A Argentina, depois das privatizações, inseriu em sua matriz usinas térmicas muito eficientes, movidas à gás em ciclo combinado, além disso, o governo tem investido em grandes hidrelétricas.

Tabela 3: Comparação entre tarifas US\$/kWh

Países	Residencial US\$/MWh	Industrial US\$/MWh
Itália	253	236
Reino Unido	220	132
Brasil	204	156
Alemanha	212	84
França	151	53
México	120	102
Noruega	121	56
Estados Unidos	100	61
China	78	57
Canadá	67	49
Argentina	43	32

Fonte: D´araújo (2009, p. 181) e Enre.

Feitas essas considerações, o próximo tópico tratará do impacto da reestruturação do setor na força de trabalho.

5.7.2 Força de trabalho

Examinou-se no Capítulo 3 as condições em que os sindicatos foram favoráveis às mudanças na legislação trabalhista no Brasil e Argentina. A tônica dos anos 90 foram as flexibilizações dos contratos de trabalho, demissão das empresas privatizadas e terceirização dos serviços. A consequência foi a perda de direitos conquistados na década de 1940.

Na Argentina no que tange ao setor elétrico, segundo Cifarelli (1999), entre 1992 e 1999, os empregados do setor passaram de 52 mil para 37 mil, foram 15 mil demitidos. Muitas das demissões se reverteram em prestação de serviços de forma precária.

Em contraste houve um aumento forte da produção de energia nesse período, dados da Cammesa apontam que a produção em 1992 foi de 14.077 MWh e em 1999 de 22.072 MWh. Isso significa um incremento de 56% na produção de energia ao passo que a força de trabalho foi reduzida em 28%.

No Brasil, o impacto foi maior. No início das privatizações em 1994, o setor elétrico empregava 188 mil trabalhadores, em 2001 esse efetivo reduziu-se para 97 mil, ou seja, em sete anos foram demitidos 91 mil empregados (Gonçalves, 2007).

Quanto à produção no Brasil, em 1994 260.400 MWh e em 2001 de 328.500 MWh. Isso significa um incremento de 26% na produção de energia ao passo que a força de trabalho foi reduzida em 48%.

As concessionárias demitiram os funcionários e muitos deles foram contratados como terceirizados. Esse processo se deu com grande intensidade no Brasil e na Argentina.

Para Teixeira&Oliveira (1995), apesar dessa potencialização do processo de exploração, a nova forma de estruturação do trabalho abstrato se apresenta como o reino de liberdade, propriedade e igualdade. O trabalhador se sente mais livre, porque agora não mais está preso a um sistema hierarquicamente organizado de exploração e opressão. Ele se sente um cidadão que trabalha no seu próprio local de produção, sem ninguém a vigiá-lo ou a lhe dar ordens. Ele se sente patrão de si mesmo, dono de seu próprio negócio. Sente-se proprietário. Igualmente livre, porque ele é quem organiza o processo de trabalho e estabelece, por iniciativa própria, a duração de sua jornada de trabalho. E mais: na condição de vendedor de trabalho objetivado, se sente um verdadeiro comerciante, parceiro de seus antigos empregadores.

Desse modo, essa nova forma de organização do trabalho repõe, em novas bases, as leis da circulação simples de mercadorias. Se antes essa esfera se apresentava como o reino ideal de compra e venda da força de trabalho, agora ela se torna um verdadeiro paraíso para o capital porque, doravante, os parceiros dessa relação, o capitalista e o trabalhador, foram transformados em vendedores de mercadorias propriamente ditas. O trabalhador não se confronta mais com o capitalista como um mero vendedor de capacidade de trabalho; não mais entra no mercado de mãos vazias, mas, sim, traz uma mercadoria que foi produzida antes

de ingressar na esfera da circulação. Portanto, apagam-se todas as diferenças entre os parceiros da troca, que passam a se reconhecer apenas como comerciantes.

A exploração, que podia ser sentida quando do consumo da força de trabalho pelo capitalista, perdeu sua base tangível, porque o trabalhador não mais caminha atrás do seu comprador, “que o conduzia até o local da produção para consumir seus nervos e cérebro” (Teixeira&Oliveira, 1995, p. 33).

As coisas se passam, agora, de forma diferente: o trabalhador e o capitalista se encontram e se separam na circulação, no mercado; se confrontam como simples comerciantes e não mais na condição de representantes de interesses antagônicos. Essa reposição das leis da circulação simples reforça a ideologia da troca de equivalentes como guardiã da igualdade dos proprietários de mercadorias.

O segredo da produção da mais-valia está mais velado ainda, porque agora ele se esconde sob a ilusão de uma sociedade de produtores independentes de mercadorias, uma sociedade de vendedores de trabalho materializado. Uma sociedade sem vendedores de força de trabalho, posto que o contrato de compra e venda da força de trabalho está se metamorfoseando num contrato de fornecimento de mercadorias.

O capitalismo atual não é o mesmo capitalismo do século XIX ou aquele que vigorou no período que vai do pós-guerra até o final dos anos 60 ou início da década de 70. Hoje, o capital revolucionou sua estrutura produtiva ao ponto de tornar o trabalho vivo evanescente dentro da estrutura produtiva da empresa.

O trabalho direto, imediato, não é mais a unidade dominante dentro das grandes unidades de capital. E não é mais, porque essas unidades retêm as tecnologias mais sofisticadas e avançadas, a alma do segredo da produção, e repassam para trabalhadores, tornados ‘independentes e autônomos’, a tarefa de produzir o grosso do produto (Ibidem, p. 34). Com isso, abre-se espaço para novas relações de compra e venda de trabalho, onde os sindicatos, se não estão ausentes, tornam-se, pelo menos, supérfluos num mundo de produtores independentes de mercadorias.

5.8 Entre a aparência e a essência

Os fatos até aqui expostos mostram que as motivações que justificaram as reformas nesses países, por suas características intrínsecas, não promoveram a tão prolatada competição e eficiência da indústria de eletricidade.

A indústria de eletricidade reorganizada e colocada sob a gestão da iniciativa privada, apresenta elevadas potencialidades de lucratividade, essa é uma das explicações para as concessionárias argentinas que convivem há cinco anos sem revisão das tarifas lá permanecerem, crê-se que em razão de estarem recebendo justa remuneração, segundo o ex-presidente Kirchner, o problema é que antes elas tinham lucros extraordinários.

A recondução da cadeia produtiva da indústria de eletricidade como unidades de negócios: geração; transmissão; distribuição; e comercialização, sob a responsabilidade da iniciativa privada, apresentam também novas contradições, pois novas condições materiais de produção estão estabelecidas, como exemplos: a escala de produção na atualidade da indústria de eletricidade; a importância que esta indústria conquistou na totalidade da produção capitalista, em face das inúmeras interações que ela estabelece no campo da produção de bens e serviços; a existência de um montante de dinheiro mundial, cada vez maior, que encontra dificuldade para permanecer como capital; a liberalização financeira criando “produtos financeiros” que facilitam e diminuem o tempo de rotação do capital.

O que se vivencia é a disputa que os capitais estabelecem entre si pelo controle e ampliação da exploração da mais valia. Esta aparece como um processo de competição entre os capitais. Os capitais travam entre si uma disputa pelo poder social que os permita regular a produção, o consumo e o poder sobre os meios que aumentam a produtividade. Isto é, que sejam capazes de produzir maior número de unidades de valor uso com menor tempo socialmente necessário.

Esta disputa se manifesta na realidade da produção capitalista, através da permanente corrida para as inovações nas forças produtivas, a exemplo das usinas térmicas a gás com ciclo combinado e hidrelétricas de alta tecnologia, como as hidrelétricas a bulbo que evitam grandes reservatórios e são a fio d'água.

A eletricidade é capaz de resgatar a acumulação de capital na indústria elétrica em razão de cinco elementos que regem a organização da produção capitalista, os quais, são fundamentais à obtenção de elevadas taxas de exploração no processo produção-circulação das mercadorias.

O primeiro diz respeito ao esforço permanente dos capitalistas de assegurar o máximo controle da força de trabalho durante a produção visando atingir as mais altas taxas de mais-valia. A redução de funcionários em todas as etapas da produção de energia arrefeceu o conflito de classes, houve uma massiva terceirização dos serviços.

O segundo refere-se à característica da mercadoria produzida. Esta deve ser um produto de grande uso social, isto é, ter um grande número de compradores e não haver produtos que possam substituí-la.

O terceiro vincula-se ao tempo de produção e o tempo de circulação da mercadoria (lembrando: o capital só é capital se estiver em movimento), a mercadoria deve ser produzida e vendida no menor tempo possível. A energia não é estocável.

O quarto está diretamente ligado ao processo de produção, especificamente, ter um custo de produção menor do que o custo que baliza o preço de produção médio social. Situação que possibilita ao capitalista, além do lucro médio, o acesso aos lucros extraordinários resultantes da utilização de meios de produção que são mais produtivos que a média social. Estes, em geral, advêm da utilização de tecnologias e/ou formas organizacionais de produção não disseminadas para o conjunto dos produtores, ou ainda, de mercadorias que utilizam bases naturais (como a água e o gás) de produção que são “fontes” de elevada produtividade e exclusivas de certos produtores⁴⁸.

Por derradeiro, o quinto diz respeito a vender a mercadoria para compradores, com baixo grau de poder de organização para influenciar na qualidade, na quantidade e, principalmente, nos preços de venda (como é o caso da enorme massa de consumidores cativos residenciais). Condição que pode ser alcançada quando a mercadoria é vendida para grupos

⁴⁸ A empresa norte-americana Alcoa, maior fabricante mundial de alumínio, desde a década de 70, instalou fábrica da Alumar no Estado do Maranhão, cujo suprimento de energia, até hoje (14 anos pós privatizações), recebe tarifa subsidiada.

sociais que tenham reduzida articulação política para participar e ser representado no estabelecimento de critérios para regular a oferta e os preços (Gonçalves, 2007).

5.9 Conclusão

Esse capítulo apresentou as características dos setores elétricos no Brasil e Argentina no intuito de entender como a reestruturação do setor afetou a sua operacionalização e, dados esses elementos, desvendar o problema delineado na pesquisa, qual seja: identificar qual o reflexo na modicidade tarifária dos instrumentos introdutórios da competição na indústria elétrica advindo das privatizações.

A modelagem adotada no Brasil e Argentina teve por base o trabalho desenvolvido pela empresa britânica de consultoria Coopers&Lybrand (1996), cujo pressuposto é a livre competição no mercado. Para tanto, a indústria elétrica que operava em regime de monopólio natural, foi desverticalizada em geração, distribuição, transmissão e comercialização. Entendeu-se que a geração e a comercialização tinham elevado potencial para o estabelecimento da competição. Com isso, são instaurados instrumentos de regulação para incentivar a concorrência e à eficiência na alocação dos recursos. Assim, os estudos realizados desenvolveram um arcabouço teórico que procura estabelecer uma teoria da regulação com base na possibilidade de organizar a indústria elétrica sob a égide da:

- competição **no mercado** (empresas de geração e comercialização);
- competição **pelo mercado** (empresas de transmissão e distribuição); e
- competição **por comparação no mercado** quando for necessária a introdução do regime de tarifas para a determinação da *commodity* eletricidade.

Para regular o setor elétrico foi criada agência com independência para regular e fiscalizar, no Brasil, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e, na Argentina, o *Ente Nacional Regulador de La Electricidad (Enre)*. Foi criado o operador de todo o sistema de geração e transmissão de energia elétrica que atua segundo eficiência técnica/econômica com neutralidade. No Brasil é o Operador Nacional do Sistema (ONS) e na Argentina é a *Compañia Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa)*. Criou-se um mercado de curto prazo (*spot*) para a comercialização da energia elétrica gerada. Livre acesso às

redes de transmissão e distribuição para todos os geradores; e um ambiente para que os negócios, de energia elétrica, sejam feitos por oferta de preços.

O modelo britânico é calcado em indústria elétrica com matriz térmica, ao passo que no Brasil e na Argentina, há a junção de fontes hidráulicas e térmicas. A distribuição e transmissão, por serem monopólio natural, foi implantada a competição pelo mercado, pois as empresas participam de licitação para entrar e receber concessões de até 60 anos no Brasil e 90 na Argentina, a partir daí a agência reguladora, por meio da competição por comparação, regula as tarifas por meio da regulação por incentivo.

Tentou-se introduzir a competição no mercado no segmento de geração de energia elétrica. O segmento da comercialização foi criada com o modelo, é uma empresa que nada produz, só vende energia para os grandes consumidores que se chamam livres.

Porém, dadas as características dos sistemas elétricos com matriz hidrotérmica, ao se implantar competição na geração adotou-se soluções artificiais para se implementar o pretenso livre mercado. Entre as artificialidades que se tornaram necessárias podem ser citadas:

- O ONS e a Cammesa fazem o despacho de forma centralizada, monopolisticamente, com eliminação da autonomia nas decisões produtivas dos agentes, em favor da eficiência produtiva conjunta;
- Adotou-se o Mecanismo de Realocação de Energia - MRE - que eliminou totalmente a competição entre os produtores hidrelétricos. Com isso, criou-se uma cooperativa monopolista de produção hidrelétrica, por quotas, segundo as energias asseguradas atribuídas às usinas;
- Os preços não são fruto da livre concorrência do mercado, são determinados centralmente por modelos matemático-computacionais de otimização da operação do sistema.

Nesses sistemas elétricos há complementaridade das usinas térmicas e hidráulicas. Operando solidariamente, as usinas térmicas e hidráulicas conseguem em conjunto produzir a custos menores em função da economia de combustível. Essa cooperação elimina ao mesmo tempo a livre competição, que deveria promover o repasse aos consumidores dos benefícios alocativos obtidos, e induz à prevalência do monopólio.

Outro elemento desta sinergia é a transmissão. No Brasil e na Argentina a rede de transmissão integra quase todo o país, essa rede possibilita o aproveitamento de diversidades

climáticas que obrigam a operar o sistema sob uma única lógica. Além do papel de entrega da energia gerada ao consumidor, o sistema de transmissão cumpre um papel integrador que altera positivamente a capacidade conjunta das usinas gerarem energia. O modelo mercantil desprezou essa sinergia criando uma tarifa de transmissão associada apenas ao transporte. Ao propor a desverticalização, eliminou-se a possibilidade do sistema reverter a vantagem dessa sinergia para o consumidor.

O sistema interligado dispõe de um conjunto de particularidades físicas que apontam para grandes economias de escala, escopo e de superprodutividades que induzem à exploração por uma única empresa. Essa característica é tão forte que foi necessário adotar uma série de artificialidades para poder adaptar essa distinta realidade às necessidades do modelo mercantil (Gonçalves, 2007; Vieira, 2007; Terry, 2003; D´araujo, 2009).

O modelo implantado adotou dois critérios para garantir o suprimento de energia, quais sejam: a igualdade entre o Custo Marginal de Operação (CMO) e o Custo Marginal de Expansão (CME) e o limite de 5% para o risco de insuficiência da oferta de energia elétrica, o que se chama risco de déficit.

O CMO é também o preço de mercado de curto prazo do sistema, pois ele representa o valor de cada unidade da reserva perante as necessidades presentes e futuras. Não se utiliza preços advindos de negociações entre vendedores e compradores.

Para Sandroni (1994), o mercado é um lugar de encontro entre compradores e vendedores, no qual, estes em interações e movidos pelos seus interesses ideais de maximizar o benefício (comprador) e maximizar o lucro (vendedor), produz um sistema de preços às mercadorias transacionadas. Este sistema de preços, fruto do ambiente de mercado, constitui-se o sinal que organiza toda a produção. O preço do bem ou serviço determinado no mercado é que vai orientar a expansão ou a retração de sua produção.

Em que pese a teoria, a empresa privada que compra uma geradora é apenas uma investidora em energia, e não uma operadora de usina. Ela não controla sua própria operação, não define quanto vai produzir, nem fixa seus preços. Seu ganho é de natureza exclusivamente financeira.

A peça chave do modelo é o *Newave*, um software monopolístico de operação. O

sistema competitivo criado é um mercado virtual, no qual o operador atua de forma monopolista independente da questão comercial.

Ao se examinar as equações que regem o sistema mercantil, pois elas dependem e muito da operação, observa-se uma enorme subjetividade nos parâmetros adotados. Por exemplo, a “carga crítica”, a soma de todas as energias asseguradas dos agentes, é determinada por uma simulação da operação. A energia assegurada das usinas são certificados que não tem relação com a produção física. Dependem de uma operação imaginada por um horizonte futuro de 15 anos, é o que determina o que a usina pode vender.

No Brasil, os leilões de térmicas têm privilegiado as movidas à óleo combustível. Isso ocorre porque a competição não é a simples oferta de menor preço como se supõe. O que determina o ganhador do leilão é o Índice de Custo Benefício (ICB) que é uma variável aleatória, pois os termos que compõe a sua fórmula dependem do CMO. As usinas mais caras e poluidoras têm vencido os leilões, pois a fórmula do ICB induz a vantagem para usinas que possuem um custo marginal de operação elevado, como as movidas a diesel ou óleo combustível, mas de baixo investimento em capital, menor tempo de construção e apresentam probabilidade baixa de serem chamadas a operar pelo ONS. Como são essas as variáveis que determinam o vencedor, a matriz elétrica tem sido acrescida com a geração de origem fóssil, poluidora e cara.

É importante aqui registrar o que ocorre na Argentina, onde os leilões de térmicas têm sido bem sucedidos, pois a variável que prevalece na fórmula é a eficiência da usina e o preço do combustível. A modelagem na Argentina foi fielmente cumprida até 2002. A partir de 2003 houve adaptações e o sistema passou a operar com a interferência direta do governo federal na expansão do sistema por meio de construção de hidrelétricas e leilões de usinas térmicas de ciclo combinado que são mais eficientes, menos poluidoras e são as mais baratas dentre os combustíveis fósseis.

Já no Brasil, o preço do mercado de curto prazo é muito menor que o de longo prazo, onde está a maioria da energia vendida para os consumidores cativos. A estrutura do modelo é contraditória, pois o custo de operação transfigurado de *spot* é incentivador ao descontrato e, por consequência, ao desequilíbrio. Tem-se um sistema de convenções econômicas muito arbitrárias que regem os acertos financeiros entre agentes do setor.

A consequência desse modelo é o elevadíssimo custo para simular um sistema concorrencial de um bem público como energia em um sistema hidrotérmico integrado.

Na Argentina, até 2001 as tarifas se ajustavam de acordo com a evolução semestral dos seguintes indicadores: 1) 67% pelo *Producer Price Index* (PPI) dos Estados Unidos; e 2) 33% pelo *Consumers Price Index* (CPI). Enquanto os indicadores norte americano subiam o índice de preço ao consumidor argentino tinha queda, isto está refletido na evolução das tarifas, as quais tiveram forte queda a partir de 2001. Essa queda tem explicação nas renegociações de contratos, na intervenção do governo federal, que após o episódio de 2001, modificou os parâmetros que definem as variáveis inseridas no modelo que define o preço dos leilões, bem como pelo fato de, a partir de 2003, as tarifas não sofreram revisões. Com isso, as tarifas subiram menos que o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) medido pelo *Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec)*, este índice foi da ordem de 125% mas as tarifas residenciais subiram 120%, no período de 1996 a 2008.

É importante contextualizar que após a posse de Kirchner em 2003, todos os contratos de concessão foram renegociados. As concessionárias, por sua vez, recorreram ao Centro Internacional de Apelação de Diferenças Relativas a Investimentos (Ciadi), organismo vinculado ao Banco Mundial que atua como tribunal arbitral entre empresas e países, com a alegação de quebra de contrato, pois as concessões previam revisões tarifárias periódicas.

De acordo com Muller (2007), 19 empresas recorreram ao Ciadi. O volume acumulado de indenizações pedidas pelas empresas chegava a US\$ 3 bilhões. Apesar dos pedidos do FMI e das pressões dos governos dos países do G-7 (aos quais pertencem as controladoras das empresas), Kirchner recusou-se a modificar as tarifas alegando que elas poderiam causar sérios problemas sociais.

O governo argentino não cedeu e persistiu em não revisar tarifas até 2008 com o argumento de que as concessionárias auferiram lucros de monopólio até 2002, o que é contrário ao interesse da nação argentina.

No Brasil, enquanto as tarifas residenciais subiram 164%, sua correção pelo índice de custo de vida subiu apenas 120%, no período de 1996 a 2008. Já as tarifas industriais subiram

329% ao passo que essa tarifa corrigida pelo IPCA teria subido 113%. Estudo comparativo entre países da América Latina e Europa e Ásia mostra que o Brasil desponta entre as tarifas mais altas do mundo, não obstante ser um país líder em recursos naturais renováveis e ter a fonte mais barata (água) do mundo em abundância.

No que concerne à força de trabalho, as privatizações na Argentina fizeram com que, entre 1992 e 1999, os empregados do setor passassem de 52 mil para 37 mil, foram 15 mil demitidos. No Brasil, no início das privatizações em 1994, o setor elétrico empregava 188 mil trabalhadores, em 2001 esse efetivo reduziu-se para 97 mil, ou seja, reduziu-se em sete anos 91 mil postos de trabalho com carteira assinada. Porém, essa queda não significa que todos ficaram fora do mercado de trabalho, mas sim que houve uma forma diferente de contratação, via terceirização.

O segredo da produção da mais-valia está mais velado ainda, porque agora ele se esconde sob a ilusão de uma sociedade de produtores independentes de mercadorias, uma sociedade de vendedores de trabalho materializado. Uma sociedade sem vendedores de força de trabalho, posto que o contrato de compra e venda da força de trabalho está se metamorfoseando num contrato de fornecimento de mercadorias.

As motivações que justificaram as reformas na indústria elétrica nesses países não promoveram a tão prolatada competição e eficiência, entretanto, foram eficientes em resgatar a acumulação de capital na indústria elétrica, segundo os critérios básicos orientadores da produção do valor, fato que, requeria transformar a eletricidade na mercadoria principal desta indústria.

Resumindo, neste capítulo 5 verificou-se que embora os pressupostos da privatização sejam baseados no enfoque mercadológico, a competição não é efetiva, pois o que houve foi uma adaptação de uma realidade monopolística para um modelo mercantil. Instituições diferentes operam, planejam e comercializam com critérios desiguais um sistema que é único. Toda a modelagem mercantil depende de uma simulação da operação e de uma projeção do comportamento do custo marginal de operação. Esse CMO, por sua vez, é um número aleatório que depende de uma visão de vários anos no futuro, de uma taxa de desconto e do custo do déficit. Isso gerou várias distorções como o resultado de leilões que privilegiam óleo combustível. Na Argentina, embora utilize a mesma modelagem, modificou alguns atributos

que tem conseguido melhores preços e usinas mais eficientes nos leilões.

Tendo em mente os conceitos aqui introduzidos, os quais lastrearam as privatizações do setor elétrico no Brasil e Argentina, passa-se ao Capítulo 6 onde serão pormenorizadas as ações dos entes reguladores com a adoção da regulação por incentivo, via preço-teto.

6. CAPÍTULO 6 - Regulação por incentivo: a anatomia do preço-teto

Esse capítulo busca trazer à superfície o método adotado para a definição das tarifas de energia elétrica. Brasil e Argentina adotaram o método preço-teto para definir o preço que cada classe de consumidor paga pelas tarifas. A análise que segue tem por base o método adotado pela Aneel, que é muito semelhante ao adotado pela *Enre* na Argentina. Essa opção (de detalhar apenas o método brasileiro) se deu por três motivos.

Primeiro, como a concepção é idêntica, ficaria exaustivo detalhar os dois, já que as nuances que diferem os dois métodos são ressaltadas ao longo da exposição do método adotado pela Aneel. Como não há competição, por ser monopólio natural, os entes reguladores simulam ambientes competitivos, por meio de técnicas e premissas econômicas e financeiras, para aplicar a metodologia do preço-teto, que tem como concepção a regulação por incentivo.

Segundo, a Argentina, após o colapso de 2001, não mais realizou revisões. A Lei nº 25.561/2002 de Emergência Pública em matéria Social, Econômica, Administrativa, Financeira e Cambial deixou sem efeito as cláusulas de ajuste e indexação das tarifas e a Resolução nº 38, de 9 de abril de 2002, do Ministério de Economia, dispôs que os organismos reguladores deviam interromper os processos de revisões tarifárias ou qualquer outro mecanismo de fixação de preços e tarifas. Contudo, a partir de 1º de julho de 2008, foi autorizado reajuste tarifário, o que é um passo para seguir com as revisões, porém, até o final da presente tese, não houve no país nenhuma revisão tarifária.

Terceiro, em razão das análises realizadas pelo TCU que possui uma Secretaria dedicada especificamente a fiscalizar o trabalho das agências reguladoras (Secretaria de Fiscalização e Desestatização - Sefid) e esta unidade técnica apresenta em seus trabalhos um nível de detalhamento muito maior que o órgão de controle externo correlato da Argentina (*Auditoria General de la Nación – AGN*), cujos trabalhos, em sua maioria, se destinam a fiscalizar a *Enre* em aspectos relacionados à qualidade do fornecimento de energia e à verificação de obras para a expansão do sistema elétrico argentino.

No que diz respeito à importância do gasto com energia elétrica, é preciso que se diga que essa rubrica representa 40% do total dos insumos na indústria brasileira e 23% na indústria argentina. Para as famílias, é no primeiro decil de renda que esta despesa tem maior impacto. Na Argentina, as famílias de baixa renda comprometem 7,6% de seu orçamento para o dispêndio com energia Elétrica, no Brasil, para essa faixa de renda, esse percentual sobe para 15,6%.

Esse capítulo tem como base empírica as notas técnicas e resoluções dos órgãos regulatórios e relatórios de controle externo (TCU e AGN), bem como as atas das audiências públicas realizadas quando das revisões tarifárias. Já os indicadores de custo de vida, os dados são originados do IBGE e *Indec (Instituto Nacional de Estadística y Censos)*.

Feitas essas observações de caráter operacional da exposição do capítulo, cabe destacar que com a mudança do papel do Estado, que passou de produtor para regulador e fiscalizador da indústria elétrica.

6.1 Regulação por incentivo

A criação das agências reguladoras tem como premissa que esses entes independentes são capazes de operar com neutralidade e transparência. Essa é uma complexa equação que compatibiliza os interesses das empresas, dos consumidores e do governo. Com base na teoria da regulação por incentivo a missão das agências é “proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade”⁴⁹.

Dentre os objetivos das agências consta que deve estabelecer regras claras e contratos estáveis capazes de manter a atratividade dos investidores, incentivando-os a expandir os serviços de eletricidade. Regular essa atividade industrial significa produzir adequadamente o sinal econômico que mobilize a produção/expansão do setor. Esse objetivo implica problemas da seguinte natureza: como assegurar a expansão eficiente dos serviços; como regular a entrada de novos produtores de modo a evitar a duplicação

⁴⁹ Ver sites www.enre.gov.ar e www.aneel.gov.br.

de serviços produzindo deseconomias de escala; e ainda, como impedir que certos agentes empresariais possam exercer o poder de mercado.

A teoria da regulação, como já especificado no capítulo 5, usa a intitulada competição por comparação no mercado. Através das tarifas, procura estabelecer regras aos monopólios naturais com metodologias que estimulem as eficiências alocativa, distributiva e produtiva. A primeira acontece quando os preços dos serviços da indústria igualam-se aos seus respectivos custos marginais. A segunda deve contemplar medidas capazes de regular a extração de excedentes econômicos pelo produtor. E por último, a produtiva, corresponde à seleção de tecnologia que proporcione com eficiência o menor preço possível para o serviço de energia elétrica.

A partir destas teses o atual modelo das agências convive com o dilema científico de como elaborar um regime tarifário que ao controlar os preços, via reajustes e revisões tarifárias, seja capaz de representar as condições de liberdade à variação dos preços proporcionados pelo mercado. E ainda, disponha na sua metodologia, o atributo de gerar sinais na forma de preços que estimulem a manutenção de serviços eficientes e com investimentos necessários à expansão, beneficiando os consumidores. Em geral, é isto o que permeia a metodologia regulação via preço-teto empregada na regulação das tarifas.

Os atributos acima descritos, por lei, são discutidos em audiências públicas, onde são ouvidos os agentes do setor e os consumidores. Portanto, ambos os entes reguladores (Aneel e *Enre*) são obrigados a efetuar audiências públicas quando das revisões tarifárias.

É válido, ainda, ressaltar que nos contratos de concessões do Brasil e Argentina são estabelecidas regras que permitem que as tarifas possam ser alteradas por meio dos seguintes mecanismos: 1) de reajuste tarifário anual; 2) de revisão tarifária periódica; e 3) de revisão tarifária extraordinária.

O modelo mercantil implantado nos dois países mantém a indústria elétrica desverticalizada, com a competição na geração e na comercialização⁵⁰, a transmissão e as distribuidoras com os preços de seus serviços regulados pela Aneel e *Enre* com

⁵⁰ Quanto à competição na geração, relembrar a discussão feita no Capítulo 5, onde se mostra que essa competição é teórica e não acontece na prática.

metodologias de estímulo a competição; o planejamento da expansão era indicativo, porém, a partir de 2003 na Argentina e 2004 no Brasil, passou a ser determinativo, com a licitação de novas usinas hidrelétricas e térmicas em regime de concessão onerosa. A operação é realizada pelo Operador Nacional do Sistema (ONS) e a *Compañia Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima* (Cammesa), ambas são organizações de direito privado e o despacho por oferta de preços. Os consumidores cativos atendidos pelas distribuidoras pagam tarifas decorrentes deste ambiente de competição mais os custos de transmissão e distribuição. Já os consumidores livres, têm liberdade para comprar diretamente dos geradores e dos comercializadores sem qualquer regulação do agente estatal.

No que diz respeito ao período dos contratos de concessão, enquanto na Argentina⁵¹ a vigência é de 90 anos, no Brasil é de 30 anos, podendo ser prorrogado por igual período, perfazendo assim 60 anos.

De forma bastante resumida, no Brasil há duas parcelas na composição da tarifa, são as parcelas A e B, a seguir detalhadas. Na Argentina também tem essa divisão, sendo uma não gerenciável que é o preço de compra da energia e a parcela gerenciável que é o Valor Agregado de Distribuição (VAD) que reflete o custo marginal da prestação do serviço.

As revisões se baseiam no seguinte tripé: 1) a empresa de referência (ER), que utiliza uma abordagem prospectiva para a previsão de ganhos de produtividade; 2) a definição da base remuneratória; e 3) a taxa de retorno, que se vincula a uma estrutura ótima de capital.

A criação das agências reguladoras coloca o Estado como um mediador dos conflitos e do progresso social, dentre as tarefas das agências estão: 1) garantir os direitos dos consumidores de receber o serviço com qualidade estabelecida no contrato de concessão e de pagar por esse serviço uma tarifa justa; e 2) garantir os direitos dos prestadores do serviço que atuam com eficiência e prudência de obter ganhos suficientes para cobrir custos operacionais e obter adequado retorno sobre o capital investido.

⁵¹ Lei n.º 24.065/92.

Feitas essas considerações gerais sobre a regulação por incentivo, volta-se ao intento inicial que é mostrar como são calculadas as tarifas e os principais elementos da regulação que busca simular um ambiente competitivo para regular monopólios naturais.

6.2 Reajustes anuais

O modelo de remuneração das concessionárias de energia elétrica é baseado na premissa de que a tarifa aplicada à quantidade de energia vendida gere a receita necessária para cobrir os custos da empresa. Contudo, compete ao ente regulador criar mecanismos de incentivos para que as empresas administrem seus custos de maneira eficiente, buscando o princípio da modicidade tarifária.

A Aneel divide, metodologicamente, os custos da concessionária em duas parcelas: Parcela A e Parcela B. A primeira representa os custos não gerenciáveis da empresa, ou seja, aqueles que não dependem da sua operação. A segunda parcela representa os custos gerenciáveis da empresa e devem abranger os custos operacionais e a remuneração do capital do investidor. A **Tabela 4** a seguir, detalha os principais componentes de cada parcela.

Tabela 4: Detalhamento da composição das parcelas A e B

PARCELA A (custos não-gerenciáveis)	PARCELA B (custos gerenciáveis)
Encargos Setoriais	Despesas: Operação e Manutenção
Cota de Reserva Global de Reversão (RGR)	Pessoal
Cotas de Conta Consumo Combustível	Material
Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE)	Serviços de terceiros
Rateio de custos do Proinfra	Despesas gerais e outras
Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	
Encargos de Transmissão	Despesas de Capital
Uso das instalações da rede básica de transmissão energia elétrica	Cotas de depreciação
Uso das instalações de conexão	Remuneração do capital
Uso das instalações de distribuição	
Transporte da energia elétrica proveniente de Itaipu	
Operador Nacional do Sistema (ONS)	
Compra de Energia Elétrica	Outros
Energia de Itaipu	P&D e Eficiência Energética
Contratos Iniciais, Contratos Bilaterais de Longo Prazo ou Leilões	PIS/COFINS

Fonte: Cadernos Temáticos da Aneel - Tarifas de Fornecimento de Energia Elétrica, 2005.

O reajuste tarifário é realizado anualmente e busca restabelecer o poder de compra da receita obtida pelo concessionário. Para isso, as Parcelas A e B são calculadas,

possibilitando a determinação do Índice de Reajuste Tarifário (IRT), que é aplicado na atualização das tarifas vigentes.

O IRT é dado pela razão entre a Receita na Data de Reajuste em Processamento - DRP (receita capaz de manter o poder de compra da empresa após o reajuste) e a Receita na Data de Referência Anterior - DRA (receita auferida pela empresa no período anterior).

A receita em DRA refere-se à receita efetivamente arrecadada nos últimos 12(doze) meses que antecederam o reajuste tarifário. Por outro lado, a receita em DRP é calculada com base na soma dos valores estimados para as parcelas A e B da concessionária.

Feitos esses esclarecimentos conceituais, registra-se que o TCU, por solicitação do Congresso Nacional⁵², realizou auditoria buscando identificar a razão pela qual as tarifas de energia elétrica tiveram aumento muito superior à inflação. Para tanto, buscou-se averiguar a consistência e adequação dos reajustes tarifários aplicados pela Aneel.

Identificou-se que havia uma série de distorções no modelo que a Aneel aplica nos processos de reajuste tarifário das distribuidoras de energia elétrica do país. O principal ponto que fragiliza a consistência da metodologia adotada se funda na desconsideração do impacto de variações futuras de demanda em componentes da Parcela A e na incorporação desses valores pela Parcela B – fenômeno que inflaciona as tarifas e onera, indevidamente, o consumidor.

Tal distorção permite às empresas concessionárias apropriarem-se de ganhos de escala do negócio que não decorrem de sua eficiência operacional. Em um cenário realista, em que se verifica uma demanda crescente ao longo do tempo, este método propicia um ganho adicional ao concessionário, o qual o não é repassado para o consumidor.

O erro começa no reajuste tarifário, aplicado todos os anos, exceto no ano da revisão tarifária - que ocorre em intervalos de quatro anos em todas as distribuidoras. Ao aplicar o reajuste, a Aneel o faz sobre a receita total dos 12 meses anteriores. O TCU concluiu que o correto seria aplicar o reajuste sobre a receita futura, não a dos 12 meses anteriores. Só assim o modelo captaria o aumento de demanda. É aí que está a falha. Se

uma distribuidora como a Eletropaulo, Light ou CEB tiver de arrecadar para o governo R\$ 1 bilhão para custear encargos do sistema, o aumento da demanda por energia poderá fazer com que a concessionária arrecade R\$ 1,05 bilhão. No ajuste, a Aneel verifica se a distribuidora pagou R\$ 1 bilhão, como era devido. Os R\$ 50 milhões adicionais recolhidos dos consumidores são embolsados pela distribuidora. Esse mecanismo se repete e se acumula nos últimos anos. Pela regra do setor elétrico, isso não poderia ocorrer, porque a distribuidora não pode auferir nenhum tipo de ganho no recolhimento de um encargo. A remuneração da empresa só pode ser obtida pela prestação do serviço de distribuição, fatia já prevista na composição da tarifa paga pelos consumidores. Na prática, a concessionária tira um ganho clandestino anual dos consumidores.

Pelo atual modelo, isso só não ocorreria se houvesse queda no consumo de energia, o que em regra não ocorre. Em geral, segundo cálculo do próprio governo, o mercado brasileiro de energia elétrica cresce à taxa de 5,1% ao ano. O único cenário em que a metodologia empregada não resulte em desequilíbrios do contrato, em desfavor dos consumidores e privilegiando indevidamente as empresas concessionárias, se verificaria em um contexto de crescimento nulo ou negativo de demanda. Tal situação verificou-se apenas na crise energética de 2001.

Percebe-se que da forma como se processam os reajustes tarifários das empresas concessionárias de energia elétrica, não há benefícios perceptíveis ao consumidor, que possam se traduzir em modicidade tarifária, incompatível, portanto, com os princípios que regem a regulação por incentivos no setor.

Em suma, ganha o concessionário com o acréscimo decorrente da variação da demanda, em regra crescente, e perde o consumidor final ao não compartilhar deste ganho.

O efeito dessa falha metodológica se propaga ao longo do ciclo tarifário, aumentando ainda mais seus impactos negativos. A citada falha metodológica remunera ilegalmente as concessionárias de energia elétrica em detrimento do interesse público e gera impactos de alta materialidade e prejuízos para o usuário de pelo menos R\$ 1 bilhão ao ano.

⁵² Ver TC – 021.975/2007-0 - Acórdão 2210/2008 – Plenário TCU.

O assunto foi pauta do Congresso Nacional na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Setor Elétrico. A Aneel, ao ser questionada pelo fato de as concessionárias auferirem receitas indevidas, disse que: “ficar com o dinheiro é eticamente discutível, mas isso que as distribuidoras estão fazendo é o que legalmente está constituído. Nós temos plena certeza que esse é um dinheiro que não pertence à distribuidora”, isto foi dito por David Antunes Lima, superintendente de regulação econômica da Aneel (Folha de S.Paulo, de 18 de outubro de 2009).

O assunto, em novembro de 2009, está causando grande polêmica. Os institutos que defendem os consumidores querem o ressarcimento dos valores pagos à maior, porém, a agência reguladora colocou em audiência pública o assunto, pois entende que não pode modificar as condições contratuais sem esse instrumento público.

Como ensina Offe (1984), o Estado tende crescentemente a usar uma estratégia que pode ser descrita como a criação das condições políticas para garantir o processo de acumulação. Essas políticas, que têm como objetivo geral reorganizar as relações de troca nos mercados, preservá-las e generalizá-las, são efetuadas com legitimação. Afinal, no presente caso, a Aneel é considerada uma entidade independente e neutra, suas ações são teoricamente pautadas pela técnica.

6.3 Revisão tarifária periódica

A revisão tarifária periódica, diferentemente do reajuste discutido no tópico anterior, é um processo mais detalhado de atualização que, geralmente, ocorre a cada cinco anos. Busca manter o equilíbrio econômico-financeiro ao longo do contrato de concessão, realizando análises mais profundas e detalhadas na determinação dos valores de cada componente das Parcelas A e B. O objetivo desse processo é calcular o reposicionamento tarifário e estabelecer o Fator X.

O cálculo do reposicionamento tarifário se baseia na definição da parcela da receita necessária para cobertura dos custos operacionais eficientes – para um dado nível de qualidade do serviço – e uma remuneração adequada sobre investimentos realizados com prudência.

O Fator X é um “número índice” fixado pela Aneel, a cada revisão periódica, conforme definido nos contratos de concessão, com o objetivo de ajustar os valores da Parcela B (custos gerenciáveis) aos ganhos de escala do negócio não decorrentes de aumento da eficiência operacional.

O processo de revisão tarifária periódica constitui-se basicamente do reposicionamento tarifário e da determinação do Fator X que será utilizado nos reajustes tarifários anuais até a próxima revisão periódica.

O percentual aplicado como reposicionamento tarifário consiste no confronto entre a receita requerida para um ano-teste futuro (primeiro ano do período a que se aplicará a revisão tarifária em processamento), reduzida por receitas que não decorrem exclusivamente das tarifas, e a receita verificada pela concessionária nesse período, conforme fórmula abaixo, constante da Nota Técnica Aneel nº 338/2008.

$$\text{Reposicionamento Tarifário} = \frac{\text{Receita Requerida} - \text{Outras Receitas}}{\text{Receita Verificada}}$$

A receita requerida é composta pelas Parcelas A e B. A Parcela A inclui os custos considerados não gerenciáveis pela concessionária (compra de energia elétrica, transporte de energia e encargos setoriais resultantes de políticas de governo) e que são repassados integralmente para a tarifa. A Parcela B inclui os custos de operação e manutenção eficientes, a remuneração dos investimentos prudentes e a quota de reintegração regulatória (refere-se à depreciação). Apesar de haver interveniência regulatória na Parcela A (limitação dos níveis de perdas e homologação de contratos de compra de energia com parte beneficiária), é sobre a Parcela B que recai o esforço maior do regulador durante a revisão periódica.

No cálculo da Parcela B, a Aneel estabelece níveis de custos operacionais eficientes (custos reconhecidos pela Agência) e uma remuneração adequada sobre investimentos prudentes (investimentos relacionados exclusivamente com a prestação do serviço de distribuição de energia). Esses custos e essa remuneração não são, portanto, os apresentados pela concessionária, mas aqueles definidos pela Aneel.

O montante a ser abatido da receita requerida por não decorrer exclusivamente das tarifas, mas que mantém relação, ainda que indireta, com o serviço público prestado ou com os bens afetos a sua prestação, corresponde à soma de receitas extra-concessão, outras receitas e receitas de suprimento.

A receita verificada é a receita obtida pela aplicação das tarifas de fornecimento em vigor sobre o mercado de venda considerado para o ano-teste.

O Fator X, por sua vez, expressa os ganhos de eficiência projetados da concessionária que devem ser repassados para o consumidor até a próxima revisão tarifária. Tais ganhos *“não estão associados a uma gestão mais eficiente da concessionária, mas decorrem dos incrementos das vendas da concessionária tanto pelo maior consumo dos clientes existentes quanto pela incorporação de novos clientes”*(Nota Técnica nº 338/2008). O Fator X é constituído pelos componentes Xe e Xa. O componente Xe procura capturar os ganhos de produtividade que a concessionária venha a obter durante o próximo período tarifário e o Xa tem por finalidade refletir a aplicação do Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sobre a parcela da mão-de-obra considerada nos custos operacionais da concessionária.

Para definir os custos operacionais eficientes a Aneel cria uma empresa espelho para cada uma das 63 concessionárias do Brasil, é o chamado Modelo da Empresa de Referência.

A justificativa da Aneel para aplicar esse método é a denominada “assimetria de informação”, entendida como o acesso às informações, em quantidade e qualidade, que é intrinsecamente diferente entre regulador e regulado, os detentores produtores e fornecedores das informações, dado que a concessionária tem um maior conhecimento das condições técnico-operacionais do serviço prestado.

Foi para enfrentar essa restrição que a Aneel adotou a Empresa de Referência (ER), que é definida como uma empresa que idealmente responderia pelo fornecimento do serviço adaptado às condições econômicas da área geográfica da concessionária sob análise. A ER foi desenhada pela própria agência reguladora com base em suas projeções

de uma operação eficiente, com o objetivo de mimetizar ou reproduzir uma empresa modelo com a qual a concessionária efetiva competiria tendo o incentivo de operar abaixo dos custos reconhecidos na própria ER. Desse modo, a ER se constitui em um exemplo de ação regulatória que independe das informações prestadas pela empresa regulada. O principal objetivo do modelo é simular um ambiente competitivo, incentivando a eficiência produtiva do regulado e, desta forma, proporcionando benefícios aos consumidores.

Todavia, a ER tem atuado como um Fator X positivo, ou seja, aumentando a tarifa e não a diminuindo, pois os valores propostos para essa empresa ideal, segundo Vieira (2007), são cerca de 5% superiores aos valores reais das empresas constantes nas suas demonstrações financeiras.

Outra inconsistência desse método foi detectado pelo TCU⁵³ no 1º ciclo tarifário, quando se percebeu que os benefícios fiscais dos juros sobre capital próprio (Lei nº 9.249/1995) não foram repassadas em benefício ao consumidor. Isso significa que a empresa eficiente idealizada pela Aneel tem a redução fiscal, porém, tal redutor não se reverteu em modicidade para a tarifa. O impacto sobre a tarifa era de ordem de 2%, o que é um montante expressivo, já que a receita do setor é da ordem de R\$ 100 bilhões ao ano (dados de 2008).

Já a metodologia do custo médio ponderado do capital para as concessionárias de distribuição, a Aneel adotou a metodologia que busca encontrar uma faixa de variação para a estrutura ótima de capital, baseada na análise da evolução da relação dívida/ativos de empresas de diversos países que atuam no setor de distribuição de eletricidade. Os países que fazem parte da amostra⁵⁴ são: Argentina, Chile, Grã-Bretanha e Austrália, além do Brasil. Esses países foram agrupados em três grupos, de acordo com seu grau de desenvolvimento e tipo de regulação do setor de distribuição, e foram calculadas faixas para

⁵³ TC nº 002.739/2003-7 Acórdão nº 272/2007 – Plenário.

⁵⁴ Na amostra de empresas argentinas foram consideradas três distribuidoras. A razão para a escolha somente dessas empresas é devido à ausência de informações a respeito das demais distribuidoras. Porém, as três empresas somadas são responsáveis pelo atendimento em torno de 50% dos consumidores de energia elétrica da Argentina em 2005, segundo dados da ADEERA – *Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica de La República Argentina* (2006), o que foi considerado pela Aneel como boa representatividade da amostra em relação ao mercado deste país.

a razão dívida/ativos desses grupos. Essas faixas foram então combinadas de maneira a produzir uma faixa de referência contra a qual os dados das empresas brasileiras pudessem ser comparados. Após essa comparação, foi estabelecida uma faixa de 44,42% a 66,59% para a relação dívida/ativos, resultando no valor de 56,95% como meta pontual para a estrutura ótima de capital a ser utilizada no cálculo do custo de capital.

A Resolução Normativa nº 259/2007 definiu que o custo de capital médio ponderado nominal na segunda revisão tarifária corresponde a 12,81 % e o custo de capital médio ponderado real corresponde a 9,95 %. Esses dados, bem como a distribuição entre custo de capital próprio e de terceiro, ponderado por estrutura de capital e corrigido por inflação norte americana, são apresentados na **Tabela 5**.

Tabela 5: Custo de capital médio ponderado (WACC)

Componente	Resolução Normativa nº 259/2007 Composição de cada componente (%)
Estrutura de Capital	
Capital Próprio	42,84
Capital de Terceiros	57,16
Inflação Americana	2,60
Custo de Capital Próprio	
Nominal	16,71
Real	13,75
Custo de Capital de Terceiros	
Nominal	14,97
Real	12,06
Custo Médio Ponderado WACC	
Nominal	12,81
Real	9,95

Fonte: Resolução Normativa Aneel nº 259/2007.

Isso significa que as concessionárias, mesmo sob o regime de monopólio natural, onde não há concorrência, possuem remuneração de seu capital de 9,95%. Embora a maior parte dos recursos investidos no Brasil em infraestrutura de energia elétrica sejam oriundos do BNDES, a juros subsidiados, não é considerado no cálculo para o custo de capital. Também não se leva em conta que são contratos que têm consumidores cativos e com duração de 90 anos (Argentina) e 60 anos (Brasil). Ou seja, esta definição traz, para o bojo das tarifas de energia, os mesmos condicionantes e parâmetros que norteiam a valorização do capital financeiro, sem computar as especificidades de ser contratos de concessões públicas em regime de monopólio natural.

6.4 Repasse da ineficiência para as tarifas

A descrição no tópico anterior sobre o método utilizado para a revisão tarifária por si só não traz eficiência, como preconiza a boa técnica da regulação por incentivo. O tratamento dado pela Aneel para as perdas elétricas é um claro exemplo de que as concessionárias não têm incentivos para serem eficientes.

Primeiro cabe esclarecer o que são as perdas. Elas se dividem em técnicas e comerciais. As perdas técnicas advêm da dissipação de energia nos condutores, o que é inerente às características físicas das instalações e também estão relacionadas à manutenção e à qualidade dos equipamentos. As perdas comerciais decorrem de fraude, furto e falta de medição.

O nível de perdas no sistema elétrico é fator determinante do patamar tarifário assim como da própria necessidade de investimento em novos empreendimentos de geração, pois, para uma dada demanda, quanto maiores forem as perdas, mais energia deverá ser gerada e injetada no sistema, sendo que uma parte será efetivamente consumida, faturada e paga e outra parte será dissipada nos condutores, furtada, não medida ou não paga. Certo nível de perdas é inevitável, mas, certamente, é gerenciável e passível de regulação. Incentivos adequados devem ser oferecidos a todos os agentes do sistema para que se tenha a melhor eficiência energética possível, caso contrário, as externalidades negativas tanto econômicas quanto ambientais se farão sentir em toda a sociedade.

Em 2007 o TCU realizou auditoria para quantificar o impacto das perdas na tarifa de energia e verificar se a atuação da Aneel estava propiciando a minimização dessas perdas.

Quanto ao impacto nas tarifas, constatou-se que somente a parte embutida na tarifa é da ordem de R\$ 4,7 bilhões, que representam 5% do faturado anual do setor (que foi de R\$ 90 bilhões em 2007), ao se acrescentar a energia que deixa de ser faturada e os respectivos impostos que deixam de ser arrecadados, essa cifra alcança os R\$ 10 bilhões, ou seja, 11% do faturamento anual do setor; dessa forma é possível visualizar a magnitude dessas perdas.

Para mensurar somente a magnitude das perdas comerciais, oriundas de fraude e furto, que em 2007 foi de 19 TWh, basta dizer que esse montante é equivalente a todo o mercado cativo do Estado de Minas Gerais com seus 6,2 milhões de consumidores durante um ano inteiro. Já os 25 TWh de perdas técnicas são suficientes para atender por um ano os Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará juntos. Estes três Estados fornecem energia para 11,6 milhões de consumidores.

Ainda com o intuito de esclarecer a materialidade das perdas, registra-se que a Usina de Santo Antônio - a primeira de um conjunto de duas do complexo do rio Madeira (RO) - terá capacidade para 2.144 MW com investimento estimado em R\$ 9 bilhões, enquanto somente as perdas comerciais por ano alcançam 2.219 MW⁵⁵. As perdas elétricas globais anuais são da ordem de 5.938 MW e com tendência de acréscimo, como já vem ocorrendo nos últimos anos. Assim, considerando que as perdas no Brasil podem ser combatidas com mais eficácia, há uma margem muito grande para a sua redução.

Uma vez explicitado a importância do tema perdas elétricas nas tarifas, cabe agora aclarar qual o tratamento dado pela Aneel no repasse dessas perdas aos consumidores.

Como já referenciado, as tarifas de energia são estabelecidas no momento da assinatura do contrato de concessão e permanecem constantes com base em indexador previsto nos contratos por um período de tempo previamente determinado, em geral quatro anos (há contratos com 5 e até 8 anos), ou seja, o fator X – destinado a compartilhar os ganhos de eficiência das concessionárias com os usuários – nesse período foi zero. Isso significou que desde a assinatura dos contratos de concessão até 2003, quando iniciou o 1º ciclo de revisão tarifária no Brasil, o consumidor pagou as tarifas históricas e as concessionárias tiveram a oportunidade de apropriar todos os ganhos de eficiência, sem compartilhá-los com os consumidores.

Alegadamente, a fixação do fator X como zero, nos primeiros anos da concessão, possibilitaria incentivos para que o novo gestor buscasse ganhos de eficiência (que, portanto, não deveriam ser considerados distorcidos). Assim, num segundo período (após a

55 Perdas globais são de 5.938 MW, sendo 2.910 de perdas técnicas na distribuição + 809 na transmissão + 2.219 MW perdas comerciais.

revisão tarifária) os consumidores seriam beneficiados, através da fixação de um fator X efetivamente redutor das tarifas⁵⁶.

Embora a Aneel reconheça na Nota Técnica nº 051/2003 que as concessionárias possuem capacidade de gestão sobre as perdas elétricas, elas estão enquadradas na Parcela A, ou seja, nos montantes não gerenciáveis. Com isso, os custos das perdas elétricas são repassados aos consumidores, o que não se coaduna com a regulação por incentivo.

Há um outro detalhe na metodologia que merece ser esclarecido. É o fato de se associar o furto de energia às áreas intituladas de “risco social”, ou seja, às favelas.

A metodologia colocou no mesmo patamar todos os consumidores, sem discriminar por classe ou localização do consumidor, ou seja, a perda utilizada para o cálculo do “índice de complexidade” foi o total de perda em MWh.

O Estado do Rio de Janeiro apresenta uma das maiores perdas do país, sendo atendido por duas concessionárias, a Light e a Ampla. Durante o 1º ciclo, foram aceitos altos níveis de perdas na distribuição da Ampla e da Light, respectivamente, 29,46% e 24,29% sobre o mercado cativo, em função dos problemas sociais daquele Estado. Essas perdas foram justificadas pelas concessionárias, e aceitas pela Aneel, em razão da violência, tráfico, favelas e outras mazelas sociais que afetam o Estado.

Observou-se, porém, que as áreas de risco respondem por apenas 37% das perdas comerciais. Tal fato foi mostrado tanto pela Universidade Federal Fluminense, que efetuou estudo para as concessionárias, como no seminário Rio Legal, em que as várias concessionárias de serviços públicos, de água, luz e gás, apresentaram sua situação. Mas ficou patente que condomínios de alto luxo, não só na cidade do RJ, como nos balneários como Angra dos Reis, Búzios e outros, são construídos já com tecnologia que possibilite a fraude no consumo de energia elétrica. Tanto a Ampla como a Light estão desenvolvendo ações direcionadas para blindar esses tipos de clientes. Segundo a Ampla, “até organizações ou pessoas, teoricamente insuspeitas, fazem furto de energia, como igrejas católicas, igrejas

⁵⁶ Cabe ressaltar que na Argentina a primeira revisão ocorreu após 5 anos das privatizações e a partir da primeira revisão, seriam feitas revisões a cada 5 anos. No Brasil, algumas concessionárias só passaram pela primeira revisão após 8 anos de privatizadas, a partir de quando se passou a efetuar revisões a cada 5 anos. A primeira se deu em 2003 e a segunda a partir de 2008.

evangélicas, polícia, escolas, residência de um juiz, residência de um prefeito, restaurantes, hotéis, padarias, condomínios horizontais de classe alta” (TC-205.619/2007-2).

Outro exemplo é a Manaus Energia que justifica o alto índice de perdas comerciais às dificuldades sociais e econômicas da região. De fato, essas variáveis influenciam no índice das perdas, no entanto, quando são divididas por classe percebe-se que 76% das perdas comerciais e industriais, ou seja, grande parte da perda elétrica daquele Estado está no Distrito Industrial de Manaus, onde estão localizadas as fábricas da zona franca. Dessa forma, o maior índice das perdas está associado a setores que não representam uma complexidade social elevada.

Portanto, a premissa da metodologia é que as perdas comerciais estão relacionadas a questões sociais, o que é indiscutível. Porém, o que é questionável é qual o percentual dessa perda que, de fato, está associada a essas questões, já que o tratamento dado não separa área de risco de bairros nobres. Isso significa que uma indústria ou uma casa comercial tem o mesmo tratamento de uma área de favela. Esse raciocínio se estendeu para todas as concessionárias.

A concepção do método está respaldada na complexidade social, ao colocar no mesmo patamar as perdas comerciais ocorridas em distritos industriais, comerciais, bem como condomínios de alto luxo, onde há possibilidade de evitá-las, não incentiva a boa gestão dessas perdas.

É como se a perda comercial fosse inerente ao sistema, impossível de ser combatida, independente da característica do consumidor, o que não é real, sendo, portanto, incompatível com a regulação por incentivo.

Cabe registrar que não é apenas o TCU que critica o tratamento dado às perdas elétricas. Agentes do setor têm questionado com veemência o repasse das perdas comerciais para as tarifas. A seguir, estão descritas as contribuições da Companhia Siderúrgica Nacional

– CSN na Audiência Pública nº 47/2004 e da Associação Nacional dos Consumidores de Energia – ANACE⁵⁷ - na Audiência Pública nº 08/2006.

“(…) quando da privatização das distribuidoras de energia, um dos pontos de maior atratividade para os compradores destas empresas, era o nível de perda de energia: quanto maior o nível de perda de energia maior era a possibilidade de ganho dos compradores, caso as distribuidoras investissem na redução destas perdas. O que acontece atualmente é que praticamente toda, ou quase toda, a perda comercial está sendo coberta pelo pagamento dos consumidores, fazendo com que as distribuidoras possam ter este ganho com muito pouco investimentos na redução das perdas. Qual o incentivo que os gestores das distribuidoras têm em aplicar recursos para sua diminuição, se todos os consumidores já estão pagando esta conta? Absolutamente nenhum, ou seja, as distribuidoras trabalham como se não tivessem nenhuma, ou quase nenhuma, perda comercial, ou seja, todo o ganho que teriam com a privatização já obtêm hoje sem a aplicação de recursos financeiros para a diminuição destas perdas.” (acessado via Internet www.aneel.gov.br – audiência pública 47/2004).

Enquanto a CSN ressalta a ausência de investimentos, a ANACE entende que as perdas comerciais deveriam ser tratadas como risco do mercado e, como tal, deveria ser assumida pela concessionária.

“recursos inadequados, subestimação do problema, falta de *expertise* etc., o que denota os equívocos do tratamento ao assunto até o momento e a necessidade de seu aprimoramento no ambiente regulatório. Outro aspecto verificado é que o risco de mercado não é assumido pela concessionária” (Anexo VIII da Nota Técnica Aneel nº 262/2006).

Para encerrar o assunto perdas cabe comparar o nível de perdas do Brasil com outros países da América do Sul. Vê-se que o Brasil se destaca com o pior índice de perdas que alcança 20,28% de toda a energia produzida. Não se pretende concluir com essa comparação que existe nível ideal, pois cada mercado tem suas características, porém, há alguns aspectos nesses países que, a despeito do tamanho continental do Brasil, contribuem em tese para a perda de energia: têm regiões muito montanhosas com povoados distantes, notadamente na região patagônica da Argentina e a andina; e no contexto sócio-econômico, todos têm baixos indicadores sociais.

⁵⁷ Os associadas da ANACE são empresas dos setores têxtil, mineração, alimentos, hotelaria, shopping centers, empreendimentos imobiliários, máquinas e equipamentos, papel e celulose, embalagens, isolantes elétricos, revestimentos e cerâmico. Têm juntos aproximadamente 900 MW médios de carga.

Tabela 6: Perdas elétricas em países da América do Sul

Empresa	Perdas Técnicas (%)	Perdas Comerciais (%)	Perdas Totais (%)
Chilectra – CHILE	4,60	1,00	5,60
Condensa – COLÔMBIA	8,30	3,20	11,50
Eldenor – PERU	7,80	1,50	9,30
Edesur – ARGENTINA	6,80	3,10	9,90
BRASIL	12,70	7,58	20,28

Fonte: USAID/BETOP citada no I Workshop sobre furtos e fraudes de energia, apresentado pela Aneel em Curitiba no dia 9 de novembro de 2004.

6.5 Auto-suprimento

O auto-suprimento⁵⁸ permite às distribuidoras a contratação de energia de empresas coligadas até 30% de sua demanda, com isso criou-se uma combinação altamente prejudicial ao consumidor, pois o preço dessa “venda” entre coligadas é superior ao preço de mercado e é o preço maior que é repassado para a tarifa.

Um exemplo é o caso da Light que contratou, para substituir a geradora Furnas, com um preço em torno de R\$ 76,03 por MWh, a Termo Norte-Fluminense, sua coligada, por quase R\$ 133,19 por MWh.

Para melhor explicitar o que o modelo permite que se repasse ao consumidor, é importante entender que, quando a Light distribuidora deixou de comprar energia de Furnas e passou a adquirir da Norte-Fluminense, do seu próprio grupo, a operação, gerida pelo ONS não foi alterada em nada, pois o ONS ignora contratos ou qualquer tipo de acerto entre empresas, como já dito no Capítulo 5, há uma separação entre operação e comercialização da energia.

As usinas hidráulicas de Furnas continuam gerando o mesmo montante independente de a empresa estar descontratada. A Usina Norte Fluminense, uma térmica, numa situação de sobra de energia, continuou desligada, ou seja, nada produziu.

A CCEE (que é responsável pela comercialização), ao comparar a energia contratada com a efetivamente gerada, vê que Furnas gerou mais do que vendeu e a Norte Fluminense, que não gerou nada, tem um contrato de venda de energia com a Light. Uma vai “vender” o que tem sobrando e a outra vai “comprar” o que precisa para cumprir o contrato firmado.

⁵⁸ TC – 010.655/2008-0 : representação da Sefid que questiona tais contratações.

Nesse ponto emerge a adaptação do modelo mercantil brasileiro. Como o preço médio do mercado *spot* para Região Sudeste era de R\$ 24,00 por MWh, Furnas teve que vender seu excedente por esse valor, ao invés dos R\$ 76,03. Entre as compradoras, uma foi a térmica Norte-Fluminense, que “virtualmente” repassou essa energia à Light, mas por R\$ 133,00, seu preço de contrato. Os mesmos MWh que estavam sendo vendidos à Light por R\$ 76,03 recebem um “carimbo” da CCEE como sendo energia de térmica e assim passam a custar 75%.

E esse não foi caso isolado. Identificou-se situação semelhante na tabela que segue, o caso mais desfavorável ao consumidor foi a Celpe, pois contratou, para substituir a geradora federal Chesf, com um preço em torno de R\$ 40 por MWh, a Termopernambuco, sua coligada, por R\$ 150 por MWh, um valor 275% maior.

Tabela 7: Valores a maior repassado consumidor

Distribuidora	R\$/MWh	Geradora	R\$/MWh contratado coligada	Empresa contratada coligada	Preço a maior (%)
AES Eletropaulo	78,30	Cesp	109,94	AES Tietê	40
Light	46,03	Furnas	133,19	Norte-Fluminense	75
Coelba	54,33	Chesf	146,90	Termo Pernambuco	70
CPFL	63,05	Cesp	113,27	CPFL Geração	80
Cosern	53,01	Chesf	135,27	Termo GCS	155
Coelce	54,70	Chesf	153,98	Termo Fortaleza	181
Celpe	40,00	Chesf	150,00	Termo Pernambuco	275

Fonte: D´araujo (2009, p. 151 e TC-010.655/2008-0 (TCU, 2009).

É difícil de crer, mas o modelo permite fatos como esses, conseqüentemente, o impacto na tarifa é muito forte, colocando o princípio da modicidade tarifária e da eficiência do setor em segundo plano.

6.6 Reajuste extraordinário

A revisão tarifária extraordinária é um mecanismo, por meio do qual a Aneel, pode, a qualquer tempo, por solicitação da empresa de distribuição e quando devidamente comprovada, proceder a revisão das tarifas, visando manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, caso haja alterações significativas nos custos da empresa de distribuição, incluindo as modificações de tarifas de compra de energia, encargos setoriais ou encargos de uso das redes elétricas que possam ser estabelecidos durante o período.

Esse reajuste ocorreu uma única vez, no racionamento de 2001/2002, de acordo com auditoria realizada pelo TCU⁵⁹. Naquela ocasião, as ações da Aneel e da Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (CGE) foram alvo de auditoria que levantou o custo direto, incorrido por todos os brasileiros, em razão do apagão elétrico. A CGE, durante o período em que teve vigência, promoveu a regulamentação e o gerenciamento do Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica – PERCEE⁶⁰. Coube à CGE, entre outras, a fixação de regimes especiais de tarifação ao consumidor de acordo com os níveis e limites de consumo, assim como permitir a concessão de bônus por consumo reduzido de energia elétrica.

A consequência financeira da implantação do PERCEE foi onerar o consumidor pelos encargos tarifários relativos à conta especial e à recomposição tarifária extraordinária – RTE, que é composta pelos encargos atinentes às perdas de receita das concessionárias no período de junho de 2001 a fevereiro de 2002.

As concessionárias foram ressarcidas de todas as despesas que declararam ter incorrido por causa do apagão. Além disso, foram ressarcidas das receitas que deixaram de auferir em razão do apagão. Para calcular quanto é devido para cada concessionária foi feita uma simulação com a projeção do mercado de cada uma delas caso não tivesse o racionamento, daí foi calculado quanto seria a receita da concessionária sem o apagão e tal diferença foi reposta pelo Tesouro Nacional e pelos consumidores.

O montante do PERCEE superou os R\$ 32,2 bilhões, em valores de outubro de 2003, que, trazidos a valores de agosto de 2009, com base no IGP-M, alcança a quantia de 45,2 bilhões de reais.

Esse foi o valor repassado às distribuidoras de energia elétrica, sendo que 60% foi pago pelos usuários, por meio de repasse tarifário, e o restante, pelo Tesouro Nacional e BNDES, onerando os contribuintes. A Tabela 8 e Tabela 9 detalham esses custos.

⁵⁹ TC-006.734/2003-9 - Acórdão n.º 1.543/2009 - TCU – Plenário.

⁶⁰ Medida Provisória 2.198-5/2001.

Tabela 8: Custo do Apagão rateado entre os usuários em milhões de R\$

Descrição	Custo¹
Conta Especial – despesas declaradas a maior face ao apagão	221,65
Sobretarifa cobrada dos consumidores durante o apagão por descumprimento de meta	443,43
Recomposição de Receita do período de junho/dezembro de 2001	5.054,69
Recomposição de Receita do período dos meses de janeiro e fevereiro de 2002	1.265,74
Variações de itens da “Parcela A” de 1º de janeiro a 25 de outubro de 2001	1.392,81
Compra de Energia no âmbito do MAE no período de 1º de jun/2001 a 28 de fev/2002	2.848,13
CVA a partir de 26 de outubro de 2001	1.708,34
Térmicas Emergenciais – CBEE – contratação da capacidade	6.747,00
Total	19.681,79

(1) Valores de outubro de 2003.

Fonte: TC-006.734/2003-9 (TCU, 2009).

Tabela 9: Custo do Apagão rateado entre os contribuintes brasileiros em milhões de R\$

Descrição	Custo¹
Desembolso do Tesouro Nacional p/concessionárias (sobretarifa – bônus durante apagão)	733,72
Título da Dívida Pública Federal emitidos pela União para CBEE, Lei n.º 10.438/2002	11.000,00
Aporte do Tesouro Nacional para a CBEE	800,00
Total	12.533,72

(1) Valores de outubro de 2003.

Fonte: TC-006.734/2003-9 (TCU, 2009).

O impacto sobre as tarifas foi enorme, somente a contratação das termelétricas emergenciais – de março de 2002 a dezembro de 2005 - foram arrecadados R\$ 6,2 bilhões para o pagamento de 1,5 milhão de MWh, ou seja, para cada 1 MWh consumido das termelétricas emergenciais se pagou a cifra de R\$ 4.133,33.

Considerando os custos indiretos, incorridos em sua consequência, como redução de atividade econômica, registrada pela diminuição do PIB (a taxa de crescimento da economia caiu de 4,3% no ano 2000 para 1,3% no ano de 2001), aumento do desemprego, perda de competitividade em razão do aumento de custo da energia elétrica, diminuição do ritmo de arrecadação de tributos, desestímulo ao investimento, imagem do Brasil no exterior, entre outras consequências negativas, chega-se a prejuízo superior aos 45,2 bilhões de reais registrados. Esse valor (R\$ 45 bi) é suficiente para a construção de 6 usinas como a de Jirau no Rio Madeira que está em fase de execução.

6.7 Relatórios apresentados pela AGN na Argentina

Na Argentina, também, houve apagão, porém, enquanto no Brasil houve diminuição da oferta de energia, lá parte da cidade Buenos Aires ficou 2 semanas sem fornecimento de energia elétrica causada pela pane no sistema da concessionária *Edesur* (controlada pela espanhola *Endesa*) face a ausência de investimento. Foram atingidos vários bairros, totalizando 155 mil domicílios sem luz, e, conseqüentemente, sem água, metrô e semáforos. Como já dito nesta tese, a partir de 2003, o Estado passou a atuar diretamente como financiador dos grandes investimentos de geração de energia naquele país.

Os relatórios produzidos pela *Auditoria General de La Nación* (AGN) têm uma natureza diferenciada do TCU, pois a auditoria que fazem é mais relacionada à conformidade e o TCU operacional. Explica-se: a AGN, em razão de o Tesouro Nacional da Argentina estar diretamente aplicando recursos na execução de obras de hidrelétricas (como a de Yacyretá) e em linhas de transmissão, a ação daquele órgão de controle tem se destinado a investigar a regularidade da execução dessas obras, tendo em vista a premente necessidade de expandir a oferta de energia já que há um déficit estrutural na Argentina no inverno há frequentemente racionamento.

Considerando que as revisões tarifárias foram suspensas, não foi encontrado qualquer relatório que confrontasse a metodologia aplicada pela *Enre* e a regulação por incentivo. Entretanto, como já destacado, quando a *Enre* aplicou a revisão, mostrou muita semelhança com os métodos adotados pela Aneel.

Outro aspecto que merece registro é o fato de os relatórios da AGN se destinarem ao parlamento, enquanto no TCU os processos são julgados pelo corpo formado por 9 Ministros⁶¹ que tem poder decisório, ao passo que a AGN envia as recomendações para os órgãos auditados e depois os relatórios são enviados ao parlamento para, caso achem pertinente, tomam ações mais efetivas. O TCU, tão logo suas decisões se tornem públicas (após o julgamento) há prazo para que as agências efetuem as correções.

⁶¹ Os Ministros são indicados pelo Congresso Nacional (2/3); e 1/3 pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal, sendo alternadamente dentre: 1 indicado pelo Presidente da República; 1 entre membros do Ministério Público; e 1 entre os concursados para a vaga de Ministro-Substituto. Na Argentina, quem dirige a AGN é uma pessoa indicada pela oposição ao partido que estiver na Presidência da República.

Outra fonte de verificação da AGN é a qualidade do serviço, o que nunca foi objeto de auditoria por parte do TCU. Essa preocupação é explicada pelas recorrentes crises energéticas que o país tem vivenciado durante os invernos, tendo, inclusive, importado energia do Brasil.

O trabalho de auditoria da AGN é no sentido de verificar os procedimentos do *Enre* sobre os Índice de Frequência de Interrupção Medição Média por Usuário (sigla em SAIFI em inglês) e Índice de Duração de Interrupção Médias por Usuário (SAIDI), já que os cortes feitos no período são destinados à indústria e não às residências, embora a população tenha reclamado muito da interrupção de fornecimento, o que levou a AGN a fazer trabalhos nesse sentido.

Outro assunto que tem ocupado as auditorias da AGN é a energia nuclear. A Argentina dispõe de duas centrais nucleares, a Atucha I⁶² e a usina Embalse, porém, está sendo instalada a terceira usina nuclear, a Atucha II, cuja previsão para operação é o ano de 2010. A preocupação principal é com a tecnologia dos reatores, pois há uma polêmica no país se serão comprados reatores canadenses ou franceses, pois enquanto este último oferece reator com vida útil de 60 anos o canadense é de apenas 40 anos. A expectativa é que essa fonte de energia passe de 2,8% da matriz energética para 6,3%, com isso a Argentina passará a ser o país da América Latina com maior percentual de energia atômica. Considerando que nesta obra há 4 mil pessoas trabalhando, a AGN tem direcionado suas ações para verificar a boa e regular aplicação dos recursos públicos na obra. Porém, nenhuma irregularidade foi apontada pelos relatórios.

6.8 Conclusão

Foram expostas fragilidades nas premissas adotadas pela metodologia do preço-teto, cujo resultado é a distribuição vantajosa do excedente econômico para as concessionárias de energia elétrica.

Trabalho desenvolvido pelo TCU constatou que as perdas elétricas (técnicas e comerciais) foram repassadas para as tarifas dos consumidores. Essas perdas são gerenciáveis, cabendo às concessionárias investir em georeferenciamento, medição centralizada e redimensionamento das redes. Essa atuação do regulador deve ser analisado

no âmbito da regulação por preço-teto com a instituição do Fator X que, teoricamente, busca repassar ganhos de eficiência para o consumidor.

Observou-se que o fator X, destinado a compartilhar os ganhos de eficiência das concessionárias com os usuários, no período entre a assinatura do contrato a partir de 1996 até 2003 foi zero. Isso significou que desde a assinatura dos contratos de concessão até 2003, quando iniciou o 1º. ciclo de revisão tarifária no Brasil, o consumidor pagou as tarifas históricas e as concessionárias tiveram a oportunidade de apropriar todos os ganhos de eficiência, sem compartilhá-los com os consumidores.

Alegadamente, a fixação do fator X como zero, nos primeiros anos da concessão, daria incentivos para que o novo gestor buscasse ganhos de eficiência. Assim, num segundo período (após a revisão tarifária) os consumidores seriam beneficiados, através da fixação de um fator X efetivamente redutor das tarifas.

Quando chegou a oportunidade do consumidor se beneficiar, na 1ª. revisão tarifária de 2003, a Aneel repassou toda a ineficiência advinda das perdas elétricas para os consumidores. Era justamente esse incremento na eficiência da nova gestão que justificava o modelo adotado. O impacto na tarifa foi da ordem de 5% ao ano, o que está em torno de R\$ 4,7 bilhões anuais.

Outra falha identificada pelo TCU foi a definição do preço-teto nos reajustes anuais das tarifas. Identificou-se que havia sérias distorções no modelo que a Aneel vem aplicando nos processos de reajuste tarifário das distribuidoras de energia elétrica do país. O principal ponto que vulnera a consistência da metodologia adotada funda-se na desconsideração do impacto de variações futuras de demanda em componentes da Parcela A⁶³ e na incorporação desses valores pela Parcela B⁶⁴ – fenômeno que inflaciona as tarifas e onera, indevidamente, o consumidor.

⁶² A primeira usina nuclear argentina data de 1974, sendo pioneira na América Latina. Até 1958 somente Reino Unido, Estados Unidos e França possuíam centrais nucleares (Silveira, 1999).

⁶³ Custo não gerenciáveis, que não dependem da operação da empresa: compra de energia, encargos setoriais e encargos de transmissão.

⁶⁴ Custos gerenciáveis, diretamente relacionados com a operação da empresa: custos de operação e manutenção e remuneração do capital do investidor.

Tal distorção permite às empresas concessionárias apropriarem-se de ganhos de escala do negócio que não decorrem de sua eficiência operacional. Em um cenário realista, em que se verifica uma demanda crescente ao longo do tempo, este método propicia um ganho adicional ao concessionário, o qual não é repassado para o consumidor.

Em suma, ganha o concessionário com o acréscimo decorrente da variação da demanda, em regra crescente, e perde o consumidor final ao não compartilhar deste ganho. O efeito dessa falha metodológica se propaga ao longo do ciclo tarifário, aumentando ainda mais seus impactos negativos.

Citada falha metodológica remunera ilegalmente as concessionárias de energia elétrica em detrimento do interesse público e gera impactos de alta materialidade e prejuízos para o usuário de pelo menos R\$ 1 bilhão ao ano, essa falha remonta ao ano de 1997.

Na aparência a regulação é feita seguindo regras do mercado, entretanto, mostrou-se que quando o sistema não funciona como o previsto, é o Estado quem socorre as empresas.

Outro trabalho do TCU foi sobre o apagão. Com a diminuição da oferta de energia em 2001 no Brasil, o Tesouro Nacional e os consumidores arcaram com o ônus e repassaram para as concessionárias a recomposição da receita que deixaram de auferir em razão do racionamento. O custo direto do apagão foi de R\$ 45,2 bilhões (a preços de agosto de 2009). Considerando os custos indiretos, incorridos em sua consequência, como redução de atividade econômica, registrada pela diminuição do PIB (a taxa de crescimento da economia caiu de 4,3% no ano 2000 para 1,3% no ano de 2001), aumento do desemprego, perda de competitividade em razão do aumento de custo da energia elétrica, diminuição do ritmo de arrecadação de tributos, desestímulo ao investimento, imagem do Brasil no exterior, entre outras consequências negativas, chega-se a prejuízo superior aos 45,2 bilhões de reais registrados. Esse valor (R\$ 45,2 bi) é suficiente para a construção de 6 usinas como a de Jirau no Rio Madeira que está em fase de execução.

Na Argentina, em 1999, a concessionária espanhola *Endesa*, por falta de investimento, deixou parte de Buenos Aires por duas semanas sem energia, atingindo 250

mil domicílios. Após o colapso de 2001, o Estado argentino passou diretamente a investir na geração e transmissão de energia.

Nesse contexto, a regulação do setor elétrico surge como produto da contradição entre a necessidade de fluidez do mercado e a necessidade de normas estáveis. Todavia é uma contradição aparente, pois por meio da regulação intitulada por incentivo, o Estado coopera ativamente com os desígnios da nova forma de organização, uma vez que ele não é um mediador neutro, como pretendem ser as agências reguladoras, que agem ao ritmo dos conteúdos de uma burocratização cientificizada, em favor de grupos dominantes. Como articulam uma lógica empresarial com um serviço público (e monopólio), usufruem de infraestruturas preexistentes, de mercado cativo e de garantias jurídicas que lhes garantem lucros extraordinários às concessionárias provedoras do fornecimento de energia elétrica.

Essa reestruturação organizacional envolve uma dialética que significa, de um lado, a eliminação de órgãos e empresas públicas e a multiplicação de concessionárias privadas e, de outro lado, as agências reguladoras e demais entes criados para a operacionalização do setor elétrico como o caso do Operador Nacional do Sistema (ONS) no Brasil e *Compañia Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima* (Cammesa) na Argentina que são grandes organizações privadas encarregadas do despacho da energia.

A nova dialética substitui um esquema de Estado concentrador e centralizador de funções por um conjunto de agentes que agem simultaneamente. Não se trata de uma pulverização de funções, mas da imposição de uma racionalidade de concentração diferente que vai além das fronteiras nacionais.

Desse modo, o Estado como mediador de todos os processos, assume o papel de institucionalizar a quase totalidade dos “riscos” sobre os consumidores de eletricidade do ambiente regulado, na medida em que, os custos e toda a lucratividade são inseridos diretamente sobre as tarifas das distribuidoras cobradas dos seus consumidores.

Estas ações do Estado, via agência reguladora, mais do que o benefício imediato observado para um determinado grupo empresarial, constituem, um conjunto de fatos

fundamentais que vão reformando e determinando novas estruturas de organização e distribuição do capital/trabalho para manter a sustentabilidade da reprodução do capital.

No próximo capítulo serão tratadas as questões sociais e decorrentes das políticas traçadas nos anos 1990 no que concerne à distribuição de renda.

7. CAPÍTULO 7 – Reflexos das reformas e ajustes dos anos 90

Esse último capítulo busca sintetizar os reflexos sociais dos ajustes estruturais implementados nos anos 90 no Brasil e na Argentina.

Entre os propósitos desses ajustes estava a inserção dos países latino-americanos no mercado mundial, e para tanto, a iniciativa privada passaria a prestar os serviços públicos até então supridos pelo Estado e, acreditava-se, na auto-regulação do mercado.

Resgatam-se os episódios ocorridos na Argentina em 2001 e os indicadores sociais e de distribuição de renda daquele país. Procura-se comparar esses dados com os indicadores brasileiros.

A respeito do suprimento da energia elétrica, busca-se mostrar sua importância para os domicílios de baixa renda, comparando-se a instituição da política pública Tarifa Social instituída nesses dois países.

7.1 Entre a civilização e a barbárie

Esse título, civilização e barbárie, foi inspirado no livro de Domingos Sarmiento, primeiro presidente da República Argentina (1868-1874), que além de político foi educador e escritor. Publicou *Facundo, civilizacion y barbarie* (1845)⁶⁵. Sarmiento era um liberal bonaerense de tradição européia. Sonhava com um país diferente, criticava duramente a briga fratricida entre os unitaristas e federalistas (ele era partidário dos unitaristas) que desde a independência massacrava a Argentina. A propósito, o ex-presidente Carlos Menem, que é de La Rioja, onde foi governador, usava suíças largas, imitando Facundo. Em seu livro, Sarmiento explica o fracasso de seu país à época por meio de três fatores principais.

⁶⁵ Na guerra civil argentina, em final dos anos de 1820, Sarmiento combateu ao lado dos liberais, e quando Rosas estabeleceu sua ditadura em 1835, foi exiliado para o Chile e publicou *Facundo, civilizacion y barbarie* (1845), uma contundente crítica à ditadura que se tornou um clássico da literatura argentina. Após a queda de Rosas em 1852, Sarmiento regressou ao seu país. Foi eleito presidente e reformou o sistema escolar argentino, universalizando a instrução pública, permitindo que o país iniciasse o século XX com o mais baixo índice de analfabetismo da América Latina.

O primeiro é a história: a Espanha era um país atrasado e não servia de modelo. Sarmiento considerava como modelo a Inglaterra, a França e, sobretudo, os Estados Unidos. O segundo problema é o da raça: os indígenas não podiam fazer uma nação moderna, vem daí a idéia da imigração, pois era imprescindível mudar a composição do país. O terceiro é a questão da terra: era necessário introduzir um grande projeto liberal em que as terras seriam ocupadas por meio da propriedade privada.

Essa atávica dualidade, civilização e barbárie, é cada dia mais atual para se pensar a América Latina, especialmente neste início de século XXI, pois o crescimento econômico não se metamorfoseou em desenvolvimento de modo que a maioria da população dessa região não tem acesso aos serviços que o mundo civilizado considera como o mínimo necessário para se viver decentemente.

Sarmiento analisou um dilema que até hoje atormenta a alma argentina, pois ele sempre se renova, haja vista o fatídico ano de 2001.

Brasil e Argentina, dois enormes países, ricos e ao mesmo tempo pobres. Essa é uma contradição antiga. A industrialização e a urbanização desses países tornaram o peso da pobreza tão destacada frente à riqueza disponível, que pensadores descreveram essas sociedades por meio de opostos, dualidades. O desconcerto entre a pobreza contemporânea, numerosa e bárbara, e a imagem de país cosmopolita e moderno persegue os cidadãos brasileiros e argentinos.

7.2 *Que se vayan todos*

As manifestações ocorridas na Argentina entre o final de 2001 até início de 2003 foram os maiores levantes populares na América Latina no Século XXI, e a palavra de ordem era: *que se vayan todos*.

Como já detalhado no Capítulo 3 desta tese, o Plano de Convertibilidade desintegrou-se em dezembro de 2001, o presidente eleito em 1999, Fernando De la Rúa, renunciou ao cargo e assumiu Eduardo Duhalde. Foi decretada a moratória e instituído o *corralito*, cada cidadão só poderia retirar por semana o equivalente a 250 pesos dos bancos. A economia chegou a encolher 15% em 2001 e o desemprego atingiu 21% da População Economicamente Ativa. Cidades, antes industriais, viraram verdadeiras “cidades fantasmas” com a falência do parque industrial (Ferreira&Napoleão, 2009).

A experiência argentina se enquadra nos marcos mais gerais dos efeitos da liberalização sobre os países em desenvolvimento (Eatwell & Taylor, 2000, Prasad *et al.*, 2003, Cepal, 2002, 2004). No início, observou-se a euforia do reingresso nos mercados financeiros internacionais, onde se deu o encontro entre a liquidez externa abundante e a oferta doméstica de ativos – via privatizações e desregulamentação de mercados – em um país que havia se estabilizado e voltava a crescer de forma vigorosa. Entre 1991 e 1998, o PIB cresceu a uma taxa média próxima de 6% e a inflação, que chegava a 30% ao mês em 1991, estabilizou-se em um dígito ao ano. Porém, com o tempo foi se revelando o crescente endividamento e a rigidez de um modelo macroeconômico que minava a capacidade de competir externamente em função da valorização cambial.

Com a recorrência de crises financeiras os mercados internacionais ficaram menos líquidos e mais receosos em aplicar seus recursos em países com elevada vulnerabilidade externa. Neste novo quadro a Argentina passou a depender cada vez mais de recursos oficiais, dos pacotes financeiros liderados pelo FMI, e de captações junto ao mercado privado de títulos de dívida, portadores de juros altos exigidos pelos administradores dos fundos de investimentos mais agressivos em suas metas de rentabilidade (FMI, 2004). Com a moratória de 2001 restou a necessidade de se reestruturar uma dívida pulverizada de um país em convulsão social.

Um balanço das conseqüências econômicas e sociais desse período deve partir da constatação de que a Argentina passou, em pouco mais de uma década, de um país caracterizado por uma alta homogeneidade social, para um novo perfil de concentração da renda mais próximo à realidade média latino-americana.

O ano de 2001 ficou marcado para sempre na história da Argentina. Houve convulsão política e social com total paralisação da atividade econômica e isolamento do país. Em 19 de dezembro de 2001 foi decretado Estado de Sítio no país. Após o *default*, a Argentina ficou em uma situação de isolamento e sem financiamento exterior. O *corralito* e o *default* haviam fechado totalmente o acesso do país às fontes de financiamento internacional. O FMI e o Tesouro americano adotaram uma atitude totalmente reticente ao que acontecia na Argentina.

O país se desintegrou em uma erupção anárquica, as ruas foram tomadas por trabalhadores, piqueteiros⁶⁶, pequenos correntistas, comerciantes, desempregados e aposentados em manifestações contra o governo, em todo o país. A situação era desesperadora, houve desabastecimento de alimentos, falta de trabalho, falta de pagamento de salários a empregados estatais e a retenção dos depósitos bancários devido ao *corralito*.

As reivindicações eram múltiplas e desordenadas. Iam desde a negação do pagamento da dívida externa, a nacionalização do setor bancário, dos fundos de pensões e das empresas privatizadas de serviços, a devolução dos depósitos aos investidores até a mais elementar necessidade do ser humano, a distribuição de alimentos.

As manifestações se sucederam em diferentes localidades das províncias de Córdoba, Santa Fé, Salta, Jujuy e Buenos Aires. Muitas delas culminaram com ações violentas e destruição de entidades bancárias e empresas privatizadas. Em Buenos Aires fizeram um *corralito* humano em volta dos bancos, especialmente os estrangeiros.

No final do mês de janeiro de 2002 convocou-se de forma organizada, pela primeira vez, uma manifestação nacional nas assembléias que proliferavam nos bairros da Capital Federal. Assim, o movimento que até então era espontâneo criou uma coordenação entre as assembléias de bairros portenhos e reclamavam na frente de tribunais exigindo a remoção da Corte Suprema de Justiça. O eixo das reivindicações dos bairros era a exigência de *que se vayan todos*, quer dizer, todos os políticos, legisladores e membros da Corte Suprema, a quem faziam diariamente painéis nas residências dos magistrados (*La Nación*, Buenos Aires, 29 de janeiro de 2002).

Contudo, desse caos social não emergiu qualquer forma de organização, tampouco surgiram líderes com capacidade de articular as múltiplas demandas em um grande movimento nacional de protesto, exceto os piqueteiros que conseguiram articular em nível nacional bloqueios nas estradas de maior movimento do país. Contudo, após seu primeiro plano de luta em nível nacional o incipiente movimento piqueteiro se deparou com uma luta interna. A possibilidade do surgimento do *Plan Trabajar* (um programa de transferência de renda aos desempregados), desenvolvido pelo governo de Duhalde, intensificou a polarização

⁶⁶ O movimento dos piqueteiros, ficou conhecido por esse nome, pois faziam piquetes e bloqueavam estradas em diversos locais do país.

dentro do movimento entre aqueles que aceitaram dialogar com o governo sobre o acesso à distribuição das cotas do *Plan Trabajar*, e aqueles que não foram incluídos nessa repartição (Peralta Ramos, 2007).

Os primeiros meses do ano de 2002, foram de quebra-quebras, bloqueios e saques. Segundo dados do *Indec*, 54% da população do país estava abaixo do nível de pobreza e 16% permanecia em um nível de pobreza extrema ou indigência. No primeiro semestre de 2002, a menor inflação foi de 30%, a maior, de 80%, e o dólar aumentou 250%. A alta do dólar repercutiu de forma aguda sobre a cesta básica familiar, que sofreu um aumento de 80% no mesmo período.

Diante deste quadro crítico, o governo tentou conter o conflito social distribuindo subsídios para chefes de famílias desempregados com filhos na idade escolar. Esta política atuou como um paliativo nos primeiros meses do ano, mas não chegou a conter os protestos sociais e, na Semana Santa, a proliferação de saques simultâneos em uma dezena de lugares, indicava que o país estava à beira do caos social.

Em 26 de junho de 2002, no Bairro de Buenos Aires chamado Avellaneda, os protestos foram reprimidos com violência, foram assassinados três manifestantes pela polícia. Ante a comoção social, o então presidente Duhalde antecipou as eleições para março de 2003, pleito este vencido por Nestor Kirchner.

Cabe ressaltar que, em que pese a barbárie no país vizinho, a Argentina é o quinto exportador de alimentos do mundo, pelo volume das exportações, mas o primeiro exportador do mundo *per capita*. A Argentina produz alimentos suficientes para 300 milhões de pessoas (uma população oito vezes superior a do país), no entanto, 16% da população estava em estado de insuficiência alimentar. A miséria, a fome, o crescente contraste entre a riqueza e a pobreza extrema, a perda de legitimidade das instituições, a falta de credibilidade dos dirigentes políticos e sindicais criaram o terreno fértil para a explosão descontrolada de protesto social no período de 2001/2002.

7.3 Tudo nos une e nada nos separa⁶⁷

Para mostrar os reflexos dos ajustes estruturais dos anos 90, ressalta-se que a situação da Argentina acima descrita não é exclusividade do país vizinho. No Brasil, vive-se a barbárie social pacificamente, ao contrário dos argentinos que se rebelam e se completam como cidadãos.

A Argentina foi um dos poucos países latino-americanos que tiveram uma sociedade salarial, quer dizer, uma sociedade onde existiam setores integrados através do trabalho que gozaram de direitos laborais, proteção trabalhista e estabilidade. Svampa (2004), referindo-se ao “modelo peronista” explicita que, embora este modelo estivesse longe do acesso igualitário aos direitos sociais, sem dúvida implicou a integração de amplos setores sociais, não apenas da classe média, mas sobretudo das classes populares.

O neoliberalismo criou uma nova cartografia da sociedade Argentina que mostra por um lado, uma franja de “ganhadores” representada não apenas pelos atores pertencentes aos grandes grupos econômicos, mas também por uma nova classe de serviços, formada por setores gerenciais e profissionais, que se acoplaram com grande sucesso às novas estruturas. De outro lado, a nova dinâmica originou um conglomerado de “perdedores”, composto por importantes setores da classe média tradicionais, mas também pela chamada classe média de serviços pauperizada e um novo proletariado de serviços. Estes setores foram afetados pelas novas modalidades de trabalho precário e flexível, assim como pela desqualificação do trabalho. Em síntese, a antiga classe trabalhadora cada vez mais exígua, viu-se muito debilitada em termos de direitos sociais, ao mesmo tempo que grandes contingentes começaram a ser expulsos do mercado de trabalho.

O emprego e as relações contratuais foram afetados por uma série de leis e decretos presidenciais que visaram à desregulação e precarização das relações de trabalho. Estas leis estabeleceram, entre outras medidas, contratos de trabalho por tempo determinado, novos tipos de contratos transitórios, eliminação do pagamento de indenizações para algumas modalidades de emprego, redução das indenizações por acidentes laborais, regime de conciliação obrigatória, cancelamento de convênios coletivos de trabalhos, fixando o

⁶⁷ Essa frase foi dita em 1910 pelo presidente argentino Roque Saenz Peña, em visita ao Brasil para estreitar laços comerciais entre os dois países.

âmbito de negociação por empresa ou por ramo, negociação salarial segundo os níveis de produtividade alcançados.

Assim, os anos 90 foram marcados pela troca do vínculo empregatício e a estabilidade no trabalho por “flexibilização” e “desregulamentação”, deixando à mercê da “livre negociação”, entre patrões e empregados, as questões relativas a contrato de trabalho, salários e demissões (Tavares, 2003, p.26).

Quanto ao Brasil, em 1980, tinha uma renda do trabalho de metade do PIB. Em 2003, a renda do trabalho era 36%. Houve uma regressão de 14% (nos países desenvolvidos, a renda do trabalho representa mais de 60%). O país apresenta cerca de 10% da população desempregada e 25% na informalidade.

Para Pochmann (2007), o país abandonou a política do pleno emprego, da produção e do trabalho em nome da financeirização da riqueza. O Estado nas últimas duas décadas financia entidades concentradas em poucos investidores, o que não é produtivo para a geração de postos de trabalho. O país apresenta ganhos financeiros bastante significativos. Entre 7 a 8% do PIB são transferidos para os detentores dos títulos públicos.

O país privatizou e fez a regulamentação financeira, que tornou os ricos com maior poder para a condução da política econômica. Isso fez com que a economia seja conduzida atualmente de acordo com os interesses de 20 mil detentores de títulos da dívida pública que detêm 80% da totalidade desses títulos (Pochmann, 2007).

O modelo econômico adotado pelos dois países não permitem políticas sociais universais, apesar da degradação social, optaram por políticas focalizadas. Para fazer políticas universais, é preciso comprometer recursos significativos, pois esses países apresentam pobreza universalizada. A seguir estão explicitados os dados relativos à distribuição de renda desses dois países.

7.4 Indicadores sociais e de renda

O PIB *per capita* é uma medida relativa do bem-estar de um país. Quanto maior é a renda ou riqueza produzida por um país por habitante, se supõe que melhores são as

condições de vida deste país.

Tabela 10: PIB *per capita* e variação por período

Países	PIB/PPC* <i>per capita</i> em US\$			% Variação		
	1975	1990	2007	1990/1975	2007/1990	2007/1975
Argentina	11.127	8.778	14.208	-21,1%	61,8%	27,7%
Brasil	5.511	6.423	8.402	16,5%	30,8%	52,4%

*Poder de Paridade de Compra - PPC

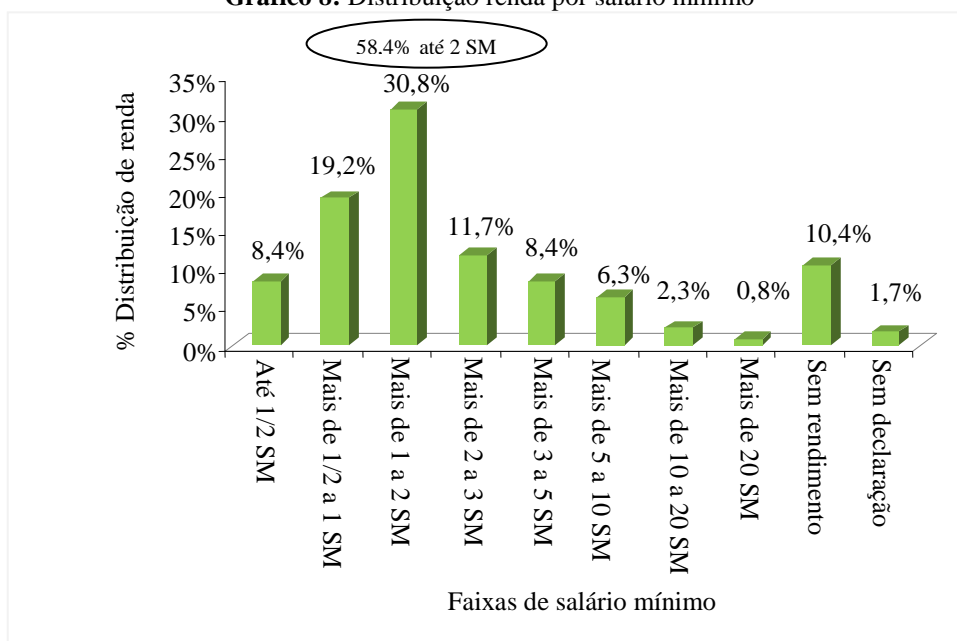
Fonte: World Development Indicators.

Fazendo uma comparação entre o Brasil e a Argentina, a população argentina é de aproximadamente 40 milhões e a imensa população brasileira é de 192 milhões. Embora o Brasil tenha um Produto Interno Bruto (PIB) quatro vezes maior que o argentino, o PIB *per capita* em dólares, aponta que esse indicador no Brasil é de US\$ 8,402.00 ao passo que na Argentina é de US\$ 14,280.00.

Os dados da Argentina disponibilizados pelo *Indec* são representados em decis da população, enquanto os do Brasil disponibilizados pelo IBGE são agrupados por salário mínimo. Em que pese essa diferença metodológica, a análise é bastante reveladora no que diz respeito à concentração da renda.

O Gráfico 8 mostra que apenas 0,8% da população ganha mais de 20 salários mínimos (R\$ 9.300,00) ao passo que 79% da população ganha até 5 salários mínimos (R\$ 2.325,00). Mas quando se agrupam as pessoas que ganham até 2 salários mínimos o percentual é de 58% (R\$ 930,00). Desagregando mais ainda o dado vê-se que 27,6% da população ganha até 1 salário mínimo (R\$ 465,00).

Gráfico 8: Distribuição renda por salário mínimo



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007.

Dados do IPEA (2008) mostram que os 10% mais ricos detêm 46% da renda, mas quando se trata de riqueza, esse decil da população detém 75% de toda a riqueza gerada no país, de acordo com o Atlas da Exclusão Social (Pochmann et al., 2005). A concentração de terras também é muito elevada, 1% dos proprietários rurais fica com 50% das terras agricultáveis.

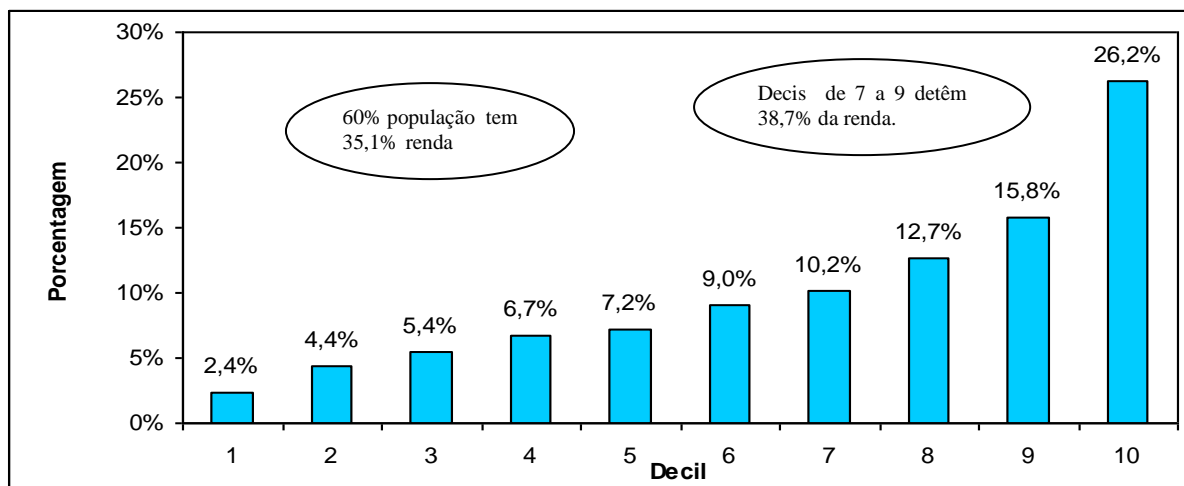
No Brasil o programa Bolsa Família foi o grande responsável pela diminuição da indigência no país, mas não a inserção no mundo do trabalho. O Bolsa Família atende a quase 12 milhões de famílias pobres, algo em torno de 48 milhões de pessoas num país de 192 milhões de habitantes. Estima-se que o programa chega a 77% das famílias pobres com rendimentos inferiores a 100 reais (quase 50 dólares) e que 49% dos beneficiados vivem na região Nordeste.

O gasto do programa é da ordem de 0,6% do PIB para atender a 12 milhões de famílias pobres, enquanto que com as transferências de renda por meio das taxas de juros é da ordem de 7% a 8% do PIB ao ano, que são distribuídos para 20 mil famílias (Pochmann, 2007).

Na Argentina são dois milhões de pessoas que recebem recursos dos programas sociais de transferências de renda do governo federal. Dentre esses programas, os mais significativos são o *Plan Trabajar* e *Jefe y Jefa de familia*, ambos vinculam o recebimento ao número de filhos e permanência dos filhos nas escolas. Em média, cada beneficiário recebe US\$ 50.

Na Argentina, a distribuição de renda também é concentrada. O Gráfico 9 mostra que o último decil se apropria de 26,2% da renda, ao passo que 60%, ou os seis primeiros decis, se apropriam de 35,1% da renda. Isso significa que os 60% mais pobres detêm menos renda (35,1%) que os 10% mais ricos (26,2%). Outro dado que se abstrai do gráfico é que a faixa dos decis 7 a 9 detêm 38,7% da renda, o que é bem mais igualitário que no Brasil, já que esses níveis representam que 30% da população detém 38,7% da renda na Argentina.

Gráfico 9: Distribuição de renda por decil da população na Argentina



Fonte: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares 2007.

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), conforme Tabela 11, a posição da Argentina em 38ª é bem melhor que a do Brasil 70ª posição.

O IDH é uma medida que compara vários fatores, dentre os quais riqueza, educação, esperança de vida, natalidade e mortalidade. Desenvolvido em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o índice vem sendo utilizado desde então para a avaliação da situação humana dos países-membros das Nações Unidas. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) até um (desenvolvimento humano total).

Tabela 11: Tendências do IDH no Brasil e Argentina

Países	IDH			
	Ranking 2007/2008	1975	1990	2005
Argentina	38 ^a posição	0,790	0,813	0,869
Brasil	70 ^a posição	0,649	0,723	0,800

Fonte: PNUD - Human Development Report 2007/2008.

É importante ressaltar que o IDH é um índice que envolve muitos indicadores, e para obter uma visão mais específica do nível de desenvolvimento no qual se encontra um país, indicadores qualitativos mais específicos também precisam ser levados em consideração.

O Coeficiente de Gini, por sua vez, é uma medida de desigualdade de renda ou riqueza (elaborada pelo Italiano Corrado Gini em 1912). O índice vai de 0 a 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda e 1 corresponde à completa desigualdade de renda. A **Tabela 12** apresenta a variação do coeficiente de Gini em um período de aproximadamente 10 anos.

Tabela 12: Coeficiente de Gini – Brasil e Argentina

Países	1990 - 1995	2000 - 2005	Variação
Argentina	0,444	0,501	11%
Brasil	0,604	0,564	- 7%

Fonte: World Income Inequality Database/UNU – WIDER.

Brasil tem uma redução de 7% na concentração de renda, ao passo que a Argentina cresceu esse indicador em percentual significativo de 11%, isso mostra que a desigualdade na distribuição de renda aumentou.

Ambos os países aumentaram seu grau de desenvolvimento humano, porém o grau de desigualdade persiste. Em que pese o Gini da Argentina ter crescido, continua menor que o do Brasil.

Outro fator fundamental para analisar o desenvolvimento é a educação. A taxa de alfabetização de adultos é uma medida de educação comumente usada. A **Tabela 13** mostra a taxa de alfabetização nos países analisados desde meados da década de 80.

Tabela 13: Taxa de Alfabetização – Brasil e Argentina

Países	1985	1990	2005
Argentina	96,0%	95,3%	97,2%
Brasil	78,0%	81,1%	88,6%

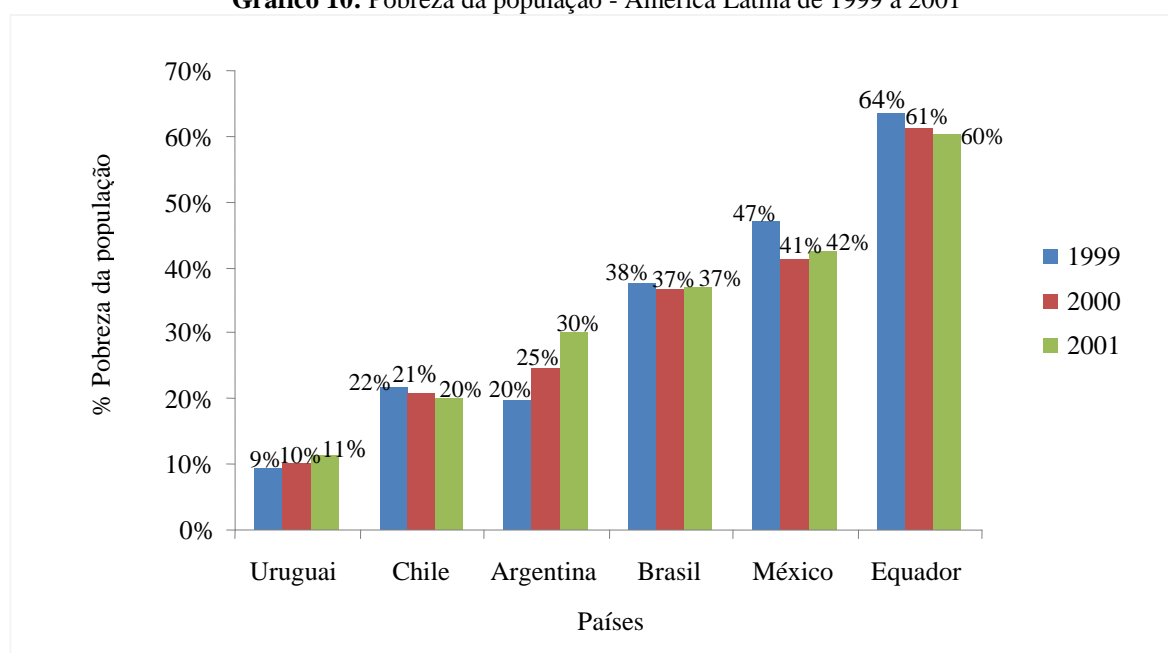
Fonte: PNUD - Human Development Report 1990, 1991 e 2007/2008

No item educação é importante ressaltar que Domingos Sarmiento, presidente da

Argentina em meados do Século XIX, teve como prioridade universalizar o sistema educacional do país. A Argentina entrou no Século XX com os mais elevados índices de alfabetização da América Latina. A Tabela 13 mostra que a Argentina tem uma pequena variação positiva entre 1985 e 2005, mas o Brasil apresenta uma variação maior, porém, ainda falta muito para alcançar o vizinho.

Para finalizar a exposição dos indicadores sociais, o Gráfico 10 mostra a posição do Brasil e Argentina em confronto com outros países da América Latina. O período é de 1999 a 2001 onde estão os dados de pobreza e miséria.

Gráfico 10: Pobreza da população - América Latina de 1999 a 2001



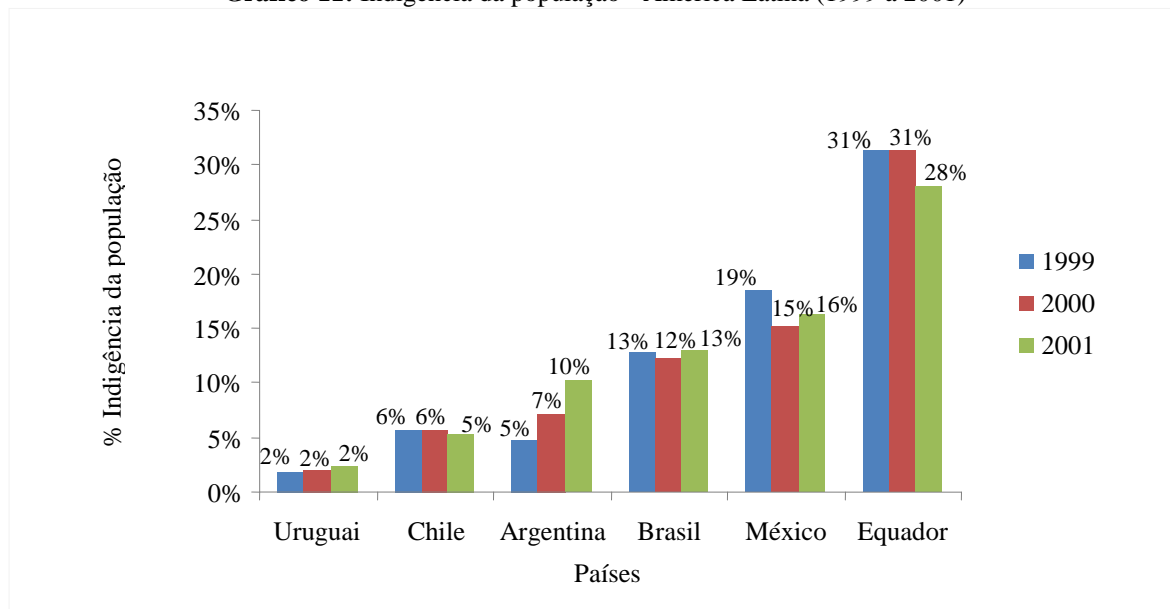
Fonte: Fausto&Devoto (2004, p. 498).

Os dados de pobreza indicam que a Argentina, no período, foi a que mostrou maior deslocamento, passando de 20% da população para 30% no curto período de 3 anos, período que coincide com a redução do PIB e decadência do Plano de Convertibilidade. Já o Brasil o percentual é recalcitrante. O país que está em melhor colocação é o Uruguai, vale acrescentar que quando da onda neoliberal a população uruguaia, via plebiscito, teve a oportunidade de votar se desejavam ou não privatizar os setores de infraestrutura. O resultado das urnas no ano de 1994 foi que os serviços essenciais não seriam privatizados, foi acatada a vontade popular.

O Gráfico 11 mostra a evolução da miséria no mesmo período, 1999 a 2001, observa-se que a miséria teve uma rápida evolução na Argentina, passou de 5% para 10% da população na

pobreza no período indicado. O Brasil, assim como a pobreza, mantém uma certa estabilidade ao longo do período, pois em 1999 o percentual era de 13%, reduziu para 12% em 2000 e no ano seguinte voltou ao mesmo patamar de 1999.

Gráfico 11: Indigência da população - América Latina (1999 a 2001)



Fonte: Fausto&Devoto (2004, p. 498).

Apenas o Uruguai se destaca pelo baixo e homogêneo patamar de indigência. O Equador, no pólo oposto, destaca-se pelo elevado percentual, em que pese ter reduzido de 31% para 28% em 2001, esse percentual é quaseo dobro dos demais países comparados.

7.5 Indicadores relacionados à energia elétrica

A energia elétrica é o serviço público com um dos maiores índices de cobertura da população brasileira. Atinge 96,5% da população, a meta nacional do Programa Luz Para Todos é atender a 100% dos domicílios até o ano de 2010. A maioria da exclusão elétrica está no interior das regiões Nordeste e Norte. Esse programa é executado com recursos públicos da CDE (Conta de Desenvolvimento Econômico). A CDE é um encargo embutido nas tarifas de energia elétrica.

Na Argentina, a cobertura é de 95,4% dos domicílios, onde também está em desenvolvimento um programa para universalizar o acesso ao serviço via governo federal.

Tabela 14: População - % de acesso à Eletricidade - 2005

Países	Taxa de eletrificação	População sem eletricidade	População com eletricidade
Argentina	95,4%	1,8 milhões	37,1 milhões
Brasil	96,5%	6,5 milhões	179,7 milhões

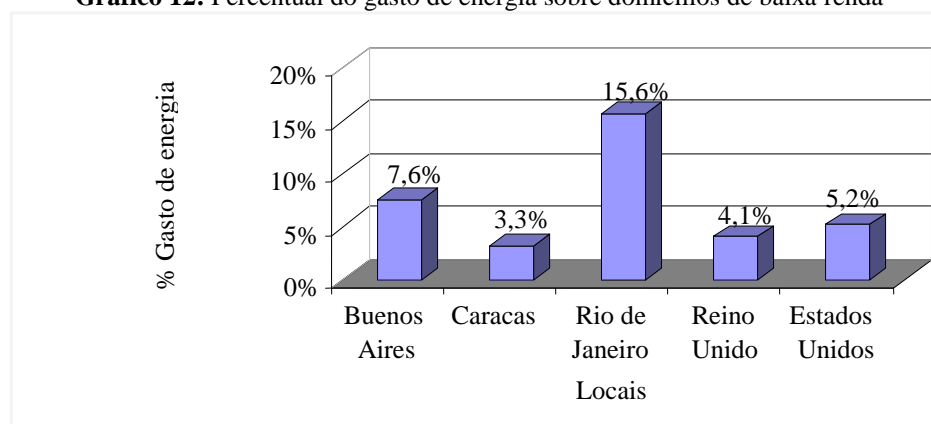
Fonte: World Energy Outlook 2006 - International Energy Agency e Human Development Report 2007/2008.

As mudanças tecnológicas dos últimos anos demandaram utilização cada vez maior de energia elétrica, o que tornou o acesso à eletricidade uma medida do fator de desenvolvimento humano. O índice de universalização do Brasil é maior que o da Argentina. Esse dado é intrigante, pois há como se viver no Brasil sem energia elétrica, onde não há inverno rigoroso, porém, na Argentina, onde a estação invernososa atinge todo o país, é difícil imaginar a ausência desse serviço, mas há 1,8 milhões de argentinos sem acesso à eletrificação.

No que diz respeito ao peso da conta de energia nos domicílios de baixa renda, os dados disponíveis dos dois países são do World Energy Council (2006). Esse trabalho aglutina estudo de casos de quatro localidades nas Américas e uma na Europa: Buenos Aires, Caracas, Rio de Janeiro, Estados Unidos e Reino Unido. O resultado é bastante revelador, pois mostra o peso da conta de luz sobre as famílias de baixa renda⁶⁸. A escolha das localidades na América do Sul foram três municípios, enquanto na América do Norte e Europa, foram cada uma o próprio país, ou seja, Estados Unidos e Reino Unido. A cidade do Brasil escolhida foi o Rio de Janeiro e na Argentina, Buenos Aires, há uma disparidade muito grande da relação renda com gasto de energia. Enquanto no Rio de Janeiro um domicílio de baixa renda despense 15,6% de sua renda para arcar com os custos de energia elétrica, em Buenos Aires esse percentual é de 7,6%. Em Caracas é de 3,3%, semelhante ao gasto dos Estados Unidos e Reino Unido.

⁶⁸ O estudo considerou baixa renda em Buenos Aires os domicílios com renda até \$ 217 pesos e no Rio de Janeiro R\$ 200.

Gráfico 12: Percentual do gasto de energia sobre domicílios de baixa renda



Fonte: World Energy Council, 2006.

Além de insumo básico para diversos ramos econômicos ligados à agricultura, indústria e serviços, a energia elétrica cumpre papel crucial na chamada sociedade da informação. É ela que torna possível o uso de bens de consumo domésticos de elevado grau de desenvolvimento tecnológico, tornando-se indispensável para o pleno desenvolvimento humano. A exclusão ao acesso da energia elétrica não se dá apenas pela indisponibilidade de infraestrutura básica, mas também pela condição de os consumidores arcarem com os custos associados ao seu consumo. O caso do Rio de Janeiro é exemplar, pois há um comprometimento elevado no orçamento das famílias de baixa renda para acessar o serviço de energia elétrica.

Já na Argentina esse comprometimento é menor (7,6% contra 15,6% no Brasil), porém, há duas variáveis que explicam essa diferença. Primeiro, as tarifas da Argentina ficaram sem revisão desde 2003, como ficou demonstrado no Capítulo 6. Segundo, o programa de governo chamado Tarifa Social. Esse programa existe nos dois países, no entanto, a forma de atingir o público alvo é diferenciada e, ao que os números mostram, na Argentina há uma melhor focalização do programa.

Quanto à Tarifa Social, é preciso esclarecer os critérios para seu recebimento. Enquanto na Argentina os beneficiários do programa precisam comprovar que são realmente de baixa renda com os seguintes critérios: 1) ganham até $\frac{1}{2}$ salário mínimo que em 2007 era

de \$ 360 pesos⁶⁹ (US\$ 120) esteja inscrito em programa federal de distribuição de renda.

Já no Brasil, a Lei nº 10.438/2002, instituiu a Tarifa Social com a seguinte definição: 1) são beneficiários automáticos os domicílios que consomem até 80 kWh; 2) os domicílios que consumirem entre 81 kWh e 220 kWh têm que comprovar inscrição no Bolsa Família para obter o benefício.

Avaliação do TCU⁷⁰ sobre o programa Tarifa Social demonstrou falta de eficácia e efetividade em termos de promover a equidade social, pois ao enquadrar automaticamente as residências com consumo até 80 kWh, permitiu que, por exemplo, casas de praia, sítios, flats, ou residências em que morem poucas pessoas, fossem enquadradas sem que fossem de pessoas de baixa renda. Por outro lado, residências de baixa renda onde as pessoas se aglomeram, conseqüentemente, consomem mais que 80 kWh, não recebem o subsídio. O Ministro-Relator do processo no TCU registrou em seu voto o seguinte:

“o atual sistema de subsídio tarifário, cujo alvo é o grupo de consumidores de baixa renda, atinge, na verdade, um grupo distinto: para a faixa de consumo de até 80 kWh, menos de 50% das famílias ganham até meio salário mínimo de renda per capita, mesmo quando consideramos uma renda per capita de corte abaixo da qual se localizam quase 30% dos domicílios brasileiros. Em outras palavras, menos da metade dos consumidores de energia elétrica com faixa de consumo até 80 kWh podem ser considerados de baixa renda. Os demais estariam recebendo indevidamente os subsídios tarifários” (TCU, Acórdão nº 1.103/2008 - Plenário).

Portanto, o não atingimento do público alvo do programa Tarifa Social no Brasil, aliado aos fortes incrementos nas tarifas de energia pós-privatizações (ver Capítulo 6), são variáveis que explicam o fato de no, Rio de Janeiro, o impacto da energia elétrica sobre o orçamento das famílias de baixa renda seja de 15,6%.

E de modo a complementar a análise específica do setor elétrico, deve-se observar a evolução do consumo de energia elétrica e das perdas na produção e transmissão de energia elétrica para os países selecionados, tal qual são descritos na Tabela 15 onde se expõe a evolução do consumo e perdas de energia elétrica em três momentos diferentes, 1975, 1990 e 2004.

⁶⁹ O salário mínimo em 2007 era de \$720 pesos aproximadamente US\$ 240.

⁷⁰ Processo TC-014.698/2002-7.

Tabela 15: Consumo *per capita* de energia

Países	Consumo de energia kWh / <i>per capita</i>			
	1975	1990	2004	2007
Argentina	1.005 kWh	1.305 kWh	2.301 kWh	2.979
Brasil	646 kWh	1.457 kWh	1.955 kWh	2.447

Fonte: World Development Indicators – 2007.

As mudanças nos padrões tecnológicos dos últimos anos levaram a um maior consumo de energia *per capita*. Apenas para ilustrar, vale dizer que os Estados Unidos possuem um consumo de energia elétrica *per capita* de 13.335 kWh *per capita*, comparado com Argentina que é de 2.979 e Brasil 2.447 kWh, vê-se que esse indicador está altamente correlacionado com o nível de desenvolvimento do país. Na Argentina o consumo é superior ao Brasil em razão da quadra invernal, quando se usa muita calefação.

7.6 Conclusão

Na América Latina, o neoliberalismo tornou-se hegemônico. Uma atrás da outra, todas as sociedades aderiram ao ideário neoliberal. É a hegemonia nas esferas política e econômica da maior liberdade para as forças de mercado, menor intervenção do estado, desregulamentação, privatização do patrimônio público, abertura para o exterior, ênfase na competitividade internacional, e menor compromisso com a proteção social.

Os principais resultados são o agravamento da exclusão social e da vulnerabilidade externa. A exclusão social significa que grupos humanos não têm acesso a bens, serviços e meios de produção (uso, controle e propriedade) que permitem a satisfação das necessidades básicas nas dimensões econômica, política e social. A maior vulnerabilidade externa envolve a menor resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos, bem como custos mais elevados de resistência.

Os dados apresentados nesse capítulo mostram que Brasil e Argentina, que tanto se empenharam em abrir seus mercados nos anos 90, continuam com recalcitrantes desigualdades e uma inserção assimétrica no mercado mundial.

A privatização do setor elétrico, longe de ter reduzido as tarifas, tem sobrecarregado a população de menor renda, igualmente não foi universalizado acesso a esse importante serviço público. O esforço para que todos os cidadãos recebem luz elétrica está sendo executado com recursos do Estado e não da iniciativa privada como previsto durante as privatizações.

O desconcerto entre a pobreza contemporânea, numerosa e bárbara, e a imagem de país cosmopolita e moderno persegue os cidadãos brasileiros e argentinos.

8. CONCLUSÃO

Nesta tese foram analisadas as articulações políticas e econômicas que proporcionaram um amplo consenso para a implementação dos ajustes estruturais nos anos 90, dentre eles o programa de privatização do setor elétrico no Brasil e na Argentina. Foi examinado se a reestruturação do setor elétrico cumpriu os pressupostos que fundamentaram as privatizações, como a introdução de mecanismos de competição na indústria elétrica e a regulação por preço-teto, para alcançar a eficiência no setor e a modicidade tarifária.

Com o resultado do estudo ora apresentado, espera-se ter contribuído para o aprofundamento de um tema que é tão pouco conhecido pela população, em que pese à finalidade social de um serviço público como é o fornecimento de energia elétrica.

A pesquisa buscou entrelaçar o processo dos ajustes estruturais desses dois países periféricos na mundialização comercial e financeira. A partir desse entendimento buscou inserir a questão dos ajustes no âmbito das reformas que trouxeram as privatizações, com suas mediações e determinações. Dentre os setores privatizados, foi feito estudo empírico do setor elétrico. Uma vez percorrido esse caminho, buscou-se conhecer os reflexos dessas privatizações para a força de trabalho, o impacto das tarifas para a população, e os aspectos relacionados às condições sociais gerais desses dois países como o índice de pobreza e indigência.

Para melhor compreensão do trabalho, esta conclusão segue a seguinte trajetória de exposição: primeiro, apresentam-se os resultados da pesquisa sobre a problemática ligada à construção do consenso em torno do ideário neoliberal; segundo, os resultados específicos do estudo empírico do setor elétrico; terceiro, apresentam-se os aspectos relacionados às condições sociais mais amplas dos dois países, Brasil e Argentina.

Para a compreensão do fenômeno partiu-se da transição para a democracia nos anos 80, quando se iniciou o processo de abertura política e econômica no Brasil e na Argentina. O processo de democratização foi marcado no Brasil pela eleição indireta de um civil, via Congresso Nacional, em março de 1985, com a eleição de Tancredo Neves que veio a falecer e seu vice, José Sarney, assumiu o comando da nação. Sarney intitulou seu período

presidencial (1985-1989) de “nova república”. Esse episódio se caracteriza pelo que Gramsci conceitua como “revolução passiva”, que é a resposta às demandas das classes subalternas, como foi o movimento das “Diretas Já”. A transição para a democracia se deu com a chegada ao poder do então líder da Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido político que deu sustentáculo à ditadura militar por 21 anos.

Na Argentina, o primeiro governo civil foi eleito diretamente pela população, logo após o colapso da ditadura com a fracassada Guerra das Malvinas em 1982. Em 1983 sagra-se vencedor Raul Alfonsín, que enfrentou 13 greves gerais em seu mandato, conseguiu contornar todas elas, entretanto, não resistiu ao que Quintar&Argumedo (2000) chamaram de golpe do mercado e a depreciação do Austral, em fevereiro de 1989, induzida pela compra massiva de dólares por parte de um conjunto de bancos estrangeiros, o que produziu a desintegração da moeda argentina e que culminou numa hiperinflação.

O período de transição democrática foi conturbado para os dois países. Os governos de Alfonsín e de Sarney foram buscar, pela via de planos heterodoxos, uma saída para um quadro econômico-financeiro extremamente difícil. Os insucessos advieram, principalmente, do desequilíbrio das contas externas, face o problema da dívida (com reflexo em toda a América Latina), cujos serviços se tornaram incompatíveis com a capacidade de pagamento desses países.

Defendeu-se no Capítulo 2 que a crise econômica dos anos 80 nestes dois países foi acompanhada de uma crise política, que desembocou na insolvência do Estado, decorrente do crescimento da dívida externa, e se materializou como “crise fiscal”. Instalou-se uma crise de hegemonia que perdurou da queda da ditadura até os anos 90 com a ascensão de Carlos Saul Menem, na Argentina e Fernando Henrique Cardoso, no Brasil.

Instaurou-se nos anos 90 uma nova configuração de poder dentro do capitalismo, o neoliberalismo, e toda a América Latina aderiu a esta configuração. No Capítulo 3 examina-se a reconstrução do novo consenso que se consolida com a constituição do bloco histórico que no sentido gramsciano remete à unidade entre a estrutura e superestrutura, entre o material e o ético-político. Esta conexão está respaldada, em nível interno, pelo reconhecimento e aceitação do Plano de Convertibilidade, na Argentina, e do Plano Real, no Brasil.

Assim, os empresários que haviam se beneficiado no período desenvolvimentista da atuação Estatal que não só protegeu as empresas nacionais como destinou grande parte do seu endividamento externo para fortalecer o setor privado, vislumbraram na nova conjuntura, oportunidade de adquirir os bens públicos privatizados como também a associação com o capital internacional advinda da abertura comercial e financeira. Como resultado, grupos econômicos brasileiros e argentinos se expandiram nas mais variadas áreas.

No Brasil, Benjamin Steinbruch, do grupo Vicunha, dos setores têxtil e de vestuário, num curto espaço de tempo, assumiu a direção de um complexo nas áreas de portos, ferrovias e energia, tornando-se presidente dos conselhos da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Light e da Companhia Vale do Rio Doce. É o caso, também, de Daniel Dantas que com o suporte financeiro da Previ, foi o grande arrematador no leilão das teles em 1998 e atua na área de portos; Antonio Ermírio de Moraes e Eike Batista, ambos expandiram seus negócios para o ramo da geração de energia elétrica.

De igual modo na Argentina, os grupos nacionais que se beneficiaram de subsídios estatais no período de substituição de importação, passaram a controlar rentáveis monopólios e oligopólios privatizados. Os grupos Pérez Companc, Acindar, Bidas, Garovaglio y Zorraquín, Soldati, Techint, Benito Roggio e Astra, ganharam a maioria das licitações em associação com bancos credores e companhias estrangeiras, passando a atuar em áreas diversas que vão desde a operacionalização do metrô ao abastecimento de água e esgoto, assim como atuam na área petrolífera, siderúrgica, de telecomunicações e de eletricidade.

Quanto ao parlamento, tanto Menem como FHC tinham ampla maioria em ambas as casas. As leis que garantiram as mudanças nas legislações econômicas e comerciais com quebra de monopólios foram votadas com rapidez e obtiveram ampla maioria nos dois países. Tanto o Legislativo como o Executivo considerava que a abertura externa era a única forma de economias periféricas garantirem sua integração à economia internacional, e conseqüentemente, de garantir seu crescimento econômico. A abertura comercial atuaria na atratividade de empresas estatais, tornando o ambiente econômico mais competitivo. A abertura financeira atrairia capitais externos, importantes tanto na realização do equilíbrio macroeconômico, quanto no financiamento da necessária transformação produtiva.

Na Argentina essa abertura se concretizou por meio dos decretos de “necessidade e urgência”, das “leis de emergência” e na criação de vagas na composição da Suprema Corte, de modo a garantir maioria naquela instância jurídica que era fundamental para sustentar a constitucionalidade dos atos do governo Menem.

No Brasil, as medidas provisórias foram amplamente utilizadas para impulsionar o processo de mudança na legislação, o Executivo usou sua prerrogativa de solicitação de urgência para que tais mudanças se concretizassem.

O ideário neoliberal foi incorporado também pelos sindicatos. Viu-se que, no plano concreto, os sindicatos foram funcionais aos governos neoliberais, uma vez que um dos objetivos principais do neoliberalismo, como a regressão de direitos e a supressão de qualquer barreira legal (Estado) ou política (sindicatos) que inviabilizasse a intensificação da exploração da força de trabalho foram garantidos. No Brasil, a Força Sindical (FS) e, na Argentina, a *Confederación General del Trabajo* (CGT), apoiaram as privatizações com o argumento de que seriam parceiros da iniciativa privada e que participariam dos resultados das empresas.

Os sindicatos incorporaram o discurso de que o Estado era ineficiente em alocar recursos nas atividades produtivas. Defenderam a desregulamentação dos direitos trabalhistas, em nome da livre negociação entre capital e trabalho. Até mesmo as conquistas históricas do movimento sindical, que eram consideradas pelos empresários como privilégios, foram modificadas por contratos flexíveis de trabalho, redução dos encargos trabalhistas, demissão sem indenização e a prevalência da livre negociação entre sindicatos e empresários.

Uma estratégia do governo Argentino para evitar a resistência dos trabalhadores e suas organizações às privatizações foi a criação do Programa de Propriedade Participada (PPP) que abriu a possibilidade de aquisição de 10% das ações para os trabalhadores das empresas que estavam sendo privatizadas. Com isso, os trabalhadores se iludiram de que seriam participantes ativos na gestão das empresas que estavam se privatizando.

Esse cenário em que a classe subalterna encara o neoliberalismo como natural caracteriza a dominação intelectual e moral gramsciana constitutiva da hegemonia, que parte da unidade da classe dominante e que é, ao mesmo tempo, econômica, cultural e política. O

bloco histórico que está no poder não recorre pura e simplesmente à manipulação ideológica, mas articula uma conjunção de grupos sociais em torno dele com base numa visão de mundo abrangente e universal.

Nesse processo integram-se novos padrões e formas de domínio no campo econômico, necessários à reestruturação do capital, mas também a necessidade de socialização de novos valores e novas regras de comportamento, para atender tanto a esfera da produção como a da reprodução social.

O entrelaçamento dessa conjuntura com a mundialização comercial e financeira está no Capítulo 4, no qual se argumenta que os organismos multilaterais não usaram apenas de coerção, via condicionalidades impostas em seus acordos com os países, mas sim que houve consentimento. Discute-se os postulados defendidos pelo então presidente FHC em oposição aos conceitos de Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos, visando contextualizar a aceitação dos referidos ajustes que proporcionaram uma ampla abertura externa.

A posição de FHC é muito coerente com as medidas adotadas pelos acordos e ajustes firmados com o FMI ao longo de sua gestão (1994-2002). Para Cardoso&Falleto (2004) a crise da industrialização latino-americana era a crise do projeto de constituição do capitalismo nacional, pautado na substituição de importações sob a coordenação do Estado nacional. A sua solução estaria em aceitar a penetração do capital estrangeiro que traria a poupança externa sob a forma de tecnologia industrial ou moeda mundial, superando a escassez nacional de divisas. O desenvolvimento dependente associado poderia se concretizar a partir das decisões das empresas multinacionais em trazerem capital para o país, e este processo seria coordenado pelo mercado. O crescimento econômico permitiria uma melhoria na renda e nos padrões de vida da população em seu conjunto e as desigualdades se reduziriam com políticas sociais impulsionadas por regimes democráticos.

Ao passo que para Ruy Mauro Marini (1992, 1995, 2000) e Theotônio dos Santos (1987, 2000, 2002), a crise no capitalismo latino-americano não era apenas uma crise de direção nacional. Era, sobretudo, a crise de um capitalismo que já havia vinculado, desde meados dos anos 50, seu dinamismo industrial à empresa multinacional e à ampla penetração do capital estrangeiro. Esse capital não representava uma poupança externa que se integrava às economias latino-americanas, mas antes buscava lucros e excedentes que eram

direcionados aos seus centros de acumulação, situados fora da região. O resultado a médio e longo prazo era a sangria de divisas dos países da região que se saldava com a super-exploração do trabalho, criando um poderoso obstáculo à consolidação e aprofundamento do processo democrático.

Fernando Henrique Cardoso em seus livros lançados em 1993 (*As idéias e o seu Lugar* e *A construção da democracia*) explicita suas posições ao dialogar com autores que dele divergiam (como Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos), assim, tratou de negar que os elementos a seguir listados eram tendências irreversíveis e componentes intrínsecos da situação de dependência: a super-exploração; a perda dos termos de intercâmbio; as remessas de excedentes das regiões dependentes às dominantes; a conseqüente distribuição regressiva da renda e a marginalidade crescente que ela provoca.

Cardoso (1993, 1993b) entende que existem possibilidades de:

a) amenizar os efeitos desestruturadores das contradições criadas pela dependência da economia mundial, pela concentração da renda e de poder e pela marginalização social, através de políticas sociais e certo grau de absorção de mão-de-obra nas fases de crescimento;

b) que a acumulação capitalista dependente não seja necessariamente mais contraditória que a dos países capitalistas centrais e nada obriga a que siga baseando-se na super-exploração do trabalho, como propõe Ruy Mauro Marini no seu *Dialética da Dependência*;

c) conciliar o desenvolvimento capitalista dependente ou associado com regimes políticos liberais e democráticos;

d) a consolidação da democracia no continente não depende de um rompimento da dependência, de uma destruição do poder hegemônico do capital monopolista, nem de uma reforma agrária ou qualquer mudança de formas de propriedade.

São estas teses que fundamentaram a atuação política de Fernando Henrique Cardoso nas suas duas gestões e ele as exibiu de maneira clara na sua campanha eleitoral e no seu programa de governo. Sua vitória eleitoral não foi um simples acaso. Ela se inscreve num

conseqüente pensamento político que ele não renegou e só tendeu a aprofundar, o que é coerente com as aberturas externa e comercial proposta pelo FMI.

No contexto da financeirização, examinam-se as condições em que se efetivaram os ajustes estruturais, que foram calcados em três pontos cruciais. O primeiro é a abdicação da moeda nacional, uma condição para a globalização. Na Argentina essa abdicação foi ao extremo, a moeda argentina tinha paridade com o dólar e um sistema bimonetário, coisa que o mundo não conhecia há muito tempo⁷¹. O segundo foram os acordos da dívida externa, que é um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital na América Latina, o que faz com que o setor público transfira permanentemente enorme massa de recursos para os credores, o que restringe as políticas sociais, concentra renda e riqueza e dificulta o crescimento econômico sustentado. O terceiro ponto foram as privatizações, via transferência do patrimônio público à iniciativa privada com enorme diferencial entre o valor do patrimônio e o preço pago.

No âmbito da financeirização mundial se incentivou as privatizações do setor elétrico. Na Argentina, as usinas hidrelétricas, concessionárias distribuidoras e transmissoras de energia, quando de sua alienação a partir de 1992, foram pagas com títulos da dívida pública. No Brasil, o governo aceitou, como meio de pagamento, títulos não desejados pelo mercado que eram negociados por um valor muito abaixo do seu valor de face. Esses títulos eram principalmente dívidas não pagas do governo, e foram batizados de “moeda podre”. Essas formas de pagamento que redundou em valores irrisórios nas alienações foram amplamente utilizados entre 1990 a 1994. A partir daí, foi o BNDES o maior financiador, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), das empresas nacionais e estrangeiras que adquiriram os ativos do setor.

Para um Estado que se dizia esgotado por não ter recursos para investimento, essa ação de governo se revelou bastante contraditória, o que reforça o argumento gramsciano de que todos os mercados são construídos e regulados politicamente: a única questão pertinente é que tipo de política o molda e o determina. O Estado, ao se apropriar do excedente de capital

⁷¹ Segundo Batista Jr. (2002, p. 86), “o *currency board* (conselho da moeda) concebido no século XIX para as colônias africanas, asiáticas e caribenhas da Inglaterra e outras metrópoles européias. Não obstante o seu anacronismo, o modelo monetário implantado pelo ministro Cavallo, no primeiro governo Menem, era elogiado, até há poucos anos, *urbi et orbi* – e apontado como exemplo a ser seguido por países como o Brasil, o México, a Rússia e diversos outros.” (Batista Jr., 2002, p. 86).

sob a forma de impostos, devolve parte deste excedente aos capitalistas, que dependem cada vez mais dos fundos públicos para sustentar sua capacidade de investimento.

Com os argumentos e os dados até agora expostos, entende-se que a questão do consenso em torno do neoliberalismo *vis à vis* a mundialização foi consubstanciada, como previsto na estratégia traçada no início desta conclusão.

O próximo passo é expor as questões específicas do setor elétrico, com o intuito de confrontar as premissas postuladas durante as privatizações e sua efetividade. Para tanto, o Capítulo 5 apresentou as características dos setores elétricos no Brasil e Argentina para entender como a reestruturação do setor afetou a sua operacionalização e, dados esses elementos, desvendar a segunda parte do problema delineado na pesquisa que é identificar qual o reflexo na modicidade tarifária dos instrumentos introdutórios da competição na indústria elétrica advindo das privatizações.

A modelagem adotada no Brasil e Argentina teve por base o trabalho desenvolvido pela empresa britânica de consultoria Coopers&Lybrand, cujo pressuposto é a livre competição no mercado. Para tanto, a indústria elétrica que operava em regime de monopólio natural, foi desverticalizada em geração, distribuição, transmissão e comercialização. Entendeu-se que a geração e a comercialização tinham elevado potencial para o estabelecimento da competição. Com isso, são instaurados instrumentos de regulação para incentivar a concorrência e à eficiência na alocação dos recursos. Assim, os estudos realizados desenvolveram um arcabouço teórico que procurou estabelecer uma teoria da regulação com base na possibilidade de organizar a indústria elétrica sob a égide da:

- competição **no mercado** (empresas de geração e comercialização);
- competição **pelo mercado** (empresas de transmissão e distribuição); e
- competição **por comparação no mercado** quando for necessária a introdução do regime de tarifas para a determinação da *commodity* eletricidade.

Para regular o setor elétrico foram criadas agências com independência para regular e fiscalizar, no Brasil, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e, na Argentina, o *Ente Nacional Regulator de La Electricidad (Enre)*. Foi criado também o operador de todo o sistema

de geração e transmissão de energia elétrica que atua segundo eficiência técnica/econômica com neutralidade. No Brasil é o Operador Nacional do Sistema (ONS) e na Argentina é a *Compañia Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima* (Cammesa). Criou-se um mercado de curto prazo (*spot*) para a comercialização da energia elétrica gerada. Livre acesso às redes de transmissão e distribuição para todos os geradores; e um ambiente para que os negócios, de energia elétrica, sejam feitos por oferta de preços.

O modelo britânico é calcado em indústria elétrica com matriz térmica, ao passo que no Brasil e na Argentina, há a junção de fontes hidráulicas e térmicas. A distribuição e transmissão, por ser monopólio natural, foi implantada a competição pelo mercado, pois as empresas participam de licitação para entrar no mercado e receber concessões de até 60 anos no Brasil e 90 na Argentina. A partir daí a agência reguladora, por meio da competição por comparação, regula as tarifas por meio da regulação por incentivo.

Tentou-se introduzir a competição no mercado no segmento de geração de energia elétrica. O segmento da comercialização foi criada com o modelo, é uma empresa que nada produz, só vende energia para os grandes consumidores que se chamam livres.

Porém, dadas as características dos sistemas elétricos com matriz hidrotérmica (a junção de geração hidráulica com térmicas movidas à gás, a óleo combustível, a óleo diesel, a carvão mineral, nuclear, biomassa, eólica e solar), ao se implantar competição na geração adotaram-se soluções artificiais para se implementar o pretensão livre mercado. Entre as artificialidades que se tornaram necessárias podem ser citadas:

- O ONS e a Cammesa fazem o despacho de forma centralizada, monopolisticamente, com eliminação da autonomia nas decisões produtivas dos agentes, em favor da eficiência produtiva conjunta;
- Adotou-se o Mecanismo de Realocação de Energia - MRE - que eliminou totalmente a competição entre os produtores hidrelétricos. Com isso, criou-se uma cooperativa monopolista de produção hidrelétrica, por quotas, segundo as energias asseguradas atribuídas às usinas;
- Os preços não são fruto da livre concorrência do mercado, são determinados centralmente por modelos matemático-computacionais de otimização da operação do sistema.

Nesses sistemas elétricos há complementaridade das usinas térmicas e hidráulicas. Operando solidariamente, as usinas térmicas e hidráulicas conseguem em conjunto produzir a

custos menores em função da economia de combustível. Essa cooperação elimina ao mesmo tempo a livre competição, que deveria promover o repasse aos consumidores dos benefícios alocativos obtidos, e induz à prevalência do monopólio.

Outro elemento desta sinergia é a transmissão. No Brasil e na Argentina a rede de transmissão integra quase todo o país, essa rede possibilita o aproveitamento de diversidades climáticas que obrigam a operar o sistema sob uma única lógica. Além do papel de entrega da energia gerada ao consumidor, o sistema de transmissão cumpre um papel integrador que altera positivamente a capacidade conjunta das usinas gerarem energia. O modelo mercantil desprezou essa sinergia criando uma tarifa de transmissão associada apenas ao transporte. Ao propor a desverticalização, eliminou-se a possibilidade do sistema reverter a vantagem dessa sinergia para o consumidor.

O sistema interligado dispõe de um conjunto de particularidades físicas que apontam para grandes economias de escala, escopo e de superprodutividades que induzem à exploração por uma única empresa. Essa característica é tão forte que foi necessário adotar uma série de artificialidades para poder adaptar essa distinta realidade às necessidades do modelo mercantil (Gonçalves, 2007; Vieira, 2007; Terry, 2003; D´araujo, 2009).

O modelo implantado adotou dois critérios para garantir o suprimento de energia, quais sejam: a igualdade entre o Custo Marginal de Operação (CMO) e o Custo Marginal de Expansão (CME) e o limite de 5% para o risco de insuficiência da oferta de energia elétrica, o que se chama risco de déficit.

O CMO é também o preço de mercado de curto prazo do sistema, pois ele representa o valor de cada unidade da reserva perante as necessidades presentes e futuras, ou seja, o preço do curto prazo não advém de negociações entre vendedores e compradores.

No Brasil, os leilões de térmicas têm privilegiado as movidas à óleo combustível. Isso ocorre porque a competição não é a simples oferta de menor preço como se supõe. O que determina o ganhador do leilão é o Índice de Custo Benefício (ICB) que é uma variável aleatória, pois os termos que compõe a sua fórmula dependem do CMO. As usinas mais caras e poluidoras têm vencido os leilões, pois a fórmula do ICB induz a vantagem para usinas que possuem um custo marginal de operação elevado, como as movidas a diesel ou óleo

combustível, mas de baixo investimento em capital, menor tempo de construção e apresentam probabilidade baixa de serem chamadas a operar pelo ONS. Como são essas as variáveis que determinam o vencedor, a matriz elétrica tem sido acrescida com a geração de origem fóssil, poluidora e cara.

A consequência desse modelo é o elevadíssimo custo para simular um sistema concorrencial de um bem público como energia em um sistema hidrotérmico integrado.

É importante aqui registrar o que ocorre na Argentina, onde os leilões de térmicas têm sido bem sucedidos, pois a variável que prevalece na fórmula é a eficiência da usina e o preço do combustível. A modelagem na Argentina foi fielmente cumprida até 2002. A partir de 2003 houve adaptações e o sistema passou a operar com a interferência direta do governo federal na expansão do sistema por meio de construção de hidrelétricas e leilões de usinas térmicas de ciclo combinado que são mais eficientes, menos poluidoras e são as mais baratas dentre os combustíveis fósseis.

Na Argentina, até 2001 as tarifas se ajustavam de acordo com a evolução semestral dos seguintes indicadores: 1) 67% pelo *Producer Price Index* (PPI) dos Estados Unidos; e 2) 33% pelo *Consumers Price Index* (CPI). Enquanto os indicadores norte americano subiam o índice de preço ao consumidor argentino tinha queda, isto está refletido na evolução das tarifas, as quais tiveram forte queda a partir de 2001. Essa queda tem explicação nas renegociações de contratos, na intervenção do governo federal, que após o episódio de 2001, modificou os parâmetros que definem as variáveis inseridas no modelo que determina o preço dos leilões, bem como pelo fato de que, a partir de 2003, as tarifas não sofreram revisões. Com isso, as tarifas subiram menos que o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) medido pelo *Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec)*. As tarifas residenciais, no período de 1996 a 2008, aumentaram 111%, essas tarifas corrigidas pelo IPC atingiram 125%. Já as tarifas industriais, subiram 100% no período, ao passo que essas tarifas corrigidas pelo IPC atingiram 146%.

É importante contextualizar que após a posse de Kirchner em 2003, todos os contratos de concessão foram renegociados, em média, houve redução de 20% nas tarifas públicas. As concessionárias, por sua vez, recorreram ao Centro Internacional de Apelação de Diferenças Relativas a Investimentos (Ciadi), organismo vinculado ao Banco Mundial que atua como

tribunal arbitral entre empresas e países, com a alegação de quebra de contrato, pois as concessões previam revisões tarifárias periódicas.

De acordo com Muller (2007), 19 empresas recorreram ao Ciadi. O volume acumulado de indenizações pedidas pelas empresas chegava a US\$ 3 bilhões. Apesar dos pedidos do FMI e das pressões dos governos dos países do G-7 (aos quais pertencem as controladoras das empresas), Kirchner recusou-se a modificar as tarifas alegando que elas poderiam causar sérios problemas sociais.

O governo argentino não cedeu e persistiu sem revisar tarifas até 2008 com o argumento de que as concessionárias auferiram lucros de monopólio até 2002, o que é contrário ao interesse da nação argentina. Apesar das ameaças, nenhuma concessionária saiu da Argentina, permanecem fornecendo o serviço mesmo sem revisão tarifária há mais de cinco anos.

No Brasil, enquanto o indicador que mede o custo de vida subiu 120%, no período de 1996 a 2008, as tarifas residenciais subiram 164%. As tarifas industriais subiram 329% ao passo que essa tarifa corrigida pelo IPCA teria subido 113%. Estudo comparativo entre países da América Latina, Europa e Ásia mostra que o Brasil desponta entre as tarifas mais altas do mundo, não obstante ser um país líder em recursos naturais renováveis e ter a fonte mais barata (água) do mundo e em abundância.

No que concerne à força de trabalho, as privatizações na Argentina fizeram com que, entre 1992 e 1999, os empregados do setor passassem de 52 mil para 37 mil, foram 15 mil demitidos, o que representa 28% dos empregados do setor, contudo, no mesmo período houve um aumento na produção de energia de 56%.

No Brasil, no início das privatizações em 1994, o setor elétrico empregava 188 mil trabalhadores, em 2001 esse efetivo reduziu-se para 97 mil, ou seja, em sete anos foram demitidos 91 mil empregados, o que significa uma redução de 48% dos empregados no setor elétrico brasileiro, ao passo que a produção no período cresceu 26%, nesse período.

Porém, essa queda no emprego não significa que todos ficaram fora do mercado de trabalho, mas sim que houve uma forma diferente de contratação, via terceirização e sub-contratação. Essa nova forma de organização do trabalho repõe, em novas bases, as leis da

circulação simples de mercadorias. Se antes essa esfera se apresentava como o reino ideal de compra e venda da força de trabalho, agora ela se torna mais benéfica para o capital porque os parceiros dessa relação, o capitalista e o trabalhador, foram transformados em vendedores de mercadorias propriamente ditas. O segredo da produção da mais-valia está mais velado ainda, porque agora ele se esconde sob a ilusão de uma sociedade de produtores independentes de mercadorias, uma sociedade de vendedores de trabalho materializado. Uma sociedade sem vendedores de força de trabalho, posto que o contrato de compra e venda da força de trabalho está se metamorfoseado num contrato de fornecimento de mercadorias.

As motivações que justificaram as reformas na indústria elétrica nesses países não promoveram a tão anunciada competição e eficiência, entretanto, foram eficientes em resgatar a acumulação de capital na indústria elétrica, segundo os critérios básicos orientadores da produção do valor, fato que, requeria transformar a eletricidade na mercadoria principal desta indústria.

Verificou-se no Capítulo 5 que, embora os pressupostos da privatização sejam baseados no enfoque mercadológico, a livre competição no mercado não é efetiva, pois o que houve foi uma adaptação de uma realidade monopolística para um modelo mercantil. Como consequência, houve distorções como o resultado de leilões que privilegiam óleo combustível; a possibilidade de um térmica vender uma quantidade de energia maior que sua contribuição real contribuição ao sistema; a distorção do preço no mercado spot faz com que os consumidores cativos paguem sozinhos pela expansão do sistema; entre outros. Na Argentina, embora utilize a mesma modelagem, modificou alguns atributos que tem conseguido melhores preços e usinas mais eficientes nos leilões, além disso, como não há diferença entre o ambiente de contratação livre e regulada, os consumidores cativos não são responsáveis pela expansão do sistema. O resultado é que no Brasil as tarifas são uma das maiores do mundo, ao passo que a Argentina, justamente por ter evitado algumas distorções tem baixas tarifas.

Tendo em mente como se dá a operação do sistema nos moldes do modelo mercantil, o Capítulo 6 buscou explicitar outra etapa desse processo que é a atuação das agências reguladoras que são encarregadas de definir as tarifas usando a competição por comparação, a intitulada regulação por incentivo, via preço-teto.

Os dados a seguir expostos mostram as fragilidades das premissas adotadas pela

metodologia do preço-teto, cujo resultado é a distribuição vantajosa do excedente econômico para as concessionárias de energia elétrica, ao invés de repasse da eficiência para as tarifas.

A regulação por incentivo baseada no preço-teto, tem como premissa que por meio da competição por comparação o regulador evita preços de monopólio. Mostrou-se que a metodologia adotada nos dois países não foi capaz de reduzir tarifa, como prolatado durante as privatizações. Na Argentina, as tarifas subiram mais que o índice de custo de vida com a adoção da metodologia até 2002, ao abandoná-la, a situação se inverteu. O argumento de que a regulação por incentivo traria ganhos de produtividade que, compartilhados com os consumidores, trariam menores tarifas, não se confirmou também no Brasil.

A criação das agências reguladoras coloca o Estado como um mediador dos conflitos, pois dentre as suas tarefas estão: 1) garantir os direitos dos consumidores de receber o serviço com qualidade estabelecida no contrato de concessão e de pagar por esse serviço uma tarifa justa; e 2) garantir os direitos dos prestadores do serviço que atuam com eficiência e prudência de obter ganhos suficientes para cobrir custos operacionais e obter adequado retorno sobre o capital investido.

Vê-se que as atribuições das agências reguladoras estão cobertas de ações subjetivas, como por exemplo, tarifa justa e ao mesmo tempo cobrar que o serviço seja suprido com prudência e eficiência. Há uma margem de discricionariedade enorme em suas ações para concretizar tais intentos.

Já foi visto no Capítulo 5 que as tarifas brasileiras são as mais altas do mundo, as explicações estão no alto custo para simular um ambiente de competição que gera distorções caras ao sistema que afetam as tarifas, mas também na atuação da agência reguladora, como se verá a seguir.

Auditoria desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União identificou a existência de auto-suprimento o que permite às distribuidoras a contratação de energia de empresas coligadas até 30% de sua demanda, com isso criou-se uma combinação prejudicial ao consumidor, pois o preço dessa “venda” entre coligadas é superior ao preço de mercado e é o preço maior que é repassado para a tarifa.

Um exemplo é o caso da Celpe que contratou, para substituir a geradora Chesf, com um preço em torno de R\$ 40 por MWh, a Termo Pernambuco, sua coligada, por R\$ 150 por MWh, um valor 275% maior. A Celpe não é caso isolado o mesmo ocorreu com a Eletropaulo, Light, Coelba, Cosern, CPFL e Coelce. Essas térmicas, mesmo sem funcionar, “vendem” virtualmente energia gerada por hidráulica, a preço de térmica. Isso é possível porque o modelo separa a operacionalização do sistema da comercialização.

Há outra auditoria do TCU que trata das perdas elétricas (técnicas e comerciais)⁷² que foram repassadas para as tarifas dos consumidores. O nível de perdas no sistema elétrico é fator determinante do patamar tarifário assim como da própria necessidade de investimento em novos empreendimentos de geração, pois, para uma dada demanda, quanto maiores forem as perdas, mais energia deverá ser gerada e injetada no sistema, sendo que uma parte será efetivamente consumida, faturada e paga e outra parte será dissipada nos condutores, furtada, não medida ou não paga.

Certo nível de perdas é inevitável, mas, certamente, é gerenciável e passível de regulação. Incentivos adequados devem ser oferecidos a todos os agentes do sistema para que se tenha a melhor eficiência energética possível, caso contrário, as externalidades negativas tanto econômicas quanto ambientais se farão sentir em toda a sociedade.

Segundo a Aneel, essas perdas são gerenciáveis, cabendo às concessionárias investir em georeferenciamento, medição centralizada, manutenção e redimensionamento das redes. Essa atuação do regulador deve ser analisada no âmbito da regulação por preço-teto com a instituição do Fator X que, teoricamente, busca repassar ganhos de eficiência para o consumidor.

Observou-se que o fator X, destinado a compartilhar os ganhos de eficiência das concessionárias com os usuários, no período entre a assinatura do contrato a partir de 1996 até 2003, foi zero. Isso significou que desde a assinatura dos contratos de concessão até 2003, quando iniciou o 1º ciclo de revisão tarifária no Brasil, o consumidor pagou as tarifas

⁷² As perdas técnicas advêm da dissipação de energia, são combatidas através do bom dimensionamento das redes. As perdas comerciais advêm do furto de energia, combatida pela técnica chamada medição centralizada.

históricas e as concessionárias tiveram a oportunidade de apropriar todos os ganhos de eficiência, sem compartilhá-los com os consumidores.

Alegadamente, a fixação do fator X como zero, nos primeiros anos da concessão, daria incentivos para que o novo gestor buscasse ganhos de eficiência. Assim, num segundo período (na revisão tarifária) os consumidores seriam beneficiados, através da fixação de um fator X efetivamente redutor das tarifas.

Quando chegou a oportunidade do consumidor se beneficiar, na 1ª. revisão tarifária de 2003, a Aneel repassou toda a ineficiência advinda das perdas elétricas para os consumidores. Era justamente esse incremento na eficiência da nova gestão que justificava o modelo adotado. O impacto na tarifa é da ordem de 5% ao ano, o que está em torno de R\$ 4,7 bilhões anual, que são rateados entre os consumidores de todo o país anualmente.

Outra falha identificada pelo TCU foi a definição do preço-teto nos reajustes anuais das tarifas. Identificou-se que havia sérias distorções no modelo que a Aneel vem aplicando nos processos de reajuste tarifário das distribuidoras de energia elétrica do país. O principal ponto que vulnera a consistência da metodologia adotada funda-se na desconsideração do impacto de variações futuras de demanda em componentes da Parcela A⁷³ e na incorporação desses valores pela Parcela B⁷⁴ – fenômeno que inflaciona as tarifas e onera, indevidamente, o consumidor.

Tal distorção permite às empresas concessionárias apropriarem-se de ganhos de escala do negócio que não decorrem de sua eficiência operacional. Em um cenário realista, em que se verifica uma demanda crescente ao longo do tempo, este método propicia um ganho adicional ao concessionário, o qual não é repassado para o consumidor.

Por exemplo, se uma distribuidora como a CEB, Eletropaulo ou Light tiver de arrecadar para o governo R\$ 1 bilhão de encargos tarifários do sistema, o aumento da demanda por energia poderá fazer com que a concessionária arrecade R\$ 1,05 bilhão. No ajuste, a Aneel verifica se a distribuidora pagou R\$ 1 bilhão, como era devido. Os R\$ 50

⁷³ Custo não gerenciáveis, que não dependem da operação da empresa: compra de energia, encargos setoriais e encargos de transmissão.

⁷⁴ Custos gerenciáveis, diretamente relacionados com a operação da empresa: custos de operação e manutenção e remuneração do capital do investidor.

milhões adicionais recolhidos dos consumidores são embolsados pela distribuidora. Esse mecanismo se repete e se acumula nos últimos anos. Pela regra do setor elétrico, isso não poderia ocorrer, porque a distribuidora não pode auferir nenhum tipo de ganho no recolhimento de um encargo. A remuneração da empresa só pode ser obtida pela prestação do serviço de distribuição, fatia já prevista na composição da tarifa paga pelos consumidores. Na prática, a concessionária tira um ganho clandestino anual dos consumidores.

Em suma, ganha o concessionário com o acréscimo decorrente da variação da demanda, em regra crescente, e perde o consumidor final ao não compartilhar deste ganho. O efeito dessa falha metodológica se propaga ao longo do ciclo tarifário, aumentando ainda mais seus impactos negativos.

Citada falha metodológica remunera ilegalmente as concessionárias de energia elétrica em detrimento do interesse público e gera impactos de alta materialidade e prejuízos para o usuário de pelo menos R\$ 1 bilhão ao ano.

Na aparência a regulação é feita seguindo regras do mercado, entretanto, mostrou-se que quando o sistema não funciona como o previsto, é o Estado quem socorre as empresas.

Outro trabalho do TCU foi sobre o racionamento de energia. Com a diminuição da oferta de energia em 2001 no Brasil, o Tesouro Nacional e os consumidores arcaram com o ônus e repassaram para as concessionárias a recomposição da receita que deixaram de auferir em razão do racionamento. Foi feita uma projeção de quanto seria a receita de cada concessionária caso não tivesse tido o racionamento, a partir dessa projeção, as empresas foram ressarcidas dessa receita não recebida.

O custo direto do racionamento, que durou de junho de 2001 a fevereiro de 2002, foi de R\$ 45,2 bilhões (a preços de agosto de 2009). Considerando os custos indiretos, incorridos em sua consequência, como redução de atividade econômica, registrada pela diminuição do PIB (a taxa de crescimento da economia caiu de 4,3% no ano 2000 para 1,3% no ano de 2001), aumento do desemprego, perda de competitividade em razão do aumento de custo da energia elétrica, diminuição do ritmo de arrecadação de tributos, desestímulo ao investimento, imagem do Brasil no exterior, entre outras consequências negativas, chega-se a prejuízo

superior aos 45,2 bilhões de reais registrados. Esse valor (R\$ 45,2 bi) é suficiente para a construção de 6 usinas como a de Jirau no Rio Madeira que está em fase de execução.

Na Argentina, em 1999, ocorreu um apagão. A concessionária espanhola *Endesa*, por falta de investimento, deixou parte de Buenos Aires por duas semanas sem energia, atingindo 250 mil domicílios. Após o colapso de 2001, o Estado argentino passou diretamente a investir na geração e transmissão de energia.

Nesse contexto, a regulação do setor elétrico surge como produto da contradição entre a necessidade de fluidez do mercado e a necessidade de normas estáveis. Todavia é uma contradição aparente, pois por meio da regulação intitulada por incentivo, o Estado coopera ativamente com os desígnios da nova forma de organização, uma vez que ele não é um mediador neutro, como pretendem ser as agências reguladoras, que agem ao ritmo dos conteúdos de uma burocratização científicizada, em favor de grupos dominantes.

Essa reestruturação organizacional envolve uma dialética que significa, de um lado, concessionárias públicas e privadas e, de outro lado, as agências reguladoras e demais entes criados para a operacionalização do setor elétrico como o caso do Operador Nacional do Sistema (ONS) no Brasil e *Compañia Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima* (Cammesa) na Argentina que são grandes organizações privadas encarregadas do despacho da energia.

A nova dialética substitui um esquema de Estado concentrador e centralizador de funções por um conjunto de agentes que agem simultaneamente. Não se trata de uma pulverização de funções, mas da imposição de uma racionalidade de concentração diferente que vai além das fronteiras nacionais.

Estas ações da agência reguladora, mais do que o benefício imediato observado para um determinado grupo empresarial, constituem um conjunto de fatos fundamentais que vão reformando e determinando novas estruturas de organização e distribuição do capital/trabalho para manter a sustentabilidade da reprodução do capital.

Para encerrar essa segunda parte da conclusão cabe, ainda, fazer um registro. Embora não seja escopo desta tese fazer uma avaliação das privatizações como um todo, pois para tanto seria necessário abordar temas como a questão ambiental e a qualidade do suprimento

energético, é preciso que fique registrado que a expansão do sistema interligado nos últimos 10 anos, nos dois países, teve um crescimento significativo. A Argentina integrou a região patagônica ao sistema com linhas de transmissão de alta tecnologia e grandes extensões.

No Brasil, por seu turno, está em fase de conclusão o gasoduto que liga Urucu à Manaus e está em fase de licitação uma linha de transmissão que cortará a Amazônia e trará energia da usina de Tucuruí na Pará para o sudeste, o que dará uma flexibilidade maior ao sistema.

O setor de infraestrutura energética tem sido contemplado com muitos recursos públicos, na Argentina, diretamente com orçamento do tesouro, já no Brasil, via BNDES, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC prevê para o período de 2007 a 2010 gastos com geração de energia na ordem de R\$ 65,9 bilhões para gerar 12.386 MW.

A Argentina ainda convive com um déficit estrutural de oferta de energia, pois no inverno depende de importação de energia do Brasil. No Brasil, por sua vez, a sustentabilidade do sistema foi posta em dúvida em 10 de novembro de 2009, quando ocorreu um apagão de quatro horas, em 18 Estados e atingiu 60 milhões de pessoas. Os sistemas interligados desses dois países são extremamente complexos, sua gestão depende de vários órgãos públicos e privados, pois dessa gestão depende a manutenção e confiabilidade do suprimento de energia.

Feitas essas considerações, entende-se que a trajetória traçada na tese no que concerne à segunda parte do problema, está finalizada, no sentido em que se constatou que a competição e a suposta eficiência que trariam modicidade tarifária ao sistema não se efetivou. No Brasil, são praticadas as tarifas mais altas do mundo, apesar de ser um país rico na fonte mais barata de energia, a hidráulica. Ao passo que a Argentina, quando seguiu fielmente o modelo, suas tarifas cresceram mais que o indicador que afere o custo de vida, ao descumprir os contratos e abandonar as revisões tarifárias, houve queda nas tarifas. O que não se pode deixar de registrar é que nenhuma concessionária deixou de fornecer o serviço, apesar das ameaças de que largariam o país caso as tarifas não fossem revisadas.

No derradeiro Capítulo 7 foram tratadas as questões sociais e os impactos da aplicação dos ajustes estruturais nos anos 90 para a população.

Para pensar a realidade desses dois países periféricos, recorreu-se ao dilema sarmientiano, pois a dualidade civilização e barbárie, é cada dia mais atual para se pensar a América Latina, especialmente neste início de século XXI, pois o crescimento econômico não se metamorfoseou em desenvolvimento de modo que a maioria da população dessa região não tem acesso aos serviços que o mundo civilizado considera como o mínimo necessário para se viver decentemente.

Para a Argentina, em especial, que era um país homogêneo no que diz respeito à distribuição de renda, o ano de 2001 ficou marcado para sempre em sua história. Após 10 anos de gestão de Carlos Menem que privatizou todos os setores e abriu comercial e financeiramente a Argentina, o país entrou em convulsão política e social com total paralisação da atividade econômica e isolamento do país. Em 19 de dezembro de 2001 foi decretado Estado de Sítio no país. Após o *default*, a Argentina ficou em uma situação de isolamento e sem financiamento exterior. O *corralito* e o *default* haviam fechado totalmente o acesso do país às fontes de financiamento internacional.

O país se desintegrou em uma erupção anárquica, as ruas foram tomadas por trabalhadores, piqueteiros, pequenos correntistas, comerciantes, desempregados e aposentados em manifestações contra o governo, em todo o país. O grito da população era um só: *que se vayan todos*.

A situação era desesperadora, houve desabastecimento de alimentos, falta de trabalho, falta de pagamento de salários e a retenção dos depósitos bancários devido ao *corralito*, com o qual se permitia a retirada de apenas \$250 pesos semanais por correntista nos bancos.

Os primeiros meses do ano de 2002, foram de quebra-quebras, bloqueios e saques. Segundo dados do *Indec*, 54% da população do país estava abaixo do nível de pobreza e 16% permanecia em um nível de pobreza extrema ou indigência. No primeiro semestre de 2002, a menor inflação foi de 30%, a maior, de 80%, e o dólar aumentou 250%. A alta do dólar repercutiu de forma aguda sobre a cesta básica familiar, que sofreu um aumento de 80% no mesmo período.

Quanto ao Brasil, em 1980, tinha uma renda do trabalho de metade do PIB. Em 2003, a renda do trabalho era 36%. Houve uma regressão de 14%. É importante observar que nos

países desenvolvidos, a renda do trabalho representa mais de 60% do PIB daqueles países. O Brasil apresenta cerca de 10% da população desempregada e 25% na informalidade.

No Brasil o programa Bolsa Família foi o grande responsável pela diminuição da indigência no país, mas não significou a inserção desta parcela da população no mundo do trabalho. O Bolsa Família atende a quase 12 milhões de famílias pobres, algo em torno de 48 milhões de pessoas num país de 192 milhões de habitantes.

O gasto do programa é da ordem de 0,6% do PIB para atender a 12 milhões de famílias pobres, enquanto que com as transferências de renda por meio das taxas de juros é da ordem de 8% do PIB ao ano, que são distribuídos para 20 mil famílias, portadoras de títulos da dívida brasileira (Pochmann, 2007). A proporção é de que para cada real gasto com o Bolsa Família, treze são destinados ao pagamento da dívida. É a financeirização do Estado em detrimento do combate às desigualdades.

Na Argentina são dois milhões de pessoas que recebem recursos dos programas sociais de transferências de renda do governo federal. Dentre esses programas, os mais significativos são o *Plan Trabajar* e *Jefe y Jefa de familia*, ambos vinculam o recebimento ao número de filhos e permanência dos filhos na escolas. Em média, cada beneficiário recebe US\$ 50.

Fazendo uma comparação entre o Brasil e a Argentina, a população argentina é de aproximadamente 40 milhões e a imensa população brasileira é de 192 milhões. Embora o Brasil tenha um Produto Interno Bruto (PIB) quatro vezes maior que o argentino, o PIB *per capita* em dólares, aponta que esse indicador no Brasil é de US\$ 8,402.00 ao passo que na Argentina é de US\$ 14,280.00.

No que diz respeito à concentração na distribuição da renda o Brasil tem uma posição muito desfavorável. Na Argentina, os 10% mais ricos detêm 26,2% da renda do país. No Brasil, 10% mais ricos detêm 46% da renda, mas quando se trata de riqueza, esse decil da população detém 75% de toda a riqueza da nação (Pochmann et. al, 2005).

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano, a Argentina se posicionou em 38ª, com o IDH de 0,869, bem melhor que o Brasil que ocupa a 70ª posição, com IDH de 0,800.

O Coeficiente de Gini, por sua vez, na Argentina, passou de 0,444 em 1995 para 0,501

em 2005, com aumento de 11%. O Brasil, passou de 0,604 em 1995 para 0,564 em 2005, uma redução de 7% na concentração de renda. Em que pese o recente colapso da Argentina, ainda tem o Gini melhor que o Brasil.

Uma vez expostos os dados relacionados às questões sociais mais amplas será abordado novamente o tema energia elétrica para dimensionar o impacto do serviço energia elétrica sobre a renda da população de baixa renda.

As mudanças tecnológicas dos últimos anos demandaram utilização cada vez maior de energia elétrica, o que tornou o acesso à eletricidade uma medida do fator de desenvolvimento humano. O índice de atendimento do serviço no Brasil é de 96,5% dos domicílios brasileiros. O Programa Luz para Todos tem meta de universalizar o acesso até o final de 2010. Esse programa está sendo executado com recursos públicos via encargo tarifário embutido nas tarifas, não com recursos das concessionárias como consta na motivação para a privatização do setor.

O índice de acesso da Argentina é de 95,4% da população, que por si já é um dado intrigante, pois há como se viver no Brasil sem energia elétrica, onde não há inverno rigoroso, porém, na Argentina, onde a estação invernal atinge todo o país, é difícil imaginar a ausência desse serviço, mas há 1,8 milhões de argentinos sem acesso à eletrificação.

No que diz respeito ao percentual de gasto com energia nos domicílios de baixa renda, enquanto no Brasil as famílias de baixa renda despendem 15,6% de sua renda para arcar com os custos de energia elétrica, na Argentina esta despesa alcança 7,6% da renda.

Além de insumo básico para diversos ramos econômicos ligados à agricultura, indústria e serviços, a energia elétrica cumpre papel crucial na chamada sociedade da informação. É ela que torna possível o uso de bens de consumo domésticos de elevado grau de desenvolvimento tecnológico, tornando-se indispensável para o pleno desenvolvimento humano. A exclusão ao acesso da energia elétrica não se dá apenas pela indisponibilidade de infraestrutura básica, mas também pela impossibilidade de os consumidores arcarem com os custos associados ao seu consumo. O caso do Brasil é exemplar, pois há um comprometimento elevado no orçamento das famílias de baixa renda para acessar o serviço de

energia elétrica.

Já na Argentina o comprometimento do rendimento familiar com o consumo de energia é menor (7,6% contra 15,6% no Brasil), porém, há duas variáveis que explicam essa diferença. Primeiro, na Argentina, as tarifas pararam de sofrer revisões desde 2003, como ficou demonstrado no Capítulo 5. Segundo, o programa de governo chamado Tarifa Social. Esse programa existe nos dois países, no entanto, a forma de atingir o público alvo é diferenciada e, os números mostram que, na Argentina há uma melhor focalização do programa.

Essa diferenciação dos programas Tarifa Social se dá em razão dos critérios para o acesso a essa política pública. Na Argentina os beneficiários do programa precisam comprovar que são realmente de baixa renda com os seguintes critérios: 1) ganhar até $\frac{1}{2}$ salário mínimo que em 2007 era de \$360 pesos -US\$ 120; ou 2) esteja inscrito em programa federal de distribuição de renda.

Já no Brasil, a Lei nº 10.438/2002 instituiu a Tarifa Social com a seguinte definição: 1) são beneficiários automáticos os domicílios que consomem até 80 kWh; 2) os domicílios que consumirem entre 81 kWh e 220 kWh têm que comprovar inscrição no Bolsa Família para obter o benefício.

Avaliação do TCU sobre o programa Tarifa Social brasileiro demonstrou falta de eficácia e efetividade em termos de promover a equidade social, pois ao enquadrar automaticamente as residências com consumo até 80 kWh, permitiu que, por exemplo, casas de praia, sítios, flats, ou residências em que morem poucas pessoas, fossem enquadradas sem que fossem de pessoas de baixa renda. Por outro lado, residências de baixa renda onde as pessoas se aglomeram, conseqüentemente, consomem mais que 80 kWh e não recebem o subsídio.

Portanto, o não atingimento do público alvo do programa Tarifa Social no Brasil, aliado aos fortes incrementos nas tarifas de energia pós privatizações (ver Capítulos 5 e 6), são variáveis que explicam o fato de que, no Brasil, o impacto da energia elétrica sobre o orçamento das famílias de baixa renda seja de 15,6%.

Esses foram os principais elementos da pesquisa realizada nesta tese que buscou

desvendar os reflexos, nesses dois países periféricos, da adoção do ideário neoliberal que é a hegemonia nas esferas política e econômica da maior liberdade para as forças de mercado, menor intervenção do estado, desregulamentação, privatização do patrimônio público, abertura para o exterior, ênfase na competitividade internacional, e menor compromisso com a proteção social.

Brasil e Argentina, que tanto se empenharam em abrir seus mercados nos anos 90, continuam com recalcitrantes desigualdades e uma inserção assimétrica no mercado mundial.

O desconcerto entre a pobreza contemporânea, numerosa e bárbara, e a imagem de país cosmopolita e moderno persegue os cidadãos brasileiros e argentinos.

9. BIBLIOGRAFIA

ACUÑA, Carlos H. *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1995.

AGLIETTA, Michel. *Regulación y crisis del capitalismo*, 4ª. Ed. Cidade do México, Siglo Veintiuno, 1988.

AGLIETTA, Michel e ORLÈAN, André. *A violência da moeda*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

ANEEL Agência Nacional de Energia Elétrica. *Atlas de energia elétrica do Brasil* 3ª. edição. Brasília, DF, Aneel, 2008.

ANUATTI NETO, Francisco. *Regulamentação dos mercados*. 5ª. edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

ARANTES, Aldo. *FMI e a nova dependência brasileira*. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2002.

ANASTASIA, Fátima e RANULFO, Carlos. *Accountability, representação e estabilidade política no Brasil*. Em: ABRUCIO, Fernando. (Org) *O Estado numa era de reformas: lições dos anos FHC*. Brasília, Ministério do Planejamento, 2002.

AZPIAZU, Daniel. *Las privatizaciones en la Argentina*. Buenos Aires: Miño y Davila. 2003.
_____. *Las privatizaciones en La Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Colección Diagnósticos y Propuestas, nº 4. Fundación Osde/Ciepp Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. , Buenos Aires: Osde/CieppI, 2002.

AZPIAZU, Daniel & BASUALDO, Eduardo. *Las privatizaciones en la Argentina Genesis, desarrollo y los impactos estructurales*. Em *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*, PETRAS, James (org). Buenos Aires: Prometeo. 2004.

ARGENTINA. Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços, acessado via sitio <http://energia3.mecon.gov.ar/home/>, em 18 de abril de 2009.

BADIE, Bertrand e HERMET, Guy. *Política comparada*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BARBARÁ, Jorge Edmundo. *Criterios Constitucionales para el Control Social en la Regulación*. Em Anuario VI (2001-2002), Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 2002.

BATISTA, Paulo Nogueira. *A visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. Acessado em 12/10/2009 via <http://tarcisiodezena.sites.uol.com.br/apostila/conswash.htm>, 1994.

BATISTA Jr, Paulo Nogueira. *Argentina: uma crise paradigmática*. Estudos Avançados, 16 (44), São Paulo, 2002.

BAUMOL, W. e SIDAK, J.G.; *Transmission Pricing and Stranded Costs in the Electric Power Industry*; Washington, DC: Amer Enterprise Inst.; 1995.

BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. São Paulo: Unesp; Campinas, SP: Unicamp, Instituto de Economia, 2004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Furtado explicou nosso atraso*. Artigo publicado na Folha de S.Paulo, de 28 de novembro de 2004.

BIS (Bank for International Settlement). *OTC derivatives market activity in the first half of 2008*. Switzerland: novembro, 2008.

BLUSTEIN, Paul. *Vexame, os bastidores do FMI na crise que abalou o sistema financeiro mundial*. São Paulo: Record, 2002.

BOITO JR., Armando. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. 2ª edição. São Paulo: Xamã Editora, 1999.

BORON, Atílio & THWAITES REY, Mabel. *La expropiación neoliberal: el experimento privatista en la Argentina*. Em *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*, PETRAS, James (org). Buenos Aires: Prometeo. 2004.

BRASIL, Ministério da Fazenda, sitio www.fazenda.gov.br – arquivos acessado em 10 de setembro de 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Caderno 1 do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília – DF, 1997.

CAMMESA. *Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima* (Cammesa). Publicado em Informes Programación Estacional del MEM Acessado via sitio www.cammesa.com em 15 de junho de 2009.

ANO, Wilson. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem mundial*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.

_____. *Como o Brasil poderá passar do subdesenvolvimento para o desenvolvimento?* Revista Desafios do IPEA. Acessada em 12 de outubro de 2008 no sitio www.desafios.ipea.gov.br. Ano 5 no 43, de maio/2008.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 8ª edição, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. *As Idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1993.

_____. *A Construção da Democracia*. São Paulo: Siciliano, 1993b.
_____. *Notas sobre o Estado atual dos estudos de dependência*.
Em SERRA, J. (Org) *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

CARDOSO, Fernando Henrique & SERRA, José. *As desventuras da Dialética da Dependência*. São Paulo: Estudos CEBRAP, n. 23, 1979,

CARVALHO, Carlos Eduardo. *Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores*. Em Sicsú, João. *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

CCEE - Câmara de Comercialização de Energia Elétrica. Informações Gerais da CCEE acessado via sitio www.ccee.org.br em 10 de abril de 2009.

CEPAL. *Growth with Stability: financing for development in the new international context*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y Caribe, 2002.

_____. *Anuário Estatístico 2003*. Santiago, Chile: Comisión para América Latina y Caribe, 2003.

_____. *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*. Santiago, Chile: Comisión para América Latina y Caribe, 2004.

CERVO, Luiz Amado. *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional n° 46 (2): 5-25, 2003.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

_____. *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã Editora, 1998.

_____. *O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos*. Em CHESNAIS (org) *A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. *A nova economia: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense*. Em *Uma nova fase do capitalismo?*. São Paulo: Xamã Editora, 2003.

CHILCOTE, Ronald H. *Teorias de política comparativa: a busca de um paradigma reconsiderado*. Tradução de Carlos Alberto Silveira Netto Soares. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CIFARELLI, Viviana. Acessado em 17 de abril de 2009 pelo sitio <http://www.tel.org.ar/pub.html> intitulado *Las Privatizaciones en la Argentina* publicado por Taller de Estudios Laborales Argentino, 1999.

CIER – Comisión de Integración Energética Regional. Acessado em 17 de abril de 2009 pelo sitio <http://www.cier.org.uy/>, 2007.

COOPERS & LYBRAND. *Brazil Electricity Sector Restructuring Study: stage I – summary report*. Coopers&lybrand/Eletróbrás/MME, novembro de 1996.

COUTINHO, Carlos Nelson. *O conceito de política nos Cadernos do cárcere*. Em: *Ler Gramsci, entender a realidade* COOUTINHO, Carlos Nelson & TEIXIRA, Andréa de Paula. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. *Intervenções: o marxismo na batalha das idéias*. São Paulo: Cortez, 2006.

D´ARAÚJO, Roberto Pereira. *O setor elétrico brasileiro: uma aventura mercantil*. Brasília: Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, 2009.

DESEP - Departamento de Estudos Sócio-econômicos e Políticos. *A reforma trabalhista na Argentina e os impasses da lógica neoliberal*. Resenha DESEP, nº 13, 26 de ago. de 1998.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. *Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.

DINIZ, Eli. *Empresários e Modernização Econômica: Brasil anos 90*. Florianópolis: Ed.UFSC/IDACON, 1993.

_____. (org). *Anais do Seminário Internacional "O Desafio da Democracia na América Latina"*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1996.

_____. *Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula*. Trabalho apresentado no Seminário “La esperanza venció al miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil”, promovido pelo Centro de Estudios Brasileños (CEB) de la Universidad de Salamanca, entre os dias 23 e 25 de fevereiro de 2005.

DOS SANTOS, Theotônio. *Revolução Científico-Técnica e Acumulação de Capital*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987.

_____. *A teoria da dependência. Balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2000.

_____. *Os fundamentos teóricos do governo Fernando Henrique Cardoso*. Acessado em 24 de outubro de 2009 pelo site <http://theotoniodossantos.blogspot.com/>. Textos para discussão. Série 1 – nº 10, 2002.

DUMÉNIL, Gérard & LÉVY, Dominique. *Neoliberalismo – neo-imperialismo*. Econ. soc. vol.16 no.1 Campinas Apr. 2007.

ENRE. *Ente Nacional Regulador de la Electricidad (Enre)*, Publicado em Informe Anual 2007. Acessado via sitio www.enre.gov.ar em 10 de agosto de 2009.

FARIAS, Regina C.G.B. (2006). *Atuação estatal e a privatização do setor elétrico brasileiro*. Dissertação de Mestrado, Programa de Mestrado em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília – UNB. Brasília, 2006.

FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Editora 34, 2004.

FERNANDES, Ana Maria. *A construção da ciência no Brasil e a SBPC*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª. ed., 2000.

FERNANDES, Ana Maria & SCHMIDT, Benício Viero. *Dilemas da agenda social na América Latina e efeitos das eleições presidenciais recentes*. Disponível em: http://repam.org/edicao_01/ed_01_afernandes.html. ISSN 1984-1639. Acesso em 30 de outubro de 2009. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas [online], Brasília, v. 1, n. 1, 2007.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FERREIRA, Lucas dos Santos; NAPOLEÃO, Fabio. *Um balanço da economia argentina nos anos 1990/2000: do retrocesso ao crescimento*. Acessado em 22 de outubro de 2009: http://egal2009.easyplanners.info/area01/1076_Lucas_dos_Santos_Ferreira.pdf, 2009.

FERRER, Aldo. *A economia Argentina: de suas origens ao início do Século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FERRARI, Andrés e CUNHA, André Moreira. *As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação*. Revista Economia e Sociedade vol.17 nº 2 Campinas – SP, Abril de 2008.

FERRAZ, João Carlos; KUPFER, David e SERRANO, Franklin. *Macro/Micro Interactions: Economic and Institutional uncertainties and Structural Change in the Brazilian Industry*. Oxford. Centre for Brazilian Studies. Mimeog. 1998.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Ed. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

FIGUEIREDO, Ney. *Diálogos com o Poder, Políticos, Empresários e Mídia: verdades e mentiras*. São Paulo: Editora de Cultura, 2004.

FIESP – Federação da Indústria do Estado de São Paulo - *Livre para crescer: proposta para um Brasil moderno*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1990.

FMI – Fundo Monetário Internacional. *Problems with Conditionality*, Public Policy Inquiry, 1994.

_____. Staff Country Report 98/38, Abril 1998.

_____. Press Conference, Abril, 1998b.

_____. *The IMF and Argentina, 1991 – 2001*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2004.

FORÇA SINDICAL. *Um projeto para o Brasil: a proposta da Força Sindical*. São Paulo: Geração Editorial, 1993.

FORCINITO, Karina. *Notas sobre el papel del Estado Argentino en la reestructuración regresiva de la relación entre el capital y la fuerza de trabajo. El caso de los sectores de infraestructura privatizados durante los años noventa*. Buenos Aires: Prometeu Libros: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005.

FRANK, André Gunder. *Capitalismo e subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1970.

FRIEDMAN, Milton. *Liberdade de escolher*. Rio de Janeiro: Record, 1980.

FURQUIM Jr. Laércio. *Aspectos das Privatizações na América Latina*. São Paulo: Revista de Economia Política e História Econômica, número 06, dezembro de 2006.

GERCHUNOFF, Pablo e TORRE, Juan Carlos. *La política de liberalización en la administración Menem*. Buenos Aires: Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales. Buenos Aires, nº 143, p.p. 733-768, Outubro-Diciembre, 1996.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. *Finanças Públicas*. 2 ed. 5ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GONÇALVES, Dorival Junior. *Reformas na Indústria Elétrica Brasileira: A Disputa pelas Fontes e o Controle dos Excedentes*. Tese (Doutorado) Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, co-edição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vols. 1 a 3, 2001.

HAYEK, Friedrich. A. *Os fundamentos da liberdade*. Brasília: UnB; São Paulo: Visão, 1983.

HOBBS, Thomas [1651]. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução Aléxis Marins. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

IANNI, Otávio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2001.

IAZZETTA, Osvaldo Miguel. *La Relación entre Técnica y Política en Los Procesos de Privatizaciones de Brasil y Argentina*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Centro de Pesquisa e Pós- Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília (UNB). Brasília, 1995.

_____. *Las privatizaciones en Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Homo Sapiens Editora. Rosário - Argentina, 1996.

_____. *Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y de Collor de Mello*, *Desarrollo Económico*, nº 146, jul-sept 1997.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. . Acessado durante 2008 a novembro de 2009 pelo sitio www.ibge.gov.br.

INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos. Acessado durante 2008 a novembro de 2009 pelo sitio www.indec.gov.ar.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. . Acessado durante 2008 a novembro de 2009 pelo sitio www.ipea.gov.br.

- JESSÉ DE SOUZA. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- KIRCHNER, Carlos A. R. *Malogro no setor elétrico: retrospecto do processo de mercantilização da energia a partir dos anos 90*. Publicação do Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo -SEESP. São Paulo: SEESP, 2005.
- KRUGMAN, Paul R. e OBSTFELD, Maurice. *Economia Internacional – Teoria e Política*. São Paulo: Makron Books, 1999.
- LEMOS, Leany Barreiro. *Las Reformas Pró-mercado del Gobierno Cardoso: conflicto legislativo sobre el fin de los monopolios estatales*. *Desarrollo Económico*, Revista de Ciencias Sociales, *forthcoming* 2007.
- LIMA, Carlos Alberto Ferreira. *Gastos Sociais e Crise do Capital*. Revista INNOVAR - Revista de ciencias administrativas y sociales, vol.18(32), Julio-diciembre,2008.Facultad de ciências econômicas de La Universidad Nacional de Colombia, 2008.
- LINZ, Juan J. e STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.
- LLANOS, Mariana. *Understanding presidential power in Argentina: a study of the policy of privatisation in the 1990s*. *Journal of Latin American Studies*, nº 33, pp. 67-99. Cambridge, 2001.
- LOCKE, John [1690]. *Segundo tratado sobre o governo*. Tradução Aléxis Marins. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.
- LAUAR, Vinícius Gontijo & CUNHA, Patrícia Helena. *A Recuperação da Economia Argentina: origens, dinâmica e desafios*. Acessado em 1 de novembro de 2009 pelo sítio www.sep.org.br. Publicado no XII Encontro Nacional de Economia Política. Rio de Janeiro, 2007.
- MARGHERITIS, Ana. *La política econômica como instrumento político: El caso de las privatizaciones en La Argentina*. XXI International Congress de la Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, Setiembre 24-26, 1998.
- MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis – RJ: Editora Vozes, 2000.
_____. *América Latina: dependência e integração*. São Paulo: Editora Brasil Urgente, 1992.
- MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. Acessado em 28 de outubro de 2009: http://www.cebri.org.br/pdf/216_PDF.pdf, 2009.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich [1848]. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.
- MARX, Karl [1867]. *O Capital: Crítica da economia política*. Livro 1, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

_____ [1859]. *Contribuição à crítica da economia política*. 3ª. Edição, São Paulo: Martins Fontes (Coleção Clássicos), 2003.

_____ [1857]. *Introdução [À Crítica da Economia Política]*. Em *Manuscritos Econômico - Filosóficos e Outros Textos Escolhidos. Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MELLO, Mirian Figueira de. *Privatização e Ajuste Fiscal no Brasil*. Texto para Discussão nº 317. Rio de Janeiro: PUC, abril de 1994.

MIRANDA, José Carlos & TAVARES, Maria da Conceição. *Brasil: Estratégias de Conglomeração*. IN: Fiori, José Luiz (org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

MOISÉS, José Álvaro. *Os Brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.

MURILLO, M. Victoria. *La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en La primera presidencia de Menem*. *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, vol. 37, n 147, p. 419–446, octubre–diciembre de 1997.

NICOLAU, Jairo. *Cadernos de Conjuntura*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro-IUPERJ 52, 1995.

MOLLO, Maria de Lourdes R. *A importância analítica da moeda em Mark e Keynes*. *Análise Econômica*, Ano 16, nº 29 (pág. 5-20), março/1998.

MOLLO, Maria de Lourdes R e SAAD FILHO, Alfredo. *Reconhecimento Social da Moeda: Observações Sobre a Inflação e a Estabilização de Preços no Brasil*. *Revista de Economia Política*, vol. 21, nº 2 (82), abril-junho/2001

MUSTAPIC, Ana Maria. *Oficialistas y Diputados: Las Relaciones Ejecutivo- Legislativo en la Argentina*”. *Desarrollo Económico*, vol. 39, n.156, 2000.

MULLER, Carlos Alves. *Longa Distância: A Evolução dos Sistemas Nacionais de Telecomunicações da Argentina e do Brasil em Conexão com as Telecomunicações Internacionais (1808-2003)*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. Centro de Pesquisa e Pós- Graduação sobre as Américas (CEPPAC). Brasília, 2007.

NEGRETTO, Gabriel L. *Gobierna solo el Presidente? Poderes de Decreto y Diseño Institucional en Brasil y Argentina*. *Desarrollo Económico*, Vol.42, n.167, 2002.

O' DONNELL Guillermo A. *1966-1973, El Estado Burocratico Autoritario*. Buenos Aires: Ed. Belgrano, 1982.

OLIVEIRA, Francisco de. *Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal*. Em: OLIVEIRA, Francisco de Oliveira e PAOLI, Maria Célia (orgs) – *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. *À sombra do Manifesto Comunista globalização e reforma do Estado na América Latina*. Em: *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Atilio A. Boron ... [et al]; Emir Sader e Pablo Gentili (orgs.). Petrópolis, RJ : Vozes, 1999b.

_____. *Subdesenvolvimento: fênix ou extinção?*. Em *Celso Furtado e o Brasil*. TAVARES, Maria da Conceição (org). 1ª edição: outubro de 2000. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. *A economia brasileira: crítica da razão dualista – o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

_____. *Diálogo da nova tradição: Celso Furtado e Florestan Fernandes*. Em: *A crise do Estado-Nação*, NOVAES, Adauto (organizador). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003b.

_____. *Economia política da iniquidade brasileira*. Em Sicsú, João. *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Editora Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro - RJ, 1984.

ORTIZ, Sergio. *El caso concreto de las privatizaciones en Argentina*. Publicado pelo Partido de la Liberación en Cuadernos Revolucionarios nº 22 (maio de 1996). Buenos Aires, 1996.

ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico. *Curva de Aversão ao Risco* acessado via sitio www.ons.org.br em 2 de abril de 2009.

OSZLAK, Oscar e FELDER, Ruth. *A capacidade de regulação estatal na Argentina*. Revista do Serviço Público, Ano 51, nº 1, jan-mar, pp. 5-40, 2000.

PALERMO, Vicente. *Reformas institucionales y regimen politico*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996.

_____. *Melhorar para piorar? A Dinâmica Política das Reformas Estruturais e as raízes do colapso da Convertibilidade*. Em: SALLUM JUNIOR, Brasília (org.) *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru, SP: Edusc, 2004

PAULA, José Antonio de. *Política econômica e transformação social*. Em Sicsú, João. *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

PAULANI, Leda Maria. *Modernidade e discurso econômico*. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. *Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento*. Acessado em 9 de setembro de 2009 <http://www.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/713Paulani.pdf>. seminário apresentado em 2006.

PÊGO FILHO, Bolívar; LIMA, Edilberto Carlos Pontes e PEREIRA, Francisco. *Privatização Ajuste Patrimonial e Contas Públicas no Brasil*. Texto para Discussão nº 668. Brasília: IPEA, 1999.

PERALTA RAMOS, Mónica. *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*. 1ª ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

PINHEIRO, Armando Castelar & GIAMBIAGI, Fabio. *Os Antecedentes Macroeconômicos e*

a estrutura institucional da privatização no Brasil. Rio de Janeiro: Revista BNDES. Fevereiro de 2000.

PINHEIRO, Armando Castelar & LANDAU, Elena. *Privatização e Dívida Pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 1995.

POCHMANN, Márcio. *Gasto social, o nível de emprego e a desigualdade de renda do trabalho no Brasil*. Em Sicsú, João. *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

POCHMANN, Márcio. CAMPOS, André; BARBOSA, Alexandre; et al. *Atlas da exclusão social: os ricos no Brasil*. Volume 3. São Paulo: Cortez, 2005.

PORTANTIERO, Juan Carlos. *La crisis política argentina em El marco de la globalización*. Em: *La política em discusión*, coordenador Horácio Fazio. Buenos Aires: Manantial, 2002.

PRASAD, E., ROGOFF, K., WEI, S., KOSE, M.A. *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*. Acessado em 12 de outubro de 2009 pelo sítio www.imf.org, publicado em 2003.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008*. Acessado em 28 de setembro de 2009 por meio do sítio www.pnud.org.br.

PREBISCH, Raúl. *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México, D.F.: Fondo de Cultura Econômica, 1981.

QUINTAR, Aída & ARGUMEDO, Alcira. *Argentina: Os Dilemas da Democracia Restringida*. Revista de Cultura e Política Lua Nova nº 49. São Paulo. 2000.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. *A Gramática Política das Agências Reguladoras: comparação entre Brasil e EUA*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília (UNB). Brasília, 2007.

RICARDO, David [1817]. *Princípios de economia política e tribulação*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. [1755], Tradução por Lourdes Santos Machado. 5. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

SANDRONI, Paulo. *Novo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller; nona edição; 1994.

SANTOS, Gustavo A.G. dos; BARBOSA, Eduardo K. Silva; José F.S. da; ABREU, Ronaldo da S. *Porque as tarifas de energia elétrica foram para o céu? Propostas para o setor elétrico brasileiro*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V.14, n.29, p. 435-474, junho de 2008.

- SANTOS, Milton. *Espaço e Método*. São Paulo: Nobel, 1985.
- _____. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.
- _____. *Técnica, Espaço, Tempo. Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- _____. *A Natureza do Espaço, Técnica e Tempo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SAES, Décio. *A política neoliberal e o campo político conservador no Brasil atual*. Em: *República do capital*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- SALLUM Jr, Brasílio. *O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo*. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, vol. 11, p. 23–47, n° 2, fevereiro de 2000.
- _____. *Crise, democratização e liberalização no Brasil*. Em: *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru-SP: EDUSC, 2004.
- SAUER, Ildo Luis. *Energia Elétrica no Brasil Contemporâneo, in Política Energética e Crise de Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.
- SILVA, Sidney Jard da. *Executivo, Legislativo e Sindicatos na Reforma Previdenciária Argentina*. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 49, n° 2, 2006.
- SINDICATO de Los trabajadores de Luz y Fuerza de Córdoba. *Privatización de La energía eléctrica en Argentina. La experiencia de los trabajadores de Cordoba*. Acessado em 10 de abril de 2009 no sítio www.cta.org.br. 2009.
- SIMIONATTO, Ivete. *Reforma do Estado ou modernização conservadora? O retrocesso das Políticas Sociais Públicas nos Países do Mercosul*. Ser Social (UnB), Brasília, n. 7, p. 11-42, 2000.
- _____. *Cadernos de um revolucionário*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Print ISSN 0102-6909, vol.17 n° 48 São Paulo, fevereiro de 2002.
- _____. *A cultura do capitalismo globalizado: novos consensos e novas subalternidades*. Em: *Ler Gramsci, entender a realidade* organizado por Carlos Nelson Coutinho e Andréa de Paula Teixeira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SILVEIRA, Maria Laura. *Um país, uma região: fim de século e modernidades na Argentina*. São Paulo: Fapesp; Laboplan USP, 1999.
- _____. *Argentina: território e globalização*. São Paulo: Brasiliense, 2003.
- _____. *Argentina: do desencanto da modernidade à força dos lugares*. Em *Continente em chamas: globalização e território na América Latina* (organizado por Silveira, Maria Laura). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SMITH, Adam [1776]. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- SOUTO, M.J. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 1999.

SOUZA, Angelita Matos. *Capitalismo Dependente-Associado Ou Dependente-Subordinado*. http://www.fflch.usp.br/dh/posgraduacao/economica/spghe/pdfs/Souza_Angelita_Matos.pdf. acessado em 1 de setembro de 2009.

STEPAN, Alfred. *Os militares: da abertura à nova república*. Tradução de Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1986.

STIGLITZ, J. The Insider: What I Learned at the World Economic Crisis, *The New Republic* 17 Abril, 2000.

_____. Conferencia de Stiglitz en Argentina. Acesso em 12 de outubro de 2009. www.geocities.com/athens/bridge/8651/stiglitz.html em 2002a.

_____. *Entrevista ao Jornal El País* em 20 Maio 2002b.

SVAMPA, M. *Estado, democracia y proyecto de nación*. Revista Escenarios nº 8. La Plata: Espacio, 2004.

TAVARES, José Antônio Giusti & ROJO, Raúl Enrique (org.) *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

TAVARES L. S. *O desastre social: os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TEIXEIRA, Aloísio. *Marx e a economia política: a crítica como conceito*. *Econômica*, No. 4, pp.85-100, dezembro 2000.

TEIXEIRA, Francisco J. S. & OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. *Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho*. São Paulo: Editora Cortez, 1996.

_____. *Pensando com Marx: uma leitura crítico comentada do capital*. São Paulo: Ensaio. 1995.

TEIXEIRA, Francisco J.S. *Trabalho e Valor: Contribuição para a Crítica da Razão Econômica*. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

TERRY, Leslie Afrânio. *Monopólio natural na geração e transmissão no sistema elétrico brasileiro*. Em: *A Reconstrução do Setor Elétrico Brasileiro*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2003.

THWAITES-REY, Mabel. *La política de privatizaciones en la Argentina: consideraciones a partir del caso Aerolíneas*. Buenos Aires: Realidad Económica nº 116, Mayo-Junio, 1993.

TOLMASQUIM, Mauricio.T, OLIVEIRA, Ricardo G. de. CAMPOS, Adriana F. *As empresas do setor elétrico brasileiro: Estratégias e performance*. Rio de Janeiro: Cenergia - Coppe/UFRJ, 2002.

TORRE, Juan Carlos. *A crise da representação partidária na Argentina*. Em: SALLUM Jr, Brasílio (organizador). *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru-SP: EDUSC, 2004.

TCU – Tribunal de Contas da União. TC-010.596/2003-2; TC – 021.975/2007-0; TC-205.619/2007-2; TC-010.655/2008-0; TC-006.734/2003-9. www.tcu.gov.br-jurisprudência, acessado em 10 de setembro de 2009.

TRF -Tribunal Regional Federal de Brasília – Íntegra da decisão da 5ª.Turma da 1ª Região está disponível no site: www.trf1.gov.br., acessado em 20 de outubro de 2009.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. *O impacto da ideologia neoliberal no meio operário: um estudo sobre os metalúrgicos da cidade de São Paulo e a Força Sindical*. Tese de Doutorado no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, Campinas, SP, 2004.

VALLE-FLÔR, Maria Amélia. *A Crise Argentina, Cooperação e Conflito nas Reformas Económicas: O Governo Perante o FMI*. Coleção Estudos de Desenvolvimento nº.8 do Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2005.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. *Brasil: Desafios de um País em Transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da economia compreensiva*. Brasília – DF: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

VIEIRA, José Paulo. *Antivalor: um estudo da energia elétrica: construída como antimercadoria e reformada pelo mercado nos anos 1990*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

WILLIAMSON, John. Uma agenda de trabalho para retomar o crescimento e as reformas. In: KUCZYNSKI, Pedro-Pablo e WILLIAMSON, John (orgs.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo, Saraiva, 2003.

WORLD ENERGY COUNCIL. América Latina pobreza energética: alternativas de alívio. Acesso em 28 de outubro de 2009 no site <http://www.worldenergy.org/documents/urbanenpov2006es.pdf> . Publicado em abril de 2006.

WORLD BANK. Key Statistics acessado em 20 de outubro de 2009 site: www.worldbank.org/data.

PERIÓDICOS CONSULTADOS

Imprensa brasileira:

Jornal Folha de S. Paulo

Gazeta Mercantil

Correio Braziliense

Imprensa argentina:

Jornal *El Clarin*

Jornal *La Nación*

Jornal *El país*

Jornal *El Cronista Comercial*

Jornal *La Prensa*

Diário das Seções da Câmara dos Deputados da Argentina.