

# BENS DE CAPITAL E ESTADO NO BRASIL: a implementação do programa de eletricidade

**Lúcia Klein**

Nos últimos anos, o papel do Estado enquanto arena de representação de interesses de grupos privados tem recebida atenção crescente. O surgimento de uma literatura sobre a dimensão neocorporativista das modernas sociedades da Europa Ocidental está, inclusive, estreitamente vinculado à percepção de que o próprio processo de representação vem se "especializando", e de que, no curso dessa dinâmica, o Executivo vem configurando-se como uma área de representação de interesses aparentemente mais eficaz para determinados segmentos da sociedade, entre eles o setor industrial (Lehmbruch *in* Schmitter & Lehmbruch, 1979; Goldthorpe, 1984; Lehmbruch & Schmitter, 1982; Lehmbruch & Schmitter *in* Goldthorpe, 1984). Dentro dessa perspectiva, a canalização de demandas setoriais através da própria máquina estatal, a partir da instrumentalização de agências governamentais e empresas estatais enquanto veículos de representação, parece ser uma opção baseada em critérios de eficácia que maximizam o acesso direto às instâncias decisórias da política industrial e o processo de negociação, ajustamento e barganha de interesses, ainda que realizado a nível informal (Suleiman, 1978; Cohen, 1969; Birnbaum, 1982; Martins, 1976; Sola, 1982; Nunes, 1984).

Além de abrir novas perspectivas para a análise dos processos de representação e decisão, uma abordagem desse tipo não contém em si premissas paradigmáticas, ao contrário da interpretação corrente na vasta literatura sobre a relação empresário-Estado produzida nos anos 70, de que a representação de interesses privados no âmbito do Executivo se constituía em uma espécie de "desvio", resultante das restrições impostas ao Legislativo pelo sistema autoritário que se instalou no Brasil em 1964 (Cardoso, 1975; Boschi, 1978; Diniz, 1978; Abranches, 1978).

Além de funcionarem como *loci* de representação de interesses de grupos e segmentos econômicos, as agências que compõem o Executivo desenvolvem interesses próprios, via de regra, relacionados com a ampliação de suas respectivas esferas de atuação e com o fortalecimento de seu perfil institucional (1). A partir dessa ótica, a burocracia estatal é percebida como um conjunto fragmentado e sua estrutura adquire um caráter essencialmente instável, na medida em que o próprio processo de formulação e implementação de políticas representa um campo fértil para a permanente disputa entre agências pela expansão de suas áreas de influência. Envolvidas em um jogo de tipo soma-zero, o fortalecimento e expansão de certas agências freqüentemente decorre de uma "invasão" do território de outros órgãos ou instâncias decisórias, acompanhada da absorção - informal - de suas funções e do controle de fato sobre os instrumentos através dos quais atuam.

A politização do Executivo processa-se, portanto, em dois níveis, que se complementam e interpenetram. Nesse sentido, a eficácia das agências governamentais enquanto canais de transmissão de demandas e representação de interesses de grupos privados está estreitamente vinculada à possibilidade de maximizarem suas articulações com o setor privado em proveito de seus próprios interesses institucionais (2). Em outras palavras, a representação "política" pressupõe uma aliança prévia com grupos ou segmentos econômicos, que passam a atuar como *constituencies*: se, de um lado, se fazem representar pelas agências, de outro, atuam como elementos de apoio às pretensões dessas mesmas agências em expandirem seu raio de ação no âmbito da burocracia estatal, encampando novas funções e ampliando sua influência no processo decisório. Também na política burocrática a mobilização de apoio, tanto interno quanto externo, constitui a estratégia básica que permite aos órgãos governamentais abrirem novos espaços e adquirirem maior peso político.

A dinâmica da estrutura burocrática de poder configura, assim, um movimento permanente de alianças de

agências entre si e com segmentos específicos do setor privado, que se tornaram conhecidas como "anéis burocráticos". Concebidos como o amálgama de interesses econômicos individuais reunidos em torno de órgãos específicos encarregados da formulação e implementação de políticas setoriais, a noção de "anéis burocráticos" tendia, em sua formulação original, a conferir ênfase à dimensão privada dessas alianças enquanto formato de representação que privilegia a conexão direta entre interesses particulares ou de grupos, e as instâncias decisórias governamentais (3). A análise que se segue, entretanto, tenta fechar o círculo que essa concepção de alianças público-privadas na realidade encerra, ao explorar sobretudo os mecanismos de conflito e coalização que operam na esfera *estatal* e as alterações que acabam por produzir na estrutura de poder burocrática, que resultam no fortalecimento de certas agências e no esvaziamento político de outras.

## O programa de eletricidade

A implementação da política de substituição de importações de bens de capital nos anos 70 ilustra, de maneira bastante interessante, as lutas de poder que se desenrolam no interior da esfera burocrática. Deixa transparecer, igualmente, a redefinição da estrutura burocrática de poder que a dinâmica do conflito interburocrático termina por produzir, na medida em que algumas agências governamentais e empresas estatais expandem a sua esfera de influência ao passo que outras tornam-se extremamente vulneráveis e chegam mesmo a perder algumas de suas funções.

No âmbito do Programa de Eletricidade, que representa uma etapa importante da substituição de importações de equipamentos, três projetos destacam-se em função da especificidade das negociações que precederam a sua implementação e do tipo de articulação entre o setor privado e as empresas estatais que vieram a configurar:

a) inicialmente, as negociações para a implantação da usina hidrelétrica de Itumbiara, em meados de 1976, transcorreram sob circunstâncias excepcionalmente favoráveis. Nesse período, as agências vinculadas à SEPLAN desfrutavam uma posição privilegiada ao nível da estrutura burocrática de poder, com destaque especial para o BNDE. Tanto através da concessão de financiamentos ao setor de bens de capital e de créditos para a comercialização de equipamentos, quanto atuando como um influente mediador político, ao funcionar como uma espécie de *go-between* entre os produtores nacionais de equipamentos elétricos e a ELETROBRÁS, o BNDE desempenhou um papel crucial para a viabilização da substituição de importações, ainda que necessariamente limitada naquele segmento industrial;

b) a execução de Itaipu, por sua vez, foi negociada através de contatos diretos entre os fabricantes nacionais de equipamentos e a ELETROBRÁS, embora as subsidiárias das multinacionais operando no setor fossem consultadas com frequência. O BNDE continuou desempenhando um importante papel em âmbito financeiro, através da concessão, à Itaipu Binacional, de créditos para a comercialização dos equipamentos produzidos no país. Politicamente, entretanto, o BNDE foi relegado a um papel secundário, uma vez que sua função de *broker* entre os setores privado e estatal havia se tornado desnecessária. O segmento nacional de equipamentos elétricos obteve uma participação de nada menos de 80 % no projeto de Itaipu, embora, tal como ocorrera com Itumbiara, o fornecimento de grande parte desses equipamentos estivesse reservado às subsidiárias de grandes firmas estrangeiras operando no país;

c) finalmente, os contatos para a implementação da hidrelétrica de Tucuruí tiveram início em um período em que a escassez interna de recursos já se configurava como um problema extremamente sério. Nessa etapa, tanto as empresas nacionais quanto a própria ELETROBRÁS foram sumariamente excluídas das negociações que antecederam a execução do projeto. O Ministro das Minas e Energia e sua assessoria imediata assumiram a liderança na condução dos diferentes estágios de negociação, e os equipamentos para Tucuruí foram, em sua grande maioria, importados através de *suppliers' credits* obtidos na França e mais tarde suplementados por créditos contratados no exterior pela ELETROBRÁS, a taxas de juros consideradas excessivamente altas.

Na verdade, as negociações que antecederam a implementação de Tucuruí iniciam uma fase de vulnerabilidade financeira e política crescentes da ELETROBRÁS. Além de excluída da maioria dos contatos que vieram a definir o padrão de implementação da nova usina, a ELETROBRÁS foi obrigada a contrair novos empréstimos externos, ampliando com isso o seu nível de endividamento externo. O Ministro das Minas e Energia monopolizou as decisões mais importantes sobre o projeto, e uma das conseqüências mais palpáveis desse deslocamento do eixo das decisões sobre projetos hidrelétricos foi uma restrição drástica na autonomia política que a ELETROBRÁS até então desfrutara.

A análise dos três diferentes formatos decisórios para a implementação de Itumbiara, Itaipu e Tucuruí requer, antes de mais nada, uma caracterização da estrutura interna do setor elétrico brasileiro e dos limites que ela impõe à expansão e fortalecimento das indústrias sob controle nacional. É, portanto, partindo da perspectiva de que a forte presença de subsidiárias de grandes fabricantes de equipamento elétrico desde as origens da implantação desse segmento industrial no Brasil define limitações de caráter estrutural à participação de fabricantes nacionais nos grandes projetos hidrelétricos que se justifica um breve relato da dinâmica de implantação do setor no país, a sua

"regulamentação" através da formação de um cartel e sua estrutura de representação de interesses via associações setoriais privadas, desvinculadas da estrutura corporativa.

### **O setor elétrico no Brasil: implantação, consolidação e estrutura interna**

Desde sua origem, no final do século passado, a indústria de equipamento elétrico apresentou uma componente predominantemente estrangeira. No início da década de 30, metade das firmas que operavam no mercado brasileiro consistia de subsidiárias de grandes fabricantes estrangeiros, enquanto que as empresas nacionais, de origem bastante recente, normalmente restringiam-se a fornecer componentes tecnologicamente pouco sofisticados às primeiras (4).

Na realidade, a indústria elétrica só viria a decolar efetivamente a partir de 1949, sob o efeito de uma política de substituição de importações que tinha na Instrução nº 113 da SUMOC o seu principal instrumento. Ao garantir incentivos para a importação de equipamentos como mecanismo para atrair investidores estrangeiros e contribuir para o reequilíbrio do balanço de pagamentos, a Instrução nº 113 estimulou inversões maciças de capital no setor elétrico, que se concentraram, via de regra, no segmento de equipamentos pesados.

Portanto, estimulada pela política de substituição de importações e, em seguida, pela concessão de incentivos ao capital externo, a indústria elétrica brasileira rapidamente incorporou o padrão concentrador que prevalecia ao nível do setor elétrico internacional. Nos anos 50, doze das principais firmas operando no mercado interno - entre elas a General Electric, a Pirelli e a Brown Boveri - eram subsidiárias de grandes fabricantes estrangeiros e já absorviam cerca de 70 % do total de investimentos do setor (Newfarmer, 1977, p. 145-9).

O acesso privilegiado a equipamentos importados a custos baixos, através da Instrução nº 113, concorreu para fortalecer o caráter exógeno típico do setor elétrico desde a sua implantação. Essa dimensão viria a intensificar-se ao longo dos anos 60 e 70, na medida em que grupos estrangeiros tendiam a assumir, com frequência crescente, o controle acionário de empresas nacionais, em situação claramente desfavorável tanto em função do *handicap* tecnológico quanto da falta de acesso à importação subsidiada de equipamentos.

O ingresso de capitais externos no setor elétrico prossegue durante o período 1960-1974, ao passo que seu segmento constituído por empresas nacionais expande-se por espasmos: um rápido processo de crescimento cede lugar à recessão, até que sejam alcançadas, mais uma vez, altas taxas de crescimento. Em períodos recessivos, as subsidiárias das grandes firmas estrangeiras resguardam-se dos efeitos mais drásticos adotando mecanismos de compensação que lhes garantem uma série de vantagens comparativas sobre as empresas nacionais. Conseguem, assim, superar o déficit temporário no mercado brasileiro graças aos superávits obtidos por subsidiárias operando em outros países assegurando, desse modo, ao capital externo uma posição de destaque no setor elétrico brasileiro (Newfarmer, 1977, p. 166).

Por sua vez, a estrutura de representação de interesses do setor é relativamente simples. A agregação de interesses processa-se ao nível das associações privadas, ou seja, desvinculadas da estrutura corporativa, de âmbito setorial, em especial a ABINEE - Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica - que rapidamente se transforma em um influente *lobby* e desempenha um importante papel na articulação dos interesses do setor com algumas das agências governamentais responsáveis pela formulação e implementação da política industrial. Criada em 1960, a ABINEE veio a sofrer modificações substanciais em sua estrutura interna de poder, com perda de influência das empresas nacionais frente às subsidiárias das multinacionais. Em meados dos anos 70, essas últimas já controlavam os principais cargos da associação, já que em 1974, uma análise da composição da liderança da ABINEE demonstrava que a representação das empresas nacionais em postos-chave declinara de 51 % para 40 %, ao mesmo tempo em que, enquanto o grupo de pressão, a associação fortalecera-se de forma significativa (Klein, 1980).

Embora a ABINEE desempenhasse um papel bastante atuante enquanto *lobby* do setor elétrico, os empresários também recorriam com frequência à ABDIB como canal de transmissão de demandas, em virtude de seu trânsito fácil ao nível dos "corredores do poder" (5). Curiosamente, a composição das lideranças da ABDIB seguiu um padrão inverso ao da ABINEE, uma vez que, a partir de 1976, os representantes de multinacionais foram excluídos da diretoria da associação. Embora desempenhando funções de agregação e representação de interesses semelhantes às da ABINEE, a ABDIB desenvolvera uma atuação bem mais crítica com relação à política de substituição de importações de bens de capital, desfrutando, com isso, uma posição mais influente no processo decisório (Klein, 1980, p. 72).

Em síntese, portanto, durante a década de 70, o setor elétrico dispunha de uma estrutura de representação de interesses bastante eficiente na medida em que contava com ambas as associações - ABINEE e ABDIB - para, articular e transmitir suas demandas aos altos escalões burocráticos, garantindo sua participação no processo de formulação e implementação da política industrial. A função política desempenhada por aquelas associações não excluía, entretanto, o estabelecimento eventual de acordos privados negociados *fora* dos limites institucionais das associações, envolvendo grandes fabricantes estrangeiros de equipamentos elétricos para os quais a "organização" da

competição no mercado interno através de normas e regras formalizadas tinha uma importância crucial.

A questão básica que se colocava para as grandes firmas era a de reduzir as áreas de incerteza que as discontinuidades típicas do processo de desenvolvimento acarretava, definindo regras para a sua participação no mercado e possibilitando a montagem de estratégias visando minimizar as suas perdas em conjunturas de recessão. Em 1964, foi criada uma associação composta por subsidiárias de empresas estrangeiras com o objetivo de fornecer cobertura institucional para os acordos privados estabelecidos entre grandes fabricantes de equipamento elétrico. Cabia a esses últimos, por seu turno, definir regras regulamentando a participação dos membros do cartel na competição por mercados e clientes - quase sempre empresas estatais - através da estipulação prévia de preços, cuja transgressão automaticamente acarretava a aplicação de sanções e penalidades (Newfarmer, 1977, p. 251-4).

O novo cartel visava, em princípio, restringir a competição entre os produtores de equipamento elétrico ao nível do mercado interno, e, simultaneamente, assegurar a cada um deles uma quota de participação na oferta global de equipamentos. A função básica do cartel era, portanto, a de infundir um alto grau de previsibilidade no setor elétrico como um todo. O cartel funcionou de forma extremamente eficaz no período 1964-1974, quando cessam os efeitos recessivos que atuavam sobre o setor elétrico e a demanda por equipamentos pesados experimenta uma rápida recuperação. Ao longo daquele período, predominou o recurso a estratégias com a finalidade de excluir do mercado as empresas não-filiadas ao cartel, geralmente através de *dumping*, cujo resultado, a médio prazo, foi o desaparecimento virtual das empresas que operavam à margem do cartel. Em consequência, um número expressivo de fabricantes nacionais foi banido do mercado, enquanto apenas aqueles que operavam em mercados estritamente regionais ou locais conseguiram sobreviver, quase sempre em função de contratos de fornecimento a empresas estaduais ou municipais.

Quando o novo ciclo de crescimento se inicia, na década de 70, as empresas estrangeiras ocupam uma posição privilegiada no âmbito do setor de equipamentos elétricos, ao passo que suas rivais nacionais já haviam sido, em sua maior parte, alijadas do mercado. Esse fator, congregado à grande afluência de *suppliers'credits* para os grandes projetos estatais no setor hidrelétrico, conduziu a uma retomada da tendência à importação de equipamentos (Newfarmer, 1977, p. 264-5).

Paralelamente, consolidam-se os laços informais entre as empresas estatais operando no setor elétrico, e as fontes internacionais de crédito. Algumas das maiores subsidiárias da ELETROBRÁS tornaram-se clientes tradicionais do Banco Mundial, e a dependência em relação aos financiamentos externos acarretou uma forte tendência à contratação de serviços de consultoria e engenharia junto a firmas estrangeiras. O recurso sistemático à consultoria externa reforçava, por sua vez, a tendência a importar, em função dos vínculos bem conhecidos entre as grandes firmas de engenharia e os fabricantes internacionais de equipamento, fechando-se assim um círculo difícil de ser rompido. A consolidação dessas "parcerias" entre clientes, de um lado - normalmente, as grandes empresas estatais - e as firmas de consultoria e os fornecedores de equipamentos estrangeiros (*Entrevista*, 8-4-1985) de outro lado, resultou na emergência de alianças políticas extremamente sólidas, embora informais, que, ao final da década de 70, revelar-se-iam um poderoso obstáculo à implementação efetiva de uma política de substituição de importações no setor elétrico.

As estratégias de cartelização tecnológica e de alocação de mercados foram implementadas simultaneamente a uma política protecionista e a uma restrição crescente dos mecanismos competitivos em seus mercados de origem. O resultado foi que, enquanto os conglomerados internacionais consolidavam-se nos mercados por assim dizer embrionários da maioria dos países em desenvolvimento, no caso brasileiro, o setor elétrico terminou por internalizar a estrutura vigente no mercado internacional de equipamentos elétricos, incorporando, em consequência, alguns de seus traços dominantes como a dependência mútua e a oligopolização. Dentro desse quadro, e sob a ótica das empresas nacionais atuando no setor, a questão tecnológica passa a revestir-se de extrema gravidade, já que o acesso a uma tecnologia altamente sofisticada e rigidamente controlada torna-se extremamente difícil para os fabricantes de equipamentos excluídos do cartel. Mais ainda, os conglomerados multinacionais dispõem de uma série de alternativas que concorrem para reduzir sua vulnerabilidade em períodos recessivos. A adoção de mecanismos de compensação entre matriz e subsidiárias, por exemplo, permite a diluição de prejuízos no âmbito do próprio conglomerado, ao mesmo tempo em que possibilita a transferência maciça de recursos em favor de subsidiárias operando com déficits sucessivos. Essa flexibilidade de recorrer aos excedentes financeiros gerados pelo conglomerado enquanto sistema, não apenas garante a sobrevivência das unidades deficitárias durante a recessão como ainda as capacita a adquirir o controle acionário de empresas brasileiras, que não dispõem de alternativas semelhantes para sobreviver às conjunturas recessivas.

Em seu formato original, a política de substituição de importações de bens de capital adotada no governo Geisel pressupunha a imposição de controles relativamente rígidos sobre a atuação das multinacionais operando no segmento de equipamentos elétricos pesados. Mais do que uma alteração na legislação sobre capital estrangeiro, esses controles viriam a assumir um caráter indireto, e resultariam predominantemente da expansão da capacidade

regulatória do Estado sobre a esfera econômica e do papel central atribuído às empresas estatais pela nova estratégia de crescimento. Aparentemente, entretanto, a tentativa de imposição de controles mais efetivos sobre o âmbito de atuação tanto interno quanto externo das multinacionais foi seriamente comprometida pelo acúmulo de inconsistências entre a formulação da política industrial, de um lado, e sua implementação, de outro. De fato, a estrutura altamente fragmentada do Estado brasileiro faz com que muitas das políticas elaboradas ao nível das agências regulatórias tenham sua execução bloqueada no âmbito do setor produtivo estatal. A dinâmica no sentido de as instituições estatais adquirirem o controle e - eventualmente expandirem - áreas autônomas de influência, conduz, via de regra, à definição de uma atuação essencialmente voltada para a consecução de seus respectivos interesses institucionais, tornando com isso extremamente problemática a formulação de uma linha de ação politicamente consistente. Portanto, o alto grau de autonomia derivado dessa estrutura de Estado fragmentada contribuiu significativamente para criar um espaço favorável às negociações e acordos entre as subsidiárias de multinacionais, de um lado, e algumas agências decisórias e empresas estatais, de outro, assegurando-lhes assim canais altamente eficazes para a representação de seus interesses no âmbito da arena burocrática. A longo prazo, essas conexões entre o segmento internacionalizado do setor elétrico e determinados segmentos da máquina estatal viriam a demonstrar sua eficácia na medida em que introduziriam profundas inconsistências na política industrial tal como ela havia sido inicialmente formulada. Em síntese, o papel desempenhado pela burocracia governamental enquanto arena de representação de interesses de diferentes grupos privados parece contribuir para invalidar a tradicional distinção entre as etapas de formulação e implementação de políticas. Na medida em que a burocracia passa a atuar como *forum* onde os interesses privados se articulam, se compõem ou conflitam entre si e com os interesses e metas que emergem da própria máquina governamental, o processo de formulação da política industrial tende a ser permanentemente redefinido. É a coincidência entre *locus* de representação de interesse e *locus* de implementação de políticas que irá conferir à burocracia um papel essencialmente dinâmico e transformar a etapa de execução em um processo eminentemente político, tal como ressalta dos estudos de caso sobre os projetos de Itumbiara, Itaipu e Tucuruí.

### **A implementação de três grandes projetos do setor elétrico**

A condução do programa de eletricidade é uma atribuição da ELETROBRÁS. Contrariamente à divisão entre funções normativas e de execução vigente na maioria dos setores onde a atuação estatal assume um caráter monopólico ou dominante, como na siderurgia e petróleo, no setor elétrico prevalece um formato unificado, cabendo à ELETROBRÁS o desempenho de ambas as funções. A centralização das tarefas de planejamento e implementação no âmbito de uma mesma instituição implica a eliminação de conflitos interburocráticos e a defasagem que costuma ocorrer entre as duas etapas.

Embora sujeita às incertezas próprias do período - entre elas, a escassez de recursos públicos para a execução dos grandes projetos governamentais que, no final de 1976, levaria a Secretaria de Planejamento da Presidência da República a se decidir pela realização de cortes nos orçamentos dos ministérios e das empresas estatais - a implantação das grandes hidrelétricas como Itumbiara, Tucuruí e, especialmente, Itaipu, seguiria seu curso. A decisão de prosseguir com a execução desses projetos tornou necessária uma série de ajustamentos que implicariam em alterações substanciais no ritmo de sua implantação, nos prazos previstos para sua conclusão e, em particular, nos moldes de sua implementação, incluindo aí a modalidade de financiamento adotada.

A análise da implantação dos grandes projetos governamentais no setor hidrelétrico revelará, entre outros aspectos, uma diminuição sensível da margem de manobra da máquina estatal, quer em sua dimensão produtiva, quer a nível de sua estrutura financeira, para mobilizar esquemas de financiamento visando a consecução de suas metas. Nesse sentido, se o recurso crescente aos financiamentos externos, cuja contrapartida obrigatória é a aquisição de equipamentos estrangeiros, expressa uma aparente contradição com a política governamental de substituição de importações de bens de capital, a prática freqüente desses acordos bilaterais denuncia, na verdade, a imposição de limites cada vez mais estreitos à capacidade de extração de recursos para financiar os projetos governamentais.

As negociações conduzidas pela ELETROBRÁS e suas subsidiárias visando a compra de equipamentos para Itumbiara, em, 1975, para Itaipu, em 1976 e para Tucuruí, em 1977-78, correspondem a momentos distintos no relacionamento com a indústria nacional de bens de capital, ao mesmo tempo em que configuram diferentes graus de autonomia da holding do setor elétrico face aos seus tradicionais fornecedores externos de crédito e de equipamentos.

#### *1. O Projeto Itumbiara: a mediação política do BNDE*

Itumbiara foi a primeira grande usina hidrelétrica a ser negociada no governo Geisel. Os principais interlocutores desse processo de negociação foram, de um lado, Furnas - subsidiária da ELETROBRÁS encarregada de executar o projeto - e, de outro, o BNDE, principal agente financiador da obra. O papel dominante que o BNDE

assume nas negociações para a implementação de Itumbiara na verdade exprime uma alteração profunda no padrão de financiamento dos projetos do setor elétrico (*Gazeta. Mercantil*, 27-61975, p. 1 e 3).

De fato, a concessão de financiamentos maciços diretamente a Furnas, através do próprio Banco e de sua subsidiária FINAME, veio a conferir ao BNDE suficiente poder de barganha para romper o padrão de fornecimento de equipamentos predominantemente importacionista praticado pela ELETROBRÁS. Inicia-se, a partir daí, um processo de aproximação entre a holding e os fabricantes nacionais de equipamentos, com o BNDE atuando simultaneamente como uma espécie de mediador entre as duas partes, e de respaldo político às pretensões da indústria nacional em ampliar sua participação na fornecimento de equipamentos ao projeto.

Quando a concorrência para o fornecimento de equipamentos a Itumbiara é aberta, em meados de 1975, já se encontra em vigor a política adotada pelo BNDE visando expandir a absorção de equipamentos nacionais nos setores elétrico e siderúrgico. O crédito inicial do BNDE em favor de Furnas, naquele mesmo ano, corresponde a um dos maiores financiamentos já concedidos pelo Banco e vinculava a utilização da totalidade dos recursos à aquisição de equipamentos no mercado interno. A cláusula enquadrava uma série de produtos tradicionalmente fabricados pelo parque industrial e que, no entanto, vinham sendo importados por exigência de contratos de financiamento levantados no exterior ou junto a organismos de cooperação internacional. O contrato impunha, ainda, a abertura de novas linhas de produção de equipamentos elétricos, entre elas, a fabricação de transformadores de alta potência (*Gazeta Mercantil*, 3-6-1975, p. 1 e 6).

Incluídas entre as maiores já concedidas pelo BNDE visando a aquisição de equipamentos nacionais, as duas linhas de crédito resultaram do reexame a que o Banco procedeu acerca do apoio prestado a Furnas para a execução do projeto de Itumbiara, levando em consideração, sobretudo, o elevado volume de encomendas efetuado pela subsidiária da ELETROBRÁS junto à indústria nacional de equipamentos eletromecânicos.

A deliberação governamental no sentido de estimular a expansão e diversificação da produção interna de bens de capital veio a ser complementada por uma medida, de iniciativa do Banco do Brasil, instituindo uma linha especial de crédito com a finalidade de estimular a produção interna de equipamentos destinados à geração e transmissão de energia elétrica. Sua utilização ficava restrita às linhas de equipamentos substitutivas de importações de bens de procedência estrangeira, ao mesmo tempo em que se fixava em 15 % ao ano as taxas de juros a serem cobradas e restringia-se o acesso a esses financiamentos às empresas sob controle nacional, com condições de produzir máquinas e equipamentos com índice de nacionalização mínimo de 70 %.

Aparentemente, nesse período a ABDIB revela-se politicamente mais atuante do que a ABINEE. A associação vinha desenvolvendo intensas articulações, quase sempre mediadas pelo Diretor da CACEX, com o Ministro da Fazenda e, mais tarde, com o Presidente do Banco do Brasil - dessa vez, através de contatos diretos - com o objetivo de ampliar a oferta de créditos governamentais a taxas de juros mais baixas em favor da indústria de bens de capital. A rapidez com que essa reivindicação tramitou nos altos escalões responsáveis pela regulamentação da área econômica revela que, já nesse período, os porta-vozes do setor de bens de capital dispunham de razoável acesso às autoridades governamentais, além de indicar um grau relativamente alto de resposta às pretensões da indústria de base.

À medida que os contatos entre o BNDE e Furnas adquirem um caráter mais formalizado, o presidente de Furnas assume uma postura mais explícita com relação ao índice de nacionalização dos equipamentos para Itumbiara, que ele próprio fixa oficialmente em um patamar superior a 80 %.

A FINAME, por sua vez, também viria a contribuir decisivamente para a ruptura do padrão de absorção de equipamentos importados ao estabelecer que quanto maior a participação de equipamentos nacionais na usina de Itumbiara, mais baixa seria a taxa de juros cobrada a Furnas sobre os créditos de comercialização concedidos. O conjunto de estímulos governamentais para a execução da usina de Itumbiara contribui, na realidade, para a emergência de um novo padrão de fornecimento de equipamentos através da formação de consórcios de fabricantes. Essa modalidade de articulação tinha a vantagem de permitir a participação de um maior número de empresas nacionais em um mesmo projeto, através da especialização de cada uma delas no fornecimento de equipamentos específicos.

O fornecimento de equipamentos à usina de Itumbiara foi realizado por um consórcio formado por empresas nacionais e por subsidiárias de firmas estrangeiras, entre elas as subsidiárias brasileira e canadense da General Electric. Com isso, Furnas, que tradicionalmente importava equipamentos de fabricação americana, rompeu parcialmente sua "aliança comercial" com seus fornecedores americanos. Paralelamente e contando para tanto com o vigoroso respaldo do BNDE, Furnas empenhou-se na montagem de um sistema de troca de informações com os principais fabricantes nacionais através do qual definia sua demanda por equipamentos elétricos a médio prazo, permitindo com isso que as empresas nacionais se preparassem para produzir internamente os equipamentos necessários. O que o BNDE pretendia, na realidade, era incentivar a institucionalização da troca de informações entre as empresas do sistema ELETROBRÁS,

de um lado, e os produtores nacionais de equipamentos eletromecânicos, de outro, visando, especificamente, dotar de maior previsibilidade o comportamento da demanda e possibilitando, em consequência, uma adequação da oferta por parte dos fabricantes operando no mercado interno.

Por outro lado, em que pese a extrema receptividade de Furnas em adquirir equipamentos no mercado interno, a presença das subsidiárias brasileira e canadense na lista de fornecedores para o projeto Itumbiara é um indício inequívoco de que, em um quadro de internacionalização e oligopolização do setor elétrico brasileiro, o rompimento total dos laços entre a empresa e seus antigos parceiros comerciais tornava-se extremamente difícil (Klein, 1980, p. 80). A tendência das empresas nacionais em participarem de consórcios ao lado dessas subsidiárias, a par da disposição do BNDE em financiá-las, reflete o reconhecimento de que não se trata de alterar a estrutura, de resto já sedimentada, do setor elétrico brasileiro, mas de abrir espaço a uma participação mais ponderável de grupos nacionais, através de seu fortalecimento, diversificação interna e maior penetração no mercado.

As alterações no padrão de aquisição de equipamentos praticado por Furnas repercutiram sobre a atitude essencialmente importacionista da ELETROBRÁS. Seu presidente, Antônio Carlos Magalhães, passou a apoiar oficialmente a expansão da quota de participação de equipamentos de fabricação nacional nos projetos do setor e a estimular o aumento de seus índices de nacionalização. As negociações relativas ao fornecimento de equipamentos nacionais para Itumbiara, embora conduzidas dentro de um contexto extremamente favorável à indústria de base nacional - a existência de uma espécie de consenso prévio entre o BNDE e a presidência de Furnas visando ampliar a participação do setor de bens de capital no projeto, a par da disponibilidade efetiva, pelo sistema BNDE/FINAME, dos recursos necessários para viabilizar aquela participação - instauraram um novo padrão de relacionamento entre a *holding* do setor elétrico e os fabricantes nacionais. Esse processo representa, ainda, uma espécie de etapa preliminar em que se consolidam os canais de articulação e aprimoram-se os mecanismos de ajustamento de interesses entre as lideranças do setor de bens de capital e a ELETROBRÁS, cujos efeitos viriam a ser maximizados a seguir, no curso das negociações para a implementação de Itaipu.

## 2. O Projeto Itaipu: a articulação direta com a ELETROBRÁS

A execução de Itaipu - uma das maiores usinas hidrelétricas do mundo - foi, em grande parte, financiada com recursos do BNDE. Em 1975, foi negociado um crédito entre a FINAME e a Itaipu Binacional da ordem de 2 milhões de dólares para o financiamento de 50 % da demanda total de equipamentos para o projeto. Aparentemente, as reivindicações encaminhadas pela liderança do setor de bens de capital tinham resultado em um acordo estabelecido com a Itaipu Binacional a partir da fixação, pelo presidente da empresa, o antigo Ministro do Interior, General Costa Cavalcante, do fornecimento pela indústria nacional, de 60 % dos equipamentos hidromecânicos e 30 % das turbinas e geradores para a usina.

Conviria, entretanto, lembrar que, dada a estrutura altamente internacionalizada e oligopolizada do setor elétrico brasileiro, a definição de fabricantes nacionais de equipamentos assume um caráter abrangente, incluindo as subsidiárias de firmas estrangeiras operando no país. Dentro dessa conceituação mais ampla, a quase totalidade dos grandes produtores de equipamentos elétricos corresponde às subsidiárias das grandes multinacionais que dominam o setor elétrico internacional, restando a um número extremamente reduzido de empresas sob controle nacional chances efetivas de participarem do projeto de Itaipu. Tratava-se, nesses casos, de firmas que dispunham de tradição apenas no segmento de equipamentos mecânicos, o que implicava que a expansão da participação efetivamente nacional em Itaipu ficaria predominantemente restrita àquele segmento, enquanto que o fornecimento de equipamentos elétricos, mais complexos e tecnologicamente mais sofisticados, acabaria sendo disputado pelas subsidiárias de multinacionais já instaladas aqui.

Entre os líderes empresariais mais representativos predominava a ótica de que Itaipu representava a última chance para a indústria nacional lançar-se no mercado internacional de equipamentos elétricos. Dado o porte do projeto, acreditava-se que o fornecimento de equipamentos para Itaipu habilitaria as empresas brasileiras a uma posição de maior destaque no âmbito dos principais fabricantes mundiais de equipamentos elétricos (*Exame*, jan.-fev. 1974, p. 73). Embora os empresários nacionais não alimentassem ilusões quanto à possibilidade de fornecer os equipamentos eletrônicos ou aqueles dotados de alta complexidade tecnológica, estavam certos de que reuniam condições para fabricar a totalidade dos equipamentos mecânicos, significando que cerca de 65 % do total dos equipamentos poderiam ser adquiridos no mercado interno. Havia ainda um consenso entre os fabricantes nacionais de que os recursos para a compra de equipamentos de fabricação nacional deveriam ser fornecidos pelo BNDE/FINAME, restringindo-se os *suppliers'credits* apenas à importação de equipamentos ainda não produzidos no país (*Exame*, jan.-fev., 1977, p. 73-4). Foi então constituído um consórcio composto de empresas produtoras de equipamentos elétricos, incluindo tanto firmas sob controle nacional quanto subsidiárias de multinacionais. A distribuição de tarefas no âmbito

do consórcio obedecia à especialização dessas firmas, cabendo a cada uma delas a fabricação de equipamentos específicos, ou mesmo de diferentes componentes de um mesmo equipamento (*Exame*, jan.-fev., 1977, p. 74). A reunião de um conjunto de empresas sob a forma de consórcio obedecia à lógica de tentar maximizar as oportunidades individuais de participação no fornecimento de equipamentos a Itaipu através de uma estratégia coletiva baseada na especialização.

Contudo, embora a organização de fabricantes de equipamentos em torno de diferentes consórcios já estivesse em curso, não havia ainda uma definição explícita das regras e critérios destinados a regulamentar a concorrência para o fornecimento de equipamentos a Itaipu (*Exame*, jan.-fev., 1977, p. 75). Um estudo realizado pela ABDIB e encaminhado à SEPLAN baseado em dados coletados em 27 empresas fabricantes de equipamento elétrico pesado revela uma demanda por equipamentos de fabricação nacional bem inferior ao que se esperava. O relatório da ABDIB destacava ainda o fato de que o intenso processo de expansão e diversificação da capacidade produtiva interna, estimulado pelo governo e realizado pelas principais firmas nacionais do setor, vinha acarretando uma capacidade ociosa crescente, aumentando, a médio prazo, a vulnerabilidade das empresas de capital nacional a eventuais fusões e *take-overs* por multinacionais (Klein, 1980, p. 83).

Cria-se uma comissão composta de representantes do setor de bens de capital e da Itaipu Binacional, com o objetivo de definir uma ampla gama de equipamentos a serem encomendados junto às empresas nacionais. Entretanto, através de um novo documento, a ABDIB acusa a comissão de não promover nenhum avanço significativo com relação àquela questão.

Em agosto de 1977, realiza-se uma reunião entre membros da diretoria da ELETROBRÁS e representantes da ABINEE e ABIMAQ com a finalidade de definir os critérios formais para o fornecimento de equipamentos para o projeto. As posições assumidas pelos porta-vozes da ELETROBRÁS eram favoráveis ao estabelecimento de concorrências internacionais, colocando lado a lado na disputa tanto empresas de capital nacional, quanto grandes multinacionais, desfrutando uma posição privilegiada no setor. Os fabricantes nacionais rejeitaram firmemente a proposta e intensificaram suas pressões em favor da explicitação de sua quota de participação no fornecimento de cada tipo de equipamento. A ABIMAQ e a ABINEE tinham firmado posição contrária à importação de equipamentos já produzidos internamente como um recurso para atrair financiamentos externos para a execução de Itaipu. A ELETROBRÁS foi, inclusive, acusada de adotar uma posição inconsistente com a política de substituição de importações de bens de capital e o tema da capacidade ociosa, diagnosticada como uma consequência dos cortes efetuados no orçamento das empresas estatais, passou a ser retomado com frequência (*Relatório Reservado*, n. 564, p. 5).

A imprevisibilidade continuaria sendo a tônica da política industrial e viria a agravar-se com uma Resolução, emitida pelo Ministério da Fazenda, determinando a isenção das importações destinadas a Itaipu tanto da análise de similaridade efetuada pela CACEX - e que, via de regra, favorecia a indústria nacional de equipamentos-, quanto do Imposto de Importação (*Relatório Reservado*, nº 565, p. 4-5; nº 600, p. 1; nº 601, p. 1; nº 609 p 8; nº 632, p. 2; nº 640, p. 6).

O eixo das discussões sobre os equipamentos para Itaipu desloca-se então para a questão relativa à frequência das turbinas a serem instaladas e das linhas de transmissão. Por decisão do Ministro das Minas e Energia, o projeto deveria utilizar turbinas de 50 ciclos e operar através de linhas de transmissão contínua, favorecendo com isso quatro grupos multinacionais: a General Electric, a ASEA (Suécia), a Brown Boveri (Suíça) e a Siemens (Alemanha), que comandam o processo de inovação tecnológica nesse segmento específico do setor elétrico. A ELETROBRÁS, entretanto, opôs-se à decisão do Ministro, alegando que:

- a) ela implicava um acréscimo substancial no custo global de Itaipu;
- b) as negociações para a compra desses equipamentos teriam que se realizar em tempo recorde, o que aumentava a probabilidade da fixação de um sobre-preço, ao mesmo tempo em que praticamente obrigava a holding a aceita-los, baixando com isso os índices de nacionalização dos equipamentos para o projeto;
- c) Furnas, a subsidiária da ELETROBRÁS encarregada da instalação das linhas de transmissão de Itaipu, não disporia de tempo suficiente para absorver o *know-how* de linhas de transmissão contínua, o que acarretava, em última instância, o enfraquecimento da posição da própria ELETROBRÁS nas negociações para o fornecimento de equipamentos para o projeto.

Além disso, a ELETROBRÁS defendia a posição de que nenhum dos consórcios inscritos na concorrência para Itaipu deveria responsabilizar-se integralmente pela fabricação da totalidade do equipamento. Em posição oposta, o Ministro das Minas e Energia tentou influenciar o presidente Geisel no sentido de optar pela encomenda de todo o equipamento destinado a Itaipu a apenas um consórcio - no caso, aquele liderado pela Brown Boveri. A intensa articulação política levada a cabo pelas lideranças setoriais junto aos escalões decisórios e técnicos da ELETROBRÁS,



aliada ao firme respaldo financeiro do BNDE, resultaram no fortalecimento da posição do consórcio Itaipu Eletro-Mecânica-CIEM-, que incluía tanto a Brown Boveri quanto a Siemens. Dentre os concorrentes, o CIEM era o que apresentava o mais elevado índice de nacionalização dos equipamentos - em torno de 80 % - e o que fixava preços mais baixos, ao passo que tanto o International Consortium, liderado pela Westinghouse e pela Hitachi, quanto o da General Electric, ocupavam uma posição claramente desfavorável com relação aos preços e aos índices de nacionalização. O consórcio da General Electric esperava compensar essa desvantagem oferecendo melhores condições de financiamento para equipamentos e componentes importados. O Consórcio Itaipu Eletro-Mecânica, que reunia o maior número de fabricantes nacionais, terminou por vencer a concorrência.

As negociações envolvendo diferentes agências governamentais visando a execução da hidrelétrica de Itaipu revelam o firme comprometimento do governo Geisel com a implementação do projeto. Essa atitude é tanto mais visível quando se trate de agências de financiamento internas, em especial o sistema BNDE/FINAME, e das empresas estatais diretamente ligadas à execução da hidrelétrica, como a ELETROBRÁS, embora, na realidade, as medidas vinculadas à prioridade conferida à Itaipu afetassem um segmento considerável da burocracia estatal. Nesse sentido, o caráter prioritário atribuído a Itaipu, a par das regulamentações destinadas à sua viabilização, de certa forma contribuem para harmonizar interesses extremamente dispersos, operando uma aproximação entre agências regulatórias, instituições financeiras governamentais e empresas estatais atuando no setor elétrico e configurando um grande "anel burocrático", que se consolida em função de metas comuns. Itaipu representava uma oportunidade ímpar para a consolidação do setor elétrico brasileiro. As ligações já existentes entre alguns dos grandes fabricantes de equipamentos e certas instituições governamentais concorreram de forma significativa para a constituição de uma aliança entre os setores públicos e privado, ampliando, desse modo, o escopo daquele "anel burocrático" na medida em que atraía e encampava aliados novos e influentes.

Ocorre então um fenômeno extremamente interessante: não dispondo de canais próprios de representação de interesses, os setores burocráticos mais comprometidos com a ampliação da participação da indústria nacional de equipamentos na execução de Itaipu passaram a adotar um estilo de mobilização política indireta e, ao mesmo tempo, sutil, utilizando as associações setoriais privadas como instrumento para divulgar idéias e posições e para atrair o apoio da esfera privada. Nesse contexto, reproduz-se o padrão, já mencionado por O'Donnell (*in* Malloy, 1977, p. 47-8) de interpenetração entre as esferas pública e privada; torna-se, no entanto, virtualmente impossível afirmar se é a esfera pública que absorve o setor privado, ou o contrário. A instrumentalização de associações setoriais privadas, como a ABDIB e ABINEE, para expressar e servir aos interesses que emergia ao nível da burocracia estatal significava que, em última instância, aquelas associações operavam através de um sistema *two way*: de um lado, elas realizavam a agregação e conciliação dos interesses produtivos privados a que estavam ligadas, além de canalizá-los para os escalões que efetivamente decidiam sobre a política industrial; de outro, essas associações eram usadas como veículos informais para fixar publicamente certas posições de setores da própria burocracia governamental com relação à forma e aos instrumentos de implementação da política industrial; nesse último caso, as associações atuavam como arenas, não-institucionalizadas, de representação de interesses de segmentos da burocracia que não dispunham de canais formais para mobilizar e atrair apoio político externo, tanto junto ao setor privado quanto na própria área governamental, ou seja, de outras agências e empresas operando no âmbito do Estado.

No caso da implementação de Itaipu, as associações setoriais como a ABDID e a ABINEE foram utilizadas tanto pelo setor privado quanto pelo setor público e sua influência política, maximizada por ambos. Sua atuação como um instrumento em favor de segmentos específicos dos setores privado e público, contudo, não chegou a restringir os benefícios e vantagens derivadas desse duplo papel; a ABINEE e, especialmente, a ABDID, beneficiaram-se enormemente desse tipo de atuação em "sentido duplo", na medida em que dele resultaram uma grande expansão na sua área de influência e um significativo fortalecimento de sua posição institucional.

Em síntese, a aliança entre determinados setores da burocracia governamental e a liderança do setor de bens de capital foi capaz de produzir, além de suas externalidades comuns, uma série de benefícios mútuos; se, de um lado, serviu de instrumento para tornar pública a posição de certas agências estatais com relação ao projeto de Itaipu, em geral, e ao papel que nele deveria caber à empresa nacional, em particular, não resta dúvida de que o apoio tácito conferido por aquelas esferas às reivindicações das associações empresariais atuou como poderoso elemento de reforço e legitimação dessas demandas, além de facilitar sua tramitação no interior da própria máquina governamental, em uma etapa posterior.

Contudo, os resultados obtidos através do processo de mobilização política, com base nessa aliança entre setores público e privado foram pouco satisfatórios. A parte do leão no fornecimento de equipamentos a Itaipu coube inequivocamente às subsidiárias das grandes multinacionais já instaladas no país. O saldo positivo, por sua vez, está

relacionado com o fato de que o índice de equipamentos importados foi extremamente baixo, ao passo que os índices de nacionalização dos equipamentos atingiram cifras bastante altas, oscilando em torno de 80 a 85 % (Klein, 1980, p. 85).

A vigora a perspectiva de o governo considerar como nacionais as unidades industriais instaladas no país, quer sejam ou não controladas por capital nacional, o formato definido para a participação de encomendas de equipamentos destinados à hidrelétrica de Itaipu efetivamente privilegiou a indústria nacional. Visto de outra perspectiva, cuja tônica converge para a questão do controle do capital dessas empresas, o fato é que apenas a Bardella Indústrias Mecânicas e, em menor grau, a Villares, foram as únicas empresas brasileiras que efetivamente forneceram equipamentos para o projeto. O que a presença maciça, no consórcio vencedor, de subsidiárias de grandes corporações multinacionais reflete é, mais do que uma discriminação contra as empresas sob controle nacional, a própria estrutura do setor brasileiro de equipamentos elétricos. Isso equivale a dizer que o processo de internacionalização do setor elétrico, que se intensifica a partir da década de 50, define, por si só, limites excessivamente estreitos à participação da indústria genuinamente nacional em projetos governamentais do porte de Itaipu.

Portanto, em que pese a adoção de uma política deliberada no sentido de usar o projeto como um estímulo à substituição de importações e a diversificação da produção interna de equipamentos elétricos, as margens de negociação para a inserção de empresas efetivamente nacionais haveriam necessariamente de ser reduzidas em função da estrutura internacionalizada e oligopólica do setor elétrico brasileiro, e, em particular, dos seguintes aspectos:

- a) a dimensão e o alto grau de complexidade tecnológica de certos equipamentos;
- b) a crescente integração com base na qual as subsidiárias e suas matrizes operam, resultando na consolidação de um processo de produção altamente fragmentado em que as matrizes, via de regra, se responsabilizam pela fabricação dos componentes mais complexos, deixando às subsidiárias a produção dos demais;
- c) os vínculos estreitos que unem as grandes corporações multinacionais à comunidade financeira internacional, que tendiam a assumir um papel ainda mais crucial em se tratando de projetos que não contavam com o respaldo de agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, e defrontavam-se internamente com uma situação de escassez de créditos. Sob essa ótica, estabelecer uma participação substancial de empresas multinacionais, através tanto de matrizes quanto de subsidiárias, na realização de um projeto que obrigatoriamente faria uso de recursos externos significa, em última instância, garantir um comprometimento indireto dos agentes financeiros externos a elas vinculados.

As negociações para a execução da hidrelétrica de Tucuruí - analisadas na próxima seção - iniciam-se em um período em que a questão de escassez de recursos adquirira contornos mais graves. A estrutura de poder burocrático alterara-se, significativamente, com o reforço da posição do Ministro da Fazenda e a conseqüente predominância das alternativas de política industrial por ele defendidas, que convergiam claramente para a importação de créditos e de equipamentos. As prioridades da política industrial passam por uma profunda redefinição e, com isso, a política de substituição de importações de bens de capital sofre considerável retrocesso.

### 3. O Projeto Tucuruí: a exclusão das lideranças setoriais e da própria ELETROBRÁS das negociações

As negociações relativas à execução da hidrelétrica de Tucuruí transcorreram em um quadro de escassez aguda de recursos orçamentários, em um período em que o deslocamento do eixo decisório da política industrial para o Ministério da Fazenda já se havia completado, resultando em alterações substanciais ao nível tanto das prioridades da política industrial quanto de seus principais instrumentos. Embora relutante em abrir mão das prioridades estabelecidas na II PND, o Ministro, do Planejamento estivera envolvido, de agosto a novembro de 1976, em intensas negociações com o Ministro da Fazenda acerca dos cortes nos orçamentos de empresas estatais, para finalmente capitular diante da posição inabalável de Simonsen no sentido de suspender, postergar ou diminuir o ritmo da execução da maioria dos projetos governamentais. Em razão da escassez de recursos, as prioridades haviam-se deslocado da meta do desenvolvimento econômico com base na substituição de importações de bens de capital para uma política de tipo essencialmente contábil, orientada para a correção de problemas relacionados com o balanço de pagamentos. A mudança nas prioridades da política econômica refletia, por sua vez, alterações importantes na estrutura burocrática de poder. No final de 1976, o Ministro da Fazenda já consolidara sua hegemonia sobre a equipe econômica do governo, não restando outra alternativa ao principal defensor da indústria nacional de equipamentos, o Ministro do Planejamento, senão firmar uma aliança política com Simonsen. No início de 1977, Simonsen já se tornara uma espécie de *primus inter pares* no Ministério: as políticas governamentais refletiam basicamente a sua visão monetarista e a divergência de opiniões, que chegara a ser estimulada pelo próprio Geisel, dera lugar a um alinhamento explícito da maior parte dos ministros com as posições de Simonsen. A partir de 1977, o confronto com Simonsen, via de regra, acarretava custos políticos extremamente altos, como ficara demonstrado pela exoneração do Ministro da Indústria e

Comércio no início daquele ano. A aliança política entre Velloso e Simonsen contribuiu para conferir uma certa estabilidade ao Ministro do Planejamento, embora ao preço tanto da perda de grande parte de seu poder de barganha quanto da coerência da maioria das políticas de iniciativa de sua própria equipe, uma vez que a perspectiva de Simonsen privilegiava os acordos bilaterais como a alternativa mais indicada para neutralizar o déficit orçamentário e financiar o prosseguimento dos grandes projetos estatais.

A reformulação da política industrial praticamente eliminou o poder de barganha de que dispunham os fabricantes nacionais de equipamento. O retorno à prática de importar equipamentos que já eram produzidos internamente viria agora a produzir conseqüências ainda mais graves. A expansão e diversificação da indústria nacional de equipamentos, que desde 1974 vinha sendo estimulada pelo governo, através de um variado elenco de incentivos fiscais e financeiros, resultara em substancial ampliação da capacidade produtiva. A ameaça de operar com altos índices de capacidade ociosa cedo transformar-se-ia em realidade para o setor de equipamentos. Além disso, os indícios de que o país mergulharia em uma forte recessão contribuíam para afastar quaisquer perspectivas de absorção de seus produtos. Politicamente, essa situação, conjugada à retirada do apoio governamental explícito, privou as principais associações setoriais como a ABDIB e a ABINEE de seu poder de barganha e de seus mecanismos de pressão junto aos escalões decisórios (*Exame*, jan.-fev., 1974, p. 71).

A execução do projeto Tucuruí foi negociada durante a visita do presidente Geisel à França, em maio de 1976. O ex-todo-poderoso Ministro da Fazenda, Delfim Neto, ocupava a Embaixada do Brasil em Paris e, aparentemente, os excelentes contatos que mantinha com representantes do sistema financeiro europeu foram extremamente úteis nas negociações preliminares para a obtenção de créditos através de acordos bilaterais (*Exame*, 28-4-1976, p. 26).

A participação de firmas francesas no projeto foi matéria de discussão entre o Ministro brasileiro das Minas e Energia, Shigeaki Ueki, e o embaixador francês no Brasil, Michel Legendre. Fora estabelecido, então, que os equipamentos elétricos para Tucuruí seriam importados através de *suppliers'credits* garantidos por um consórcio de bancos europeus, com respaldo do Banco Francês de Comércio Exterior (*Exame*, 28-4-1976, p. 27). As negociações subseqüentes prosseguiram em Paris, conduzidas pelos Ministros das Minas e Energia e do Planejamento.

O objetivo da viagem presidencial à França era o de ampliar e diversificar os parceiros industriais e comerciais do Brasil. Poucos dias antes do embarque do presidente, houve um encontro formal entre os fabricantes nacionais de equipamentos e o Ministro do Planejamento. A questão em pauta era o esclarecimento sobre as razões reais da viagem de Geisel à França. Na ocasião, os empresários não pouparam críticas à posição assumida pelo governo com relação à importação de equipamentos e, mais uma vez, alertaram o Ministro Velloso para o fato de que as encomendas para projetos estatais haviam declinado significativamente. O Ministro, por sua vez, voltou a reiterar o comprometimento do governo com a política de substituição -de importações. Paradoxalmente, entretanto, ele esclareceu que o governo brasileiro encontrava-se em uma posição extremamente delicada frente a importantes parceiros comerciais como a França e a Inglaterra, já que não podia ignorar os graves problemas, que vinham enfrentando, decorrentes dos altos índices de capacidade ociosa com que vinham operando no setor de equipamentos. Em função disso, a inclusão, na agenda presidencial, de contatos e negociações para a compra de equipamentos, era praticamente inevitável, de vez que a intensificação de transações comerciais com os países europeus era uma das prioridades da política externa do governo Geisel. Pressionado pelos empresários, Velloso informou que a maior parte dos equipamentos a serem importados já era, ou poderia vir a ser, fabricada no país.

A política governamental tornara-se, de fato, cada vez mais inconsistente. A busca de novos mercados para as exportações brasileiras e para a obtenção de créditos externos, resultante da escassez interna de recursos financeiros, colidia frontalmente com a proteção governamental à indústria nacional de equipamentos formalmente anunciada no II PND (*Relatório Reserva* do, n. 499, p. 3).

Outro importante fator de incerteza residia no fato de que no projeto de Tucuruí não constava a definição dos recursos para a sua execução.

Por sua vez, a partir de 1977, o BNDE viria a sofrer sucessivos cortes em seu orçamento, que não lhe permitiriam acumular uma disponibilidade de recursos suficiente para respaldar a implementação de Tucuruí, tal como fizera em Itumbiara e Itaipu. Em conseqüência, o maior aliado do setor nacional de equipamentos - o BNDE - estaria virtualmente ausente da implementação de Tucuruí. Assim que a decisão governamental de recorrer a *suppliers'credits* tornou-se conhecida, os principais representantes da ABDIB tentaram imediatamente entrar em contato com os altos escalões decisórios da política industrial.

As negociações bilaterais, no entanto, prosseguiram, com a crescente exclusão dos fabricantes nacionais de equipamentos elétricos das decisões-chave sobre o projeto. Na realidade, as decisões relativas à execução de Tucuruí foram tomadas à revelia tanto do setor de bens de capital quanto de seus aliados ao nível da burocracia estatal.

Durante a viagem de Geisel à França foi assinado um contrato de 2,5 bilhões de dólares, dos quais a maior

parte, cerca de 1,8 bilhão, seria financiada por um consórcio de bancos franceses, ao passo que 650 milhões de dólares correspondiam a um *soft loan* concedido pelo governo francês. Os ministros brasileiros presentes assinaram ainda um acordo de cooperação, cuja proposta original fora rejeitada por reservar à indústria brasileira de equipamentos uma participação extremamente reduzida (*Gazeta Mercantil*, maio, 1976).

Em Paris, dentre as várias propostas apresentadas, foi considerada como a que melhor atendia aos interesses brasileiros aquela encaminhada por uma associação de bancos franceses, italianos e alemães, oferecendo créditos no valor de 1,8 bilhão de dólares, metade dos quais de bancos privados. Caberia à indústria brasileira o fornecimento de 66 % dos equipamentos elétricos para o projeto, enquanto que cerca de 900 milhões de dólares assumiriam a forma de créditos desvinculados, a serem gastos no Brasil, através de desembolsos anuais de 300 milhões de dólares. O resultado das negociações surpreendeu favoravelmente o próprio setor de bens de capital, que não esperava que a oferta de créditos desvinculados da obrigatoriedade de adquirir equipamentos estrangeiros atingisse a um montante tão elevado. Por sua vez, com o objetivo de acalmar a inquietação que ainda persistia no setor, os ministros da área econômica reasseguraram a intenção do governo no sentido de restringir a importação de equipamentos a itens cuja fabricação a curto prazo comprovasse ser inviável.

O Encontro ELETROBRÁS-Indústria, promovido pela ABINEE, com o apoio de outras entidades, entre elas a ABDID, confronta uma situação totalmente distinta daquela que prevalecia à época das negociações para a execução de Itumbiara e Itaipu.

A nova composição de forças refletia o processo de realocação de poder no âmbito da própria estrutura decisória da política industrial, que viria a repercutir profundamente sobre o setor elétrico (*Gazeta Mercantil*, 19-11-1976, p. 8). O BNDE havia perdido influência sobre as agências governamentais e empresas estatais responsáveis pela implementação de projetos naquela área. As decisões-chave referentes ao Programa de Eletricidade haviam sido transferidas para o Ministério das Minas e Energia e centralizadas nas mãos do próprio Ministro e de sua assessoria, que eventualmente recorriam à estrutura de comercialização montada pelo Itamaraty.

A nova estrutura de poder do setor elétrico deixava, entretanto, os fabricantes nacionais de equipamento em posição defensiva. A principal questão em pauta no Encontro ELETROBRÁS-Indústria referia-se à aquisição de equipamentos de fabricação estrangeira para projetos do setor, com ênfase no caso de Tucuruí. Predominava entre os empresários o receio face à ameaça representada pelos *suppliers'credits* franceses e, em conseqüência, o setor passa a pressionar a ELETROBRÁS para que promova consultas prévias junto aos fabricantes nacionais diretamente afetados pelas negociações conduzidas no exterior. O setor de equipamentos elétricos pretendia ir ainda mais longe, ao propor a inclusão de seus próprios representantes em missões comerciais encarregadas de negociar os acordos bilaterais, como uma estratégia visando reduzir as margens de imprevisibilidade para o setor de bens de capital. Diminuíram com isso os riscos de prejuízos consideráveis como os que vinham ocorrendo nos últimos meses face à perda, para grupos estrangeiros, de encomendas destinadas a projetos do setor energético.

O Encontro foi uma oportunidade para a ABINEE e a ABDIB manifestarem suas críticas aos acordos bilaterais e à exclusão do setor nacional de equipamentos do processo de negociação. As duas associações reivindicaram também maior acesso aos escalões decisórios da ELETROBRÁS e de suas subsidiárias com o objetivo de participar da discussão dos projetos a serem implantados no futuro, formulando críticas e encaminhando sugestões (*Jornal do Brasil*, 21-7-1977, p. 27).

A ELETROBRÁS, entretanto, vinha ela própria sofrendo um acelerado processo de desgaste interno e externo. O seu envolvimento com a execução simultânea de vários projetos hidrelétricos de grande porte vinha contribuindo para o rápido esgotamento de recursos orçamentários. O levantamento de empréstimo no exterior, principalmente através de instituições do setor privado, pareceu à ELETROBRÁS a solução mais rápida para corrigir parcialmente o seu déficit. Embora dispusesse de uma grande autonomia política, que lhe permitia obter diretamente créditos externos para executar os seus múltiplos projetos, a ELETROBRÁS tornava-se extremamente vulnerável em termos financeiros. Sua dívida externa expandia-se em ritmo acelerado, correspondendo a 1,3 bilhão de dólares - em 1982, representava cerca de 10 % da dívida externa brasileira (*Jornal do Brasil*, 27-7-1977, p. 20).

Para a ELETROBRÁS, entretanto, levantar recursos no exterior vinha, se tornando uma empreitada cada vez mais difícil. A iminência de cortes orçamentários por iniciativa do Ministério da Fazenda ameaçava, por sua vez, a execução de Tucuruí. Em um encontro que reuniu alguns dos maiores produtores de equipamentos, o Ministro Simonsen chegara a incluir Tucuruí na lista de projetos que deveriam ser paralisados em 1978. No Ministério das Minas e Energia argumentava-se que, em conseqüência da possível desativação dos projetos Carajás e ALBRAS, na Região Norte, a implementação de Tucuruí deveria ser retardada, prevendo-se a realocação dos créditos já obtidos na Europa para a hidrelétrica de Xingó, planejada para atender às necessidades da Região Nordeste (Klein, 1980, p. 89). Por volta de junho de 1977, a ELETROBRÁS encontrava-se em uma situação extremamente desconfortável na

medida em que vinha sendo fortemente pressionada pelo Ministro da Fazenda a abrir mão de alguns de seus projetos em função da escassez de recursos governamentais; e sofrendo pressões externas dos fornecedores de *suppliers'credits*, que tentavam vender equipamentos elétricos para Tucuruí a preços superiores aos que vigoravam no mercado internacional.

Em setembro de 1977, a ELETROBRÁS chegou à conclusão de que os preços fixados para os equipamentos a serem importados através de *suppliers'credits* eram tão elevados que virtualmente neutralizavam os benefícios derivados dos chamados "créditos privilegiados", obtidos no mercado financeiro europeu. A ELETROBRÁS decidiu partir para uma atitude mais radical, requerendo uma redução de 45 milhões de dólares do total destinado a saldar os equipamentos elétricos pesados adquiridos para Tucuruí através do consórcio de bancos europeus. Caso o consórcio viesse a negar essa reivindicação, a ELETROBRÁS ameaçaria abrir mão dos *suppliers'credits* já negociados na Europa embora, aparentemente, a *holding* não dispusesse de fontes alternativas de financiamento naquela ocasião (*Jornal do Brasil*, 16-9-1977). Paralelamente - e talvez como parte de uma estratégia de endurecimento face aos fabricantes de equipamentos e bancos estrangeiros -, a ELETROBRÁS optou por reduzir de 10 para 8 o número de turbinas para Tucuruí, que deveriam ser fabricadas pela subsidiária brasileira do grupo Empain-Schneider (*Jornal do Brasil*, 16-9-1977). Pouco depois, o presidente da ELETROBRÁS reiniciou as conversações com os representantes do consórcio europeu de fornecedores de equipamentos para Tucuruí com a finalidade de redefinir as encomendas.

Quando termina a nova rodada de negociações, o total de equipamentos a ser fornecido pelos grandes conglomerados europeus fora reduzido a 40 % do crédito inicial de 460 milhões de dólares obtidos durante a visita do presidente Geisel à França, dois anos antes (*Gazeta Mercantil*, 1-3-1978, p. 1).

As negociações subseqüentes deixariam claro o declínio do poder de barganha da ELETROBRÁS a nível internacional, em função de sua crescente vulnerabilidade interna e externa. Ameaçada, na frente interna com a paralisação de Tucuruí, a *holding* teria que se defrontar, na frente externa, com uma acentuada retração de créditos.

A ELETROBRÁS, contudo, não dispunha de alternativas. Seis meses mais tarde, em março de 1978, a *holding* reiniciou as negociações para a obtenção de novos créditos estrangeiros para a execução de Tucuruí, conseguindo levantar um empréstimo de 200 milhões de dólares, em Londres, mediante o aval do governo brasileiro, junto a um consórcio de bancos liderados pelo Crédit Commercial e pelo Manufacturers Hanover. O empréstimo deveria ser saldado em um prazo de 10 anos, a taxas de juros mais elevadas do que as que prevaleciam, na época, no mercado financeiro internacional, o que por si só demonstra o grau de deterioração a que tinham chegado as condições de que dispunha a *holding* para negociar créditos no exterior. Além de ser obrigada a aceitar cláusulas contratuais claramente desvantajosas, a ELETROBRÁS via-se agora na contingência de importar a totalidade dos equipamentos elétricos correspondente ao montante de créditos estrangeiros obtidos (*Relatório Reservado*, 16 a 22-10-1978, p. 7).

Em outubro de 1978, pouco antes da visita do presidente Giscard d'Estaing ao Brasil, a ABDIB, a ABIMAQ e a ABINEE foram oficialmente exortadas a cessar suas críticas ao que classificavam como a aquisição irregular de equipamentos formalizada com o governo francês. Vários tipos de equipamento já vinham sendo negociados através desses contratos, entre eles quatro turbinas para Tucuruí, mais quatro para a usina de Itaparica, além de duas turbinas para um novo projeto hidrelétrico, todas elas em condições de serem produzidas pela indústria eletromecânica nacional. A nova política governamental, entretanto, pedia para as importações, colocando em xeque a participação da indústria nacional no fornecimento de equipamentos para Tucuruí. Aparentemente, estava fora de questão a possibilidade de um acordo entre Geisel e Giscard no sentido de alterar as principais cláusulas contratuais já definidas em negociações anteriores, e as principais lideranças do setor, de fato, não alimentavam esperanças de promover mudanças significativas com relação à participação nacional no projeto (*Exame*, 21-2-1978, p. 44-64).

O final do governo Geisel, no início de 1979, coincide com o encerramento do ciclo e desgaste político e financeiro da ELETROBRÁS, em que as duas dimensões acabam por se reforçar mutuamente. A perda gradual de poder decisório para o Ministro das Minas e Energia, acrescida das dificuldades crescentes de obtenção de créditos no exterior - que a obrigavam a negociar empréstimos a custos extremamente pesados - significavam, na prática, uma erosão profunda no poder financeiro e político da ELETROBRÁS. A partir do governo Figueiredo a fragilidade da *holding* acentua-se com a transferência, para o Ministério do Planejamento, através da recém-criada Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST - da coordenação do setor elétrico (Entrevista, 8-4-1985). No âmbito da ELETROBRÁS, o poder concentrara-se em torno do Diretor Financeiro que, em função de laços pessoais com o Ministro do Planejamento, conseguira participar das decisões relativas à área. A nomeação de Delfim Neto para o Ministério do Planejamento, em agosto de 1979, transformando-se, mais uma vez, no elemento catalisador das principais decisões da política industrial, concorreu para reforçar aquela tendência de deslocamento do eixo decisório, ratificando, dessa forma; a ausência de controle da ELETROBRÁS sobre o setor elétrico.

## Conclusões

A implementação de grandes projetos governamentais no setor elétrico revela, nos primeiros anos do governo Geisel, um intenso comprometimento com a política de substituição de importações de bens de capital. As negociações para a execução da usina de Itumbiara - conduzidas por Furnas, subsidiária da ELETROBRÁS - reflete o peso crucial dos financiamentos concedidos pelo BNDE/FINAME na execução do projeto, revertendo um padrão de aquisição de equipamentos já consolidado na área da ELETROBRÁS, baseado na importação através de *suppliers'credits*. Ao instaurar um novo padrão de financiamento para projetos na área de eletricidade, o BNDE passa a desempenhar um papel fundamental tanto do ponto de vista *econômico*, na qualidade de principal fonte de recursos para o projeto, quanto do ponto de vista *político*, através das sólidas articulações de que dispunha junto aos fabricantes nacionais de equipamentos, ao atuar como uma espécie de mediador político entre os interesses do setor de bens de capital e a ELETROBRÁS.

A ausência de vínculos diretos entre o sistema ELETROBRÁS e o segmento nacional de equipamentos elétricos era uma conseqüência direta da institucionalização da prática de recorrer aos créditos externos vinculados - *suppliers'credits* - no fornecimento de equipamentos para os projetos hidrelétricos de grande porte. Coube ao BNDE, que desde o início da gestão de Marcus Vianna, em 1970, vinha intensificando e aprimorando sua articulação com o setor, aproximá-los. Através de membros da diretoria e de alguns de seus técnicos *seniors*, que, de resto, dispunham de uma ampla margem de influência, ainda que informal, nas decisões do Banco, o BNDE concentrou sua atuação no ajustamento de interesses distintos e na maximização das "áreas de igualde" (6) entre as associações setoriais do tipo ABDIB, ABINEE e ABIMAQ, e o órgão responsável pela coordenação do setor elétrico - a *holding* ELETROBRÁS. A intermediação política levada a cabo pelo BNDE revelou-se extremamente eficaz - ao menos nas etapas iniciais do programa de eletricidade do governo Geisel - e dessa ação desenvolvida em duas dimensões, financeira e política, resultaram os elevados índices de nacionalização de equipamentos elétricos atingidos no projeto Itumbiara. Dessa forma, o desempenho da função de *broker*, de caráter essencialmente político, configuraria-se como um coadjuvante decisivo de seu papel de principal agente financiador do projeto, na medida em que, através da maximização dos interesses comuns tanto a Furnas quanto aos fabricantes nacionais de equipamentos, o sistema BNDE conseguiria expandir a absorção de equipamentos de fabricação nacional na área da ELETROBRÁS.

A FINAME, por sua vez, desempenhou um papel extremamente importante na implementação do programa de eletricidade. Através da concessão de créditos de comercialização de equipamentos às grandes empresas estatais encarregadas da execução dos projetos, a FINAME foi uma das principais responsáveis pela elevação substancial dos índices de nacionalização dos equipamentos elétricos de fabricação nacional. Os créditos obtidos através do Programa Especial foram essenciais para ampliar a participação de equipamentos nacionais em projetos governamentais. A FINAME contribuiu para estimular a produção, no país, de equipamentos altamente sofisticados que até então eram importados, concorrendo, dessa forma, para que o setor nacional de bens de capital ascendesse a um novo patamar em termos de desenvolvimento tecnológico.

Do ponto de vista financeiro, no entanto, o BNDE/FINAME viria a comprometer um montante ainda mais elevado de recursos na execução da usina de Itaipu, ao arcar com o financiamento de cerca de 90 % dos equipamentos elétricos, assegurando com isso uma participação substancial de equipamentos de fabricação nacional no projeto. O consórcio vencedor da concorrência para o fornecimento de equipamentos a Itaipu - CIEM - apresentou um alto índice de nacionalização dos equipamentos, embora a única empresa efetivamente brasileira a beneficiar-se do projeto tivesse sido a Bardella Indústrias Mecânicas. Na verdade, o fornecimento de equipamentos para Itaipu acabou por favorecer algumas subsidiárias de grandes grupos multinacionais operando na área de equipamentos elétricos, como a Brown Boveri, a Siemens e a Schneider, na medida em que os arranjos que prevaleciam entre matrizes e subsidiárias permitia que elas dividissem entre si a fabricação de diferentes componentes de um mesmo equipamento, garantindo-lhes, assim, uma participação maior no projeto.

Do ponto de vista político, contudo, as negociações para a execução de Itaipu correspondem a um período em que o BNDE gradualmente passa a uma posição de segundo plano, uma vez que os contatos passam a ser mantidos diretamente entre os membros dos diferentes consórcios e a ELETROBRÁS e, posteriormente, a recém-criada Itaipu Binacional, prescindindo da mediação política do Banco. A tarefa de levantar créditos no exterior ficou a cargo da própria ELETROBRÁS, que dispunha de sólidas articulações internacionais tanto na área financeira, quanto tecnológica.

Dessa vez coube à ELETROBRÁS desempenhar o papel central a nível do setor governamental, definindo critérios de seleção para a aquisição de equipamentos e interagindo com as associações setoriais. Em uma etapa posterior, por ocasião das negociações relativas às linhas de transmissão, a ELETROBRÁS viria a ser deslocada do centro das decisões, na medida em que o próprio Ministro das Minas e Energia assume pessoalmente o comando da

área. Os atritos entre o ministro e a ELETROBRÁS tornam-se freqüentes. O aspecto substantivo dessas divergências concentra-se em torno da decisão ministerial de adotar linhas de transmissão corrente, e não, alternada, a cuja tecnologia a maioria das empresas nacionais de equipamento tinha acesso. A posição da ELETROBRÁS, portanto, representava um respaldo às pretensões dos fabricantes nacionais de equipamentos, enquanto a decisão do ministro favorecia as firmas estrangeiras. Na prática, contudo, o conflito entre a ELETROBRÁS e o Ministro das Minas e Energia tinha um conteúdo essencialmente político e tendia a intensificar-se na mesma medida em que a influência da *holding* sobre o processo decisório declinava e o Ministro absorvia um número crescente de decisões-chave para o setor elétrico. Nesse particular, a estrutura oligopolizada, que prevalecia no setor de equipamentos elétricos - tanto em nível internacional, como no âmbito interno - concorria para enfraquecer as posições defendidas pela ELETROBRÁS, ao mesmo tempo em que viabilizava a predominância da perspectiva importacionista do Ministro Ueki.

As negociações para execução de Tucuruí foram conduzidas, em nível governamental, pelo próprio Ministro das Minas e Energia, tanto na etapa que precedeu a formalização do acordo bilateral com a França, quanto em termos dos contatos efetuados com fontes de crédito privadas (externas) e estatais, e com os fabricantes de equipamentos. O deslocamento das principais decisões sobre Tucuruí para a esfera de influência pessoal do Ministro das Minas e Energia acarretava o esvaziamento político da ELETROBRÁS, tornando inócuos os instrumentos de controle sobre o setor elétrico que a *holding* até então detinha. A ELETROBRÁS passa então a ser instrumentalizada - em função dos contatos de que dispunha junto à comunidade financeira internacional - com a finalidade de levantar recursos no exterior para a execução de projetos hidrelétricos, em uma conjuntura de crescente escassez interna.

Em que pese o visível desgaste político da ELETROBRÁS, as associações setoriais mais influentes continuavam a articular-se com ela, canalizando através da *holding* as suas demandas mais expressivas e as suas críticas mais contundentes ao retorno ao sistema de financiamento via *suppliers' credits* e ao processo de importação de equipamentos elétricos que ele necessariamente acarretava. Aparentemente, portanto, o empresariado nacional do setor de bens de capital insistia em continuar utilizando-se de um interlocutor que, na prática, havia perdido a sua eficácia, uma vez que as decisões-chave sobre o programa de eletricidade escapavam agora à, sua esfera de influência.

#### Notas Biográficas

1 - A emergência de interesses próprios no âmbito das agências burocráticas é analisada por Downs, 1968.

2 - Essa estratégia corresponde, em última análise, ao que Schattschneider chamou de "socialização do conflito", através da expansão de seu escopo (vide Schattschneider, 1960, p. 3-7).

3 - O termo "anel burocrático" está em Cardoso, 1975, p. 133.

4 - Os comentários sobre a estrutura do setor elétrico brasileiro se baseiam em análise de Newfarmer, 1977

5 - Para uma análise da eficiência política com que a ABDIB desempenhava o seu papel de representação de interesses junto à burocracia governamental, ver Boschi, 1978, cap. V.

6 - A noção de "áreas de igualdade", proposta por Pizzorno, refere-se às áreas de convergência entre interesses de diferentes grupos ou segmentos que, eventualmente, permite o desenvolvimento de uma ação instrumental conjunta (vide Pizzorno, 1966, p. 15-34).

#### Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio H. *The divided Leviathan: state and economic policy formation in authoritarian Brazil*. Tese de Ph.D. Cornell University, 1978.

BIRNBAUN, Pierre. *The heights of power*. Chicago, The University of Chicago Press, 1982.

BOSCHI, Renato R. *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro, Graal, 1978.

CARDOSO, Fernando H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

COHEN, Stephen. *Modern capitalist planning: the french model*. Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1969.

DINIZ, Eli. *Estado e capitalismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston, Little, Brown & Co., 1968.

GOLDTHORPE, John. "The end of convergence: corporatist and dualist tendencies in modern western societies". In: *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford, Clarendon Press, 1984.

KLEIN, Lúcia. *A implementação dos grandes projetos governamentais nos setores siderúrgico e hidrelétrico, 1974-79*. Relatório de Pesquisa, FINEP, 1980.

LEHMBRUCH, Gerhard. "Liberal corporatism and party government". In: SCHMITTER, P. & LEHMBRUCH, G. (eds.) *Trends towards corporatist intermediation*. Beverly Hills, Sage Publications, 1979:

\_\_\_\_ & SCHMITTER, P. (eds.) *Patterns of corporatist policy-making*. Beverly Hills, Sage Publications, 1982.

\_\_\_\_ & \_\_\_\_\_. "Concertation and the structure of corporatist networks". In: GOLDTHORPE, J. *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford, Clarendon Press, 1984.

MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Anthropos, 1976.

NEWFARMER, Richard. *Multinational conglomerates and the economics of dependent development; the case studies of the international oligopolies and the Brazilian electrical industry*. Tese de Ph. D, Universidade de Wisconsin, Madison, 1977.

NUNES, Edson de O. *Bureaucratic insulation and clientelism in contemporary Brazil: uneven state-building and the taming of modernity*. Tese de Ph. D, Universidade da Califórnia, Berkeley, 1984.

O'DONNELL, Guillermo. "Corporatism and question of the state". In: MALLOY, J. (ed.) *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1977.

PIZZORNO, Alessandro. Introdução allo studio della partecipazione politica. *Quaderni di Sociologia*. Jul.- dez., 1966.

SCHATTSCHEIDER, E. E. *The semi-sovereign people*. Nova Iorque, Holt, Rinehart & Winston, 1960.

SOLA, Lourdes. *The political and ideological constraints to economic management in Brazil, 1945-1964*. Tese de Ph. D, Sommerville College, Oxford University, 1982.

SULEIMAN, Ezra. *Elites in french society*. Princeton, Princeton University Press, 1978.

## PERIÓDICOS

ENTREVISTA. Rio de Janeiro, 8-4-1985.

EXAME. A face econômica das viagens do presidente Geisel. n. 102, 28-4-1976.

\_\_\_\_. FINAME : o apoio da indústria. n. 154, 21-6-1978.

\_\_\_\_. O que a indústria espera de Itaipu. n. 1 a 77, j an.-fev., 1974.

GAZETA MERCANTIL. Bardella quer maior proteção. 27-6-1975.

\_\_\_\_. O BNDE protege o produto nacional. 3-6-1975

\_\_\_\_. Pela frente horizontes sombrios. 19-11-1976.

\_\_\_\_. Um "spread" alto (1,875) à ELETROBRÁS. 1-3-1978.

\_\_\_\_. Usinas: Brasil terá ampla participação. Maio, 1976.

JORNAL DO BRASIL. ELETROBRÁS exige redução em Tucuruí. 16-9-1977.

\_\_\_\_. ELETROBRÁS rejeita proposta de consórcio europeu para usina. 21-7-1977.



\_\_\_\_. Informe econômico. 27-7-1977.

RELATÓRIO RESERVADO. Brown Boveri dá Cr\$ milhões para "lobby". n. 640, 22 a 28-1-1979.

\_\_\_\_. Equipamentos de Itaipu. O "lobby" da GE para ratear encomendas. n. 601, 24 a 30-4-1978.

\_\_\_\_. Itaipu: a reação da ABINEE e da ABIMAQ n. 564, 1 a 8-8-1978.

\_\_\_\_. Itaipu e projetos elétricos também podem importar com isenções. n. 565, 8 a 14-8-1977.

\_\_\_\_. Itaipu: decisão favorável à Brown Boveri e ASEA. n. 600, 17 a 23-4-1978.

\_\_\_\_. Itaipu: preços saem sempre acima do previsto. n. 632, 27-11-1978 a 3-12-1978.

\_\_\_\_. Reunião tensa. n. 499, 27-4-1976 a 3-5-1976.

\_\_\_\_. Turbinas: Itaipu tem cinco opções de fornecimento. n. 609, 19 a 25-6-1978.

\_\_\_\_. Visita de Giscard: empresário não sabe o que foi comprado. n. 626, 16 a 22-10-1978.

Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho sobre Políticas Públicas, X Encontro Anual da ANPOCS, Campos do Jordão, outubro de 1986.