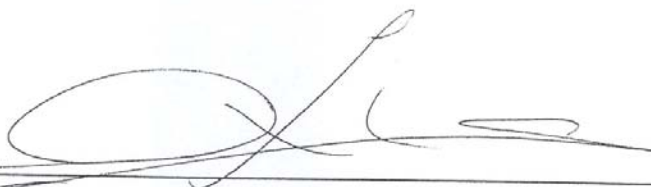


ABERTURA DAS TELECOMUNICAÇÕES E REPRODUÇÃO DA ESTRUTURA
GLOBAL DE PODER: O CASO DA ARGENTINA E DO BRASIL.

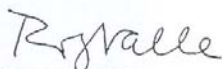
Gloria Maria Moraes da Costa

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DA COORDENAÇÃO DOS
PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM CIÊNCIAS DA
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.


Aprovada por:



Prof. Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro Lessa, D.Sc.



Prof. Rogério de Aragão Bastos do Valle, D.Sc.



Prof. Carlos Alberto Nunes Cosenza, D.Sc.



Profa. Maria da Conceição de Almeida Tavares, D.Sc.



Prof. Jose Luis da Costa Fiori, D.Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

JUNHO DE 2006

COSTA, GLORIA MARIA MORAES DA

Abertura das telecomunicações e reprodução da estrutura global de poder: o caso da Argentina e do Brasil [Rio de Janeiro] 2006

VII, 230 p. 29,7 cm (COPPE/UFRJ, D. Sc., Engenharia de Produção, 2006)

Tese – Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE

1. Telecomunicações
2. Estrutura de poder
3. Privatizações

I. COPPE/UFRJ II. Título (série)

A meus pais, Izabel e Alcides,

Ao meu avô, Djalma.

Agradecimentos

Primeiramente, quero agradecer ao meu orientador, Prof. Carlos Lessa, por ter me acolhido com carinho e pela confiança depositada. Em seguida, agradeço ao Prof. Rogério Valle, pelo amparo e pelos cuidados. Ao Prof. Cosenza, em especial, agradeço pela disponibilidade. Ao Prof. Fiori, por me ensinar caminhos desconhecidos. À Prof. Maria da Conceição Tavares, por ser minha eterna Professora. Ao Dinaldo, meu aluno predileto e auxiliar de pesquisa. Em especial agradeço à Lindalva e à Eliana, funcionárias da COPPE-UFRJ, pela presteza, pelo carinho e por terem me ajudado a vencer obstáculos que sozinha não saberia.

Agradeço, particularmente, à minha irmã Isabel pelos cuidados, pela dedicação e revisão atenciosa. À minha irmã Dedé, pelo carinho, cuidado e ajuda em momentos difíceis. Ao meu cunhado Wadih João, por todas as conversas noturnas, pela ajuda que pedi e que prontamente esteve a postos para que eu não enlouquecesse diante do computador. À minha prima, Cristine, por cuidar de minha casa no momento em estive ausente. Agradeço à Renata, ao Alfredo e à Luiza, pelo afeto, juventude e alegria.

Aos meus amigos: Zé Miranda, pela convivência, cumplicidade e afeto incondicional; ao Zé, pelo estímulo intelectual, cumplicidade e carinho; ao Fernando, pela dedicação e confiança irrestrita; à Sandra, minha amiga mais antiga, pela história vivida. A Carminha e a Arilda, professoras como eu da rede de ensino privado e colegas de doutoramento, pelas agonias e alegrias compartilhadas. Aos demais amigos, às Reginas, a Ingrid, aos Joãos, aos Fernandos, ao Marco Antonio, ao Marcelo, ao Cidão, ao Renato, a Ana e Samuel, ao Cadoca e Luciana, ao César e Maria, a Hildete e João, ao Vlad, ao Marcos Dantas, Sami, Daniela, Carlos Fernando, Evelyn e Alzira por me perdoarem a ausência e a falta de atenção. Ao Alexandre França, pelo apoio e carinho infinitos.

Aos amigos da ESPM, Silvinhas, Veríssima e Verinha, Veranise, Bernadete, Cecília, Eliana, Paulo, Fernando, Halpern, Ana Heloísa, Luís Romero, Paulo Vicente, Aloísio Ambrósio; ao Alexandre, Joyce, Messeder, meus coordenadores; e a todos os colegas, pelo apoio e torcida para que eu terminasse a minha tese. Aos meninos e meninas da secretaria e da Biblioteca, pela atenção. Especialmente agradeço ao Alexandre Mathias e ao Tatsuo, pelo carinho, apoio e compreensão.

Por fim, agradeço à minha amiga Conceição, pela dedicação, amizade e cumplicidade que temos. Sem o apoio e carinho de todos vocês, não teria escrito esta tese.

Resumo da Tese apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor em Ciências (D.SC.)

ABERTURA DAS TELECOMUNICAÇÕES E REPRODUÇÃO DA ESTRUTURA GLOBAL DE PODER: O CASO DA ARGENTINA E DO BRASIL

Glória Maria Moraes da Costa

Junho/2006

Orientador: Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro Lessa

Rogério de Aragão Bastos do Valle

Programa: Engenharia de Produção

Este trabalho tem por objetivo fazer uma comparação histórica entre os processos de reestruturação e abertura das telecomunicações na Argentina e no Brasil, destacando as similaridades e particularidades de cada um. Nossa proposição se baseia no fato de que ambos os processos de privatização das infra-estruturas nacionais de telecomunicações, respectivamente realizadas em 1990 e 1998, se inscrevem em um processo global de expansão de poder dos EUA, para o qual a hegemonia do dólar e das armas é fundamental. Inicialmente, descrevemos a importância do controle da infra-estrutura global das telecomunicações para os EUA. Em seguida, mostramos como na Argentina e no Brasil encontramos a presença de *players* globais disputando não apenas o controle da infra-estrutura de telecomunicações mas também a valorização de seus capitais. Por final, como entendemos ser mudanças de longo prazo, procuramos demonstrar que, apesar das privatizações e aberturas promovidas, inúmeras questões de ordem institucional e regulamentar encontram-se em aberto

Abstract of Thesis presented to COPPE/UFRJ as partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor Of Science (D.Sc.)

THE OPENING UP OF THE TELECOMMUNICATIONS SECTOR AND
THE GLOBAL POWER STRUCTURES REPRODUCTION: BRAZIL AND
ARGENTINA CASES

Gloria Maria Moraes da Costa

June/2006

Advisor: Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro Lessa
Rogério de Aragão Bastos do Valle

Program: Engineer of Production

This work's goal is historically contrasting the re-structuring and "opening up" of the telecommunication sector in Argentina and in Brazil, pointing up each one's similarities and particularities. Our proposition stems from that both the privatization process of the national telecommunications infrastructures, undergone between 1990 and 1998, are inscribed in a global USA power expansion, for which dollar and weapons hegemony is a fundamental. To begin with, we describe the significance for the USA of controlling global communications infrastructure. Further on, we show how we recognize the presence of global players in Argentina and in Brazil, which are disputing not merely the telecommunication infrastructure control, but also their capitals valorization. Finally, inasmuch as we see those to be long run changes, we will try to demonstrate that, no matter the privatizations and "openings" brought forward, a number of institutional and regulational issues remain uncovered.

Índice

Introdução.....	1
Capítulo 1: À guisa de discussão metodológica.....	5
1.1 - A idéia de tempo civilizador	5
1.2 - A história comparativa como prática analítica	15
1.3- Estados, poder e mercados	19
1.4- As críticas ao novo institucionalismo.....	34
1.5- A estrutura metodológica	40
Capítulo 2: A infra-estrutura de telecomunicações e o poder global dos EUA.....	42
2.1. - Um pequeno histórico da formação da infra-estrutura de telecomunicações ..	45
2.2- A formação do <i>complexo militar-industrial-acadêmico</i> nos EUA e o papel decisivo das telecomunicações.....	55
2.3- A infra-estrutura de telecomunicações e o projeto de superioridade das armas durante a Guerra Fria	58
2.4- As telecomunicações e o poder estrutural dos EUA.....	65
2.5- As telecomunicações e a estrutura global de segurança dos EUA.....	79
Capítulo 3 – O marco histórico da implantação das infra-estruturas nacionais de telecomunicações na Argentina e no Brasil.....	89
3.1 - Uma breve comparação entre o desenvolvimento da Argentina e do Brasil até 1950.....	90
3.2- Os conturbados governos de Vargas e Perón e as bases do nacional desenvolvimentismo.....	98
3.3- O nacional desenvolvimentismo à brasileira e portenho.....	114
3.4- Os regimes militares e a implantação da infra-estrutura nacional de telecomunicações.....	122
3.5- Os processos de transição democrática.....	139
Capítulo 4 - Os acontecimentos: a internacionalização das infra-estruturas de telecomunicações na Argentina e no Brasil.....	147
4.1- A ante-sala das reestruturações	151
4.2- A privatização e a abertura do setor de telecomunicações	167
4.2.1 - O processo de privatização na Argentina	168
4.2.2- O processo de privatização no Brasil.....	173
4.3 – A questão da convergência tecnológica e da padronização por parte dos órgãos reguladores	185
4.4- A reestruturação de capital	194
Conclusões.....	199
Referências Bibliográficas.....	210
ANEXO I.....	220
ANEXO II	223
ANEXO III	225

INTRODUÇÃO

Este trabalho retoma preocupações e investigações anteriores acerca dos processos de reestruturação e privatização das telecomunicações, iniciadas nesta mesma instituição. A construção de infra-estruturas nacionais de telecomunicações segundo a égide nacional-desenvolvimentista, tanto na Argentina quanto no Brasil, guardam muitas semelhanças, sem contudo descartamos as especificidades de cada um dos países. A presença do Estado keynesiano e do pensamento da CEPAL fizeram com que essas infra-estruturas cumprissem dois papéis, complementares para os processos de desenvolvimento que se iniciavam: a integração do território e deste com o centro capitalista mundial, haja vista a opção pela industrialização que ambos os países fizeram, e a ampliação dos serviços públicos para a população, visando à melhoria da qualidade de vida e o alcance de indicadores universais. Para tal, ambos os países utilizaram mecanismos tarifários que permitissem a ampliação dos investimentos necessários e, ao mesmo tempo, subsidiassem a expansão dos serviços para a população.

Não podemos negar, em ambos os países, mormente no Brasil, a dificuldade de tal empreitada, haja vista a amplitude territorial e o contingente populacional, a isto se somando a não detenção de tecnologia própria, como foram os casos bem sucedidos dos EUA, da Europa e do Japão. Lembramos que o setor por essência é *science based* e que na maioria dos países que alcançaram indicadores de densidade elevado, Estado e indústria de teleequipamentos, mesmo quando a operação esteve a cargo de empresas privadas, como no modelo norte-americano, houve intensa colaboração entre os diferentes agentes.

O final do desenvolvimentismo não marca apenas o insucesso de um modelo desenvolvido na periferia do sistema capitalista, pelo contrário, é o início de um processo no qual o próprio desenvolvimentismo tornou-se uma impossibilidade por reestruturação capitalista no centro do sistema, cuja origem se encontra EUA. A partir das duas crises do petróleo e das mudanças da política externa norte-americana, pela diplomacia das armas e do dólar, o mundo periférico foi coagido a abandonar o seu modelo de desenvolvimento e submeter-se a políticas de ajuste macroeconômicos e estruturais, sob pena de não renegociar sua dívida externa. É comum identificarmos que o endividamento externo foi uma das características básicas dos modelos desenvolvimentistas da periferia capitalista, entretanto, é pouco usual analisarmos o grau de endividamento comparando-os antes e depois das crises do petróleo e do

choque de juros imposto pelos EUA. É comum também identificarmos, nessa vertente de pensamento, a crise do setor de telecomunicações na periferia como fruto da impossibilidade desses países continuarem a fazer os investimentos necessários para modernizarem a infra-estrutura de telecomunicações e alcançarem a universalização de serviços, cuja densidade, nos países em estudo, principalmente no Brasil, eram muito baixa.

Por entendermos que os processos de reestruturação e de privatização das infra-estruturas de telecomunicações se inscrevem na retomada do poder imperial dos EUA, no qual as armas e a moeda têm relevância absoluta, perseguimos o objetivo que de forma tênue tínhamos anteriormente trabalhado. Nesse ponto, o aprofundamento das questões relativas às relações internacionais foi essencial para que pudéssemos desenvolver esse trabalho. Tomarmos conhecimento do papel relevante que as telecomunicações possuem nesse debate nos abriu um vasto universo analítico.

A opção por fazermos um estudo comparativo deveu-se, primeiramente, ao acompanhamento das crises sucessivas porque países como a Argentina e o Brasil passaram nos últimos anos, o que não por acaso levou a inúmeros artigos, sobre temas variados, cuja chamada foi *eu sou você amanhã*.¹ E, em segundo lugar, a crença de, na comparação, encontrar elementos que fortalecessem nossos argumentos no campo das telecomunicações. Aqui demonstramos o nosso anterior fascínio pela história econômica e comparativa, implicando na leitura de autores de formação histórico-estruturalistas que foram, e são fundamentais, para a formulação dessa tese.

Por último, dada a importância que a reestruturação regulamentar tomou, à medida que os Estados nacionais passaram para a iniciativa privada, ou seja, para operadoras globais, o desenvolvimento do setor de telecomunicações, não havia como nos furtamos a aprofundar a discussão entre os novos institucionalistas e a crítica que a eles é feita.

Assim, conscientes de que estamos trilhando um caminho já iniciado, fundamentamos nossa tese com a convicção de que a reestruturação das telecomunicações inscreve-se no processo de expansão de poder dos EUA e que esse movimento, porque assentado no domínio da guerra, para o qual as telecomunicações possuem total importância, e no domínio da riqueza, financeirizada e produtiva, para o qual as telecomunicações desempenham papel vital, é que nos propusemos a desenvolver esse estudo de caso. O fato de os novos institucionalistas

¹ Grifo nosso.

argumentarem que na periferia a inexistência de instituições capitalistas modernas, e apontarem esta *falha* como um dos fracassos de seus modelos de desenvolvimento, no campo das telecomunicações veio nos ajudar a confirmar nossas hipóteses.

Hoje, as estruturas de poder global utilizam para sua reprodução e expansão a infra-estrutura de telecomunicações. Se antes estas eram nacionais, agora se encontram concentradas nas mãos de uns poucos países e de operadoras que representam seus interesses, em competição ou associados. O poder coercitivo dos EUA, principalmente, se fez sentir ao abrir seu mercado e impulsionar suas operadoras para fora do território norte-americano e com isto levar os países com capacidade de competição e coerção a se lançarem em um jogo que ainda não está terminado. Operadoras de telecomunicações, agentes financeiros, indústrias de teleequipamentos, provedores de conteúdos, redes de radiodifusão e armazenadores de informações se encontram em uma feroz competição pelo futuro e a convergência tecnológica é a expressão dessa competição e centralização de poder.

Porque a expressão *Sociedade da Informação* sempre nos incomodou, por nela identificarmos antes de tudo a centralização de poder, ou seja, a formação de bases proprietárias de informações, estruturas padrões de transmissão, de acesso e de decodificação dessas informações e o domínio das cabeças pensantes de cada país, é que nos recusamos a seguir um caminho que entendemos ser mais fácil, porque aparente e consagrado. Fugindo das discussões de fundo puramente schumpeteriano ou que privilegia os benefícios que as inovações tecnológicas trouxeram para os usuários de serviços de telecomunicações, não porque não nos sejam atraente, mas porque além de exaustivamente tratadas por especialistas nos manteria no que consideramos ser apenas a superfície do debate. Procuramos sempre que foi possível, mergulhar em águas mais profundas.

Assim, a tese que apresentamos traz à guisa de discussão metodológica a contribuição de alguns autores que nos ajudaram a formar o pensamento crítico apresentada no Capítulo 1. No Capítulo 2, mostramos como as telecomunicações desempenham um papel central na estrutura global de poder dos EUA. No Capítulo 3, ousamos enveredar pelo estudo comparativo e entender o marco histórico que conformaram as infra-estruturas de telecomunicações durante o período nacional-desenvolvimentista na Argentina e no Brasil. Finalmente, no Capítulo 4, no propusemos analisar os processos de abertura e de privatizações, realizados nesses países com 8 anos de diferença, e a nova estrutura de poder padronizada que se encontra em formação.

Nas Conclusões, nos permitimos ir um pouco além do que está descrito nessa tese, talvez pela convicção de que o jogo ainda está sendo jogado e que os principais competidores, se algumas vezes podem parecer terem abandonado o campo, ainda assim estão formando as cabeças pensantes e padronizando o conhecimento, este também um outro tipo de poder coercitivo que penetra profundamente nas sociedades e se reproduz diariamente, imperceptivelmente, assim como o movimento das marés quando sobem.

CAPÍTULO 1: À GUIA DE DISCUSSÃO METODOLÓGICA

O bom empirista, antes de se pronunciar, deve retornar diversas vezes ao problema sobre o qual está debruçado, observando-o sob todos os aspectos; olhar os dois lados da moeda, como já disse muitas vezes a propósito, por exemplo, da relação entre direito e força, entre norma e poder, em especial entre a norma fundamental e o poder soberano. Como a realidade tem muitas faces, é difícil vê-las todas. Daí nasce a exigência da cautela crítica e, não obstante todos os possíveis controles, a possibilidade de errar. Da possibilidade do erro derivam dois compromissos que devem ser respeitados: o de não persistir no erro e o de ser tolerante com o erro dos outros. (BOBBIO, Norbert, O Tempo da Memória, 1997, p.147)

No campo da economia política, a discussão metodológica é muito vasta e comporta inúmeras vertentes. No campo da política internacional, é mais vasta ainda. No campo da história econômica, encontrar um caminho metodológico nos parece a um só tempo um desafio e quase uma impossibilidade. Revelar as leis gerais e identificar as marchas e contramarchas das regularidades implica andar por uma estrada perigosa e traçar um plano audacioso para transpô-la. Entretanto, ciosos das dificuldades que encontraremos pela frente, para atender ao recorte desta tese, ficaremos restritos a discussões muito específicas que nos ajudarão, provisoriamente, já que este estudo não pretende ser definitivo, a delimitar analiticamente o objeto em questão.

1.1 - A IDÉIA DE TEMPO CIVILIZADOR

A primeira discussão que contemplaremos diz respeito ao tempo. Não pretendemos esgotar a discussão filosófica acerca do tempo, mas nos debruçaremos um pouco sobre alguns autores que trataram o tempo como um processo civilizador. Como um tempo em que este processo, próprio da expansão capitalista, nos fez descobrir o tempo dos acontecimentos políticos e econômicos, ou seja, o tempo da história como um tempo composto de um tempo curto, conjuntural, e de um *tempo longo*, vagaroso, que lentamente transforma as estruturas que moldam esses mesmos acontecimentos e muitos outros.

Norbert Elias defende a tese de que a condição humana, tal como a concebemos, faz parte de um longo e lento processo de construção do próprio

homem, e que esse processo civilizador abarca, porque não natural, toda a sorte de conhecimentos acumulados durante a história do que denominamos humanidade. O sentido da humanidade é parte de uma engrenagem, formada por atos e obras, que movida pelo próprio homem, e a despeito de si mesmo, trazem como objetivo último o processo civilizador. Na introdução de *Sobre o Tempo*, Elias na primeira linha nos surpreende com um relato: “Quando não me perguntam sobre o tempo, sei o que ele é, dizia um ancião cheio de sabedoria. Quando me perguntam, não sei. Então porque fazer a pergunta?” (ELIAS, 1998, p. 7)

Elias nos mostra a contradição entre o tempo natural, que não se deixa tocar, ouvir ou saborear, e o tempo inventado pela civilização material, ou seja, pelo homem, o tempo padronizado, medido e depois decomposto, um tempo passível de ser captado, nos indicando existir modelos de recorrências e regularidades. “Essas seqüências podem ser idênticas em toda a extensão de um país, ou até de vários, quando a evolução da sociedade o exige e autoriza.” (ELIAS, 1998, p. 7) Como chegaram os homens a um grau de síntese tão elevado é a pergunta que nos faz o autor.

Depois de, em seu processo civilizador, a humanidade utilizar seqüências recorrentes, como o ritmo das marés, o nascer e o pôr do sol ou da lua, para harmonizar as atividades adaptá-las a processos externos, o homem criou o tempo moderno, e que hoje utilizamos, sintetizado no tempo marcado pelos relógios. Essa compreensão da evolução do tempo, segundo Elias, nos permitiria desvendar os mistérios do tempo da coexistência humana e do tempo civilizador, acionado e estruturado pela experiência histórica dos homens.

Para Elias, entender o tempo marcado pelos relógios e as exigências dele decorrentes para a civilização material não é o problema, difícil é compreender o caráter instrumental que está contido nesse tempo. Na discussão sobre conhecimento e civilização material que apresenta, Elias aponta duas posições opostas sobre a natureza do tempo. Na primeira, da qual Newton é um defensor, o tempo constitui um dado objetivo do mundo criado e não se distingue, por seu modo de ser, dos demais objetos da natureza, a não ser, como frisa o autor, “[...] *justamente, por não ser perceptível*” (ELIAS, 1998, p. 9). Em outra corrente, abraçada por Descartes, o tempo é entendido como uma forma de captar em conjunto os acontecimentos da consciência humana, dotada de certas particularidades e que precedem suas experiências. Kant, por sua vez, irá considerar que o espaço e o tempo representavam uma síntese *a priori*, ou seja, o tempo seria uma maneira inata da própria experiência humana e, portanto, um dado não modificável da natureza dos homens.

Segundo Elias, esses pensadores apresentaram o tempo como algo natural. Na primeira, é um dado natural mais objetivo, independente da realidade humana; na segunda, apesar da subjetividade, é enraizado na natureza humana. Neste ponto, Elias nos alerta que essa oposição acerca da natureza do tempo reflete características fundamentais da teoria do conhecimento filosófico. *“Supõe-se, como se isso fosse evidente, que o processo de conhecimento tem um começo e que torna sempre a partir de um mesmo ponto.”* (ELIAS, 1998, p. 9) Como se a natureza do sujeito ou do objeto desempenhasse, dependendo de que ponto de vista estamos, um papel decisivo na construção das representações humanas.

Afastando-se dessas tradicionais teorias do conhecimento, Elias nos acena com uma nova perspectiva. Sua hipótese parte do princípio de que o saber dos homens resulta de um longo processo de aprendizagem, que não teve um começo na história da humanidade. *“Todo indivíduo, por maior que seja sua contribuição criadora, constrói a partir de um patrimônio de saber já adquirido, o qual ele contribui para aumentar. E isso não é diferente no que concerne ao conhecimento do tempo.”* (ELIAS, 1998, p. 10) Reconhecendo que não temos mais como nos apartar, principalmente nas sociedades complexas e contemporâneas, do tempo dos relógios e dos calendários, ficamos sem entender como poderiam coexistir os homens em épocas anteriores. Mas Elias nos remete a uma nova indagação:

Qual é o sistema de relações entre, de um lado, uma estrutura social dotada de uma rede necessária mas também inelutável de determinações temporais e, de outro, uma estrutura de personalidade dotada de uma percepção apuradíssima do tempo e submetida à sua disciplina? (ELIAS, 1998, p. 11)

Para tentar responder essa questão, Elias nos propõe retroceder e entender nas sociedades mais simples como o macrocosmo do grupo e o microcosmo do indivíduo são estruturalmente interdependentes e sobrepostos um ao outro, como duas faces de uma mesma coisa, que a constitui e diferencia. Não basta, pois, para o autor, contrastar um tempo social com um tempo físico e, numa datação, escolher apenas uma representação que divida o mundo entre sujeito e objeto.

Não são o “homem e a natureza”, no sentido de dois dados separados, que constituem a representação cardinal exigida para compreendermos o tempo, mas sim “os homens no âmbito da natureza”. (ELIAS, 1998, p. 12, grifos do autor)

De sorte que o saber dos homens traz, em si, uma dose de responsabilidade e igualmente conseqüências para as suas próprias vidas e para sua relação com a natureza, no sentido estrito do termo. Nesse sentido, Elias nos ensina que o saber acadêmico, dado o seu grau de especialização, acaba por trabalhar com uma cisão do universo, em que sociedade e natureza, ou mesmo natureza e cultura, se inscrevem em um mesmo universo natural. E que as regularidades, ou seja, que a repetição de modelos seqüenciais servem apenas de referências padronizadas e que nos permitem comparar as seqüências, e até mesmo as conseqüências, da primeira sucessão de acontecimentos. Quando perceptíveis, essas seqüências e a revelação dessas percepções pelo saber humano nos mostram um caminho do tempo, mas não um tempo qualquer, e sim um tempo coercitivo como símbolo de determinada instituição social.

O processo civilizador contribui para formar hábitos sociais e sofre as pressões coercitivas, exercidas de fora para dentro, pela instituição social do tempo. Isto origina um sistema de autodisciplina que abarca toda a existência do indivíduo e nos mostra como nas sociedades avançadas os relógios ocupam um *locus* privilegiado dentre os dispositivos destinados a representar o tempo, mas não podem os relógios e seus derivados, eles próprios, serem confundidos com o tempo. Não é porque os homens, desde muito cedo, apreendem e desenvolvem suas personalidades atreladas ao tempo, que todas as seqüências de acontecimentos, sejam eles físicos, sociais ou temporais, e tendem a interpretá-las em função de símbolos reguladores temporais utilizados amplamente na sociedade em que vivem, possam ser tratadas como se fossem características de sua própria natureza e, em última instância, da natureza humana em geral. É imperativo compreender que o que se modifica durante o curso de um processo civilizador são as formas de auto-regulação e suas iterações durante um determinado tempo.

Assim, todo homem está sujeito a mecanismos coercitivos gerados pelo convívio com os seus semelhantes e pelas estruturas que disciplinam e fazem evoluir determinada sociedade. Como se inter-relacionam os diferentes tipos de coerção, as formas de equilíbrio e as configurações que constituem, são variáveis dos diferentes estágios da evolução da humanidade e dependem de como atuam nas diferentes camadas sociais. Centrado em sua principal questão, ou seja, no processo civilizador, Elias nos diz que:

A percepção de eventos que se produzem “sucedendo-se no tempo” pressupõe, com efeito, existirem no mundo seres que sejam capazes, como os homens, de identificar em sua memória

acontecimentos passados, e de construir mentalmente uma imagem que os associe a outros acontecimentos mais recentes, ou que estejam em curso. Em outras palavras, a percepção do tempo exige centros de perspectiva - os seres humanos – capazes de elaborar uma imagem mental em que eventos sucessivos, A, B, C, estejam presentes em conjunto, embora sejam reconhecidos como não simultâneos. Ela pressupõe seres dotados de um poder de síntese acionado e estruturado pela experiência. Esse poder de síntese constitui uma especificidade da espécie humana: para se orientar, os homens servem-se menos do que qualquer outra espécie de reações inatas e, mais do que qualquer outra, utilizam percepções marcadas pela aprendizagem e pela experiência prévia, tanto a dos indivíduos quanto a acumulada pelo longo suceder de gerações. É nessa capacidade de aprender com experiências transmitidas de uma geração para outra que repousam o aprimoramento e a ampliação progressiva dos meios humanos de orientação, no correr dos séculos. (ELIAS, 1998, p. 33, grifo do autor)

Elias nos mostra que a idéia predominante nas sociedades complexas contemporâneas de que os homens teriam apreendido as séries de acontecimentos como seqüências regulares, contínuas e uniformes caiu por terra a partir das contribuições de Einstein, quando este mostrou que a representação de um tempo único, newtoniano, não mais se sustentava. Assim o conceito de tempo, dotado de alto grau de generalização e de síntese, pressupõe um riquíssimo patrimônio social de saber no que concerne às seqüências temporais e às regularidades nele contidas. Por conseqüência, também seus métodos de análise e mensuração exigiram, pela própria natureza desse saber, muito tempo para se desenvolverem.

Em outra vertente do pensamento, nos ensina a história que sempre que há deslocamento de eixo geográfico dentro do sistema mundial, há, normalmente, mudança também dos papéis econômicos e políticos. Comumente, esses movimentos constitutivos de uma nova estrutura só se tornam perceptíveis no tempo longo, aquele tempo em que a história se move muito lentamente e que o espocar dos acontecimentos inicialmente ofuscam o sentido da mudança, não nos permitindo identificá-lo.

Com esse sentido, Wallerstein (1989, p. 17) nos mostra que o processo de hegemonia inglesa foi um processo de longa duração e que depois de alcançada a hegemonia no campo militar, político e econômico houve uma nova e grande ofensiva para que essa hegemonia também se concretizasse no campo das idéias, da cultura e do pensamento. Após uma longa estagnação que dominou o sistema econômico europeu, entre 1600 e 1750, Wallerstein aponta que seu resultado implicou na quebra definitiva da hegemonia holandesa e abriu espaço para uma nova competição entre a Grã-Bretanha e a França. Com essa perspectiva, a Guerra dos Cem Anos teve como

principal objetivo o controle da vasta rede de comércio que interligava todos os principais centros de produção de riquezas. Mesmo que desde 1783 a Grã-Bretanha fosse vitoriosa, demorou até 1815 para que a França finalmente admitisse sua derrota e para que a Grã-Bretanha estendesse sua hegemonia também aos campos ideológicos e culturais, inaugurando um tipo de pensamento universalizante.

É assim que a década de 1850 vê o triunfo daquilo que se poderia chamar pensamento “universalizante-setorizante”. Naturalmente, há muitas variáveis dentro dessa corrente de pensamento. Mas a idéia central, comum a todas essas variantes, depende de dois princípios: a estrada do conhecimento tem início no detalhe e desemboca no abstrato (pensamento universalizante); os diferentes “setores” do saber têm cada um sua via própria e separada dos outros, refletindo processos e paralelos do mundo real (pensamento setorizante). (WALLERSTEIN, 1989, p. 17, grifos do autor)

O pensamento universalizante, segundo Wallerstein, pode ser sintetizado em duas vertentes principais, idênticas estruturalmente, apesar de superficialmente opostas. A primeira nos afirma que a descrição empírica pode nos levar, via método indutivo, à formulação de leis abstratas, transformando a observação de uma dada realidade em verdades válidas em todos os tempos e espaços. Essa corrente, fortemente sedimentada no pensamento inglês e reproduzida concomitantemente com a consolidação de sua hegemonia, teria fundado a ideologia das ciências sociais modernas e também das ciências físicas e biológicas. A segunda vertente, foi dominante entre os pensadores modernos principalmente no campo da antropologia e teve maior vigor na Alemanha durante o século XIX, e, segundo Wallerstein, tem também suas raízes na observação empírica da realidade, mas não impõe a si a tarefa de esgotar todas as possibilidades de uma dada realidade além de meras constatações. Entretanto, na medida em que todas as particularidades são iguais, não podem existir entre elas diferenças exógenas estruturadas e isso lhe dá também o caráter de pensamento universalizante. Neste ponto, o alerta de Wallerstein particularmente nos interessa: *“Esse domicílio na Alemanha é muito adequado – o pensamento dependente está situado fora da metrópole, mas necessita de um Estado semiperiférico poderoso para sustentar seu pleno desenvolvimento.”* (WALLERSTEIN, 1989, p. 18)

Ao preconizar que o saber é setorial e paralelo, negando qualquer possibilidade dialética e impedindo a percepção clara das estruturas subjacentes e que dão sustentação ao sistema mundial, esse tipo de pensamento hegemônico levou,

no século XX, à distinção entre a história e as ciências sociais e, mais ainda, originou disciplinas até então inexistentes, como a antropologia, a economia, a geografia, a ciência política e a sociologia, apartadas do todo. Dado que o pensamento é universalizante, a partir do momento em que procuramos encontrar leis gerais que expliquem os fatos e acontecimentos e suas repetições devemos procurar as suas particularidades em campos apropriados e setorizados no mundo real. A conclusão de Wallerstein nos será de grande valia:

O “pensamento universalizante” dá o direito à interpretação vulgar (vulgar, mas muito influente), segundo a qual o modelo britânico constituiu um modelo universal. Essa tese tem duas implicações: os britânicos merecem as vantagens de que gozam e, se outros que não eles quiserem ter acesso a elas, deverão imitá-los, imperativamente. Essa “interpretação Whig da história” penetra por toda parte, mesmo entre os que ela implicitamente denigre. É uma ideologia a tal ponto euforizante e eficaz, que, quando os Estados Unidos sucedem à Grã-Bretanha em seu papel hegemônico, já no século XX, os sábios americanos terão apenas de adotar mui simplesmente a ideologia “*lock, stock and barrel*”. (WALLERSTEIN, 1989, p. 18, grifos do autor)

Nesse estudo, Wallerstein identifica ainda três movimentos de resistência à hegemonia do pensamento universalizante. O primeiro é o da *Staatswissenschaften*, na Alemanha, que enfatiza o papel central que o Estado tem no mundo moderno, principalmente como defensor do desenvolvimento de regiões não hegemônicas da economia-mundo. Suas conclusões nos mostram que o livre comércio e o liberalismo inglês não são modelos que os demais países possam adotar, haja vista que possuem formações históricas e tecidos sociais diferenciados. Segundo o autor, foi essa compreensão que levou os participantes da *Staatswissenschaften* a procurar as particularidades, nacionais e estruturais, e a não aceitarem a dominação econômica, política e cultural hegemônica.

O segundo, identifica-se com a proposta da *École des Annales*, que advoga a supremacia da totalidade contra o pensamento segmentado, favorecendo o estudo da história quantitativa e a sua fusão com as ciências sociais. Em busca da história estrutural, a *École des Annales* trouxe também grande dose de nacionalismo, até hoje pouco respeitável do ponto de vista único e exclusivo da motivação cultural, mas necessário quando se deseja entender a dominação de pensamentos hegemônicos sobre regiões periféricas.

Ainda para o autor, o terceiro movimento de resistência foi o movimento marxista anti-sistêmico que se desenvolveu fora da produção acadêmica e dentro da

própria classe operária. Marx ao atacar um dos pilares do pensamento universalizante, ou seja, contrapondo o conceito de homem social ao conceito de natureza humana, reafirmou que o comportamento humano está enraizado na história, negando, pois, o pensamento universalizante e setorizante hegemônico.

Wallerstein nos lembra que, apesar de os dois primeiros movimentos de resistência serem essencialmente acadêmicos, em alguns momentos ambos tangenciaram o terceiro, que acabou ganhando também espaço e vigor acadêmico. Com o fim da hegemonia inglesa, principalmente após a II Guerra Mundial, o movimento da *Staatswissenschaften* praticamente desapareceu e a produção da *École des Annales*, por seu lado, ganhou visibilidade, ainda mais que o pensamento francês, segundo o autor, passou por um movimento de renovação e reafirmação devido às humilhações porque passou a França durante a ocupação alemã. Isto fez com que, impensada pelo lugar que ocuparam no imediatamente pós-Guerra os EUA, o novo *hegemon*, e seu parceiro privilegiado, a Grã-Bretanha, o antigo *hegemon*, a França tivesse que se contentar com um lugar de potência menor e procurar no tabuleiro geopolítico mundial um papel que não fosse de subordinação ao novo *hegemon* e nem de alinhamento incondicional à URSS. É nesse contexto particular que situamos a importância do pensamento da *École des Annales* e da obra de Fernand Braudel.

Juntamente com Henri Berr, Lucien Febvre e Marc Bloch, e muitos outros colaboradores, Braudel é considerado um dos expoentes da *École des Annales*, antes de tudo um centro de resistência à hegemonia do pensamento anglo-saxônico. Os *Annales* modificou e criou um novo método analítico para o estudo da história, até então vinculada ao método tradicional de história factual. Com as publicações e os estudos dos *Annales*, a história ganhou a dimensão dos homens do tempo presente e dos homens do tempo passado. Apesar de não constituir uma Escola de pensamento, no seu sentido estrito, os *Annales* abrigou na França aqueles que tinham paixão pela História e que aceitavam a mudança de suas investigações para as necessidades e lógicas do tempo presente, porque, como nos ensinou Braudel, passado e presente estão estreitamente relacionados. Os pesquisadores dos *Annales* procuraram investigar o que era permanente nas diversas histórias, ou mesmo o que era quase permanente, e este modo de entender e ver a História foi o que caracterizou o estruturalismo dos historiadores da *École des Annales*.²

² Para entender a história e as várias correntes que se abrigaram na *École des Annales* e as várias fases porque passou, sugerimos o texto *O Homem da Conjuntura*, de Immanuel Wallerstein in Ler Braudel e *Minha Formação de Historiador*, de Fernand Braudel, in Reflexões sobre a História.

A obra de Fernand Braudel nos obriga a considerar os vários tempos que constituem o tempo histórico: o tempo lento que forma e constitui as civilizações e o tempo dos acontecimentos. Sua convicção é de que o tempo, os diferentes tempos, as durações, os ciclos, enfim todas as inter-relações temporais, são um emaranhado de tempos, e que são essas muitas temporalidades que dão densidade à história. Durante um evento em que foi homenageado, em 1985, em Châteauevallon, declarou:

Para Deus, um ano nem conta, e um século é como um piscar de olhos. Assim, aos poucos, por baixo da história das flutuações, por baixo da história factual, da história de superfície, fui me interessando pela história quase imóvel, a história que se movimenta muito lentamente, a história que se repete. (BRAUDEL, apud LACOSTE, 1989, p. 7 - 8)

Em *Reflexões Sobre a História*, de 1990 e aqui publicado em 1992, Braudel nos relata como elaborou o seu método analítico. Prisioneiro entre 1940 e 1945, na Alemanha, durante a II Guerra Mundial, dedicou-se a escrever *O Mediterrâneo*, assumindo que foi um livro marcado pela contemplação ao largo, no espaço e no tempo, e que, ao escrevê-lo e estruturar o seu método analítico, refutava todos os infortúnios que os acontecimentos do mundo o submetiam. Renegando o tempo presente, enveredou pelo tempo passado e pela mansidão da história.

Eu precisava acreditar que a história e o destino se escreviam em muito maior profundidade. Escolher o observatório do tempo longo era escolher, como um refúgio, a própria posição de Deus Pai. Bem longe de nossas pessoas e de nossos infortúnios cotidianos, a história era escrita, rodava tão lentamente quanto essa vida antiga do Mediterrâneo, cuja serenidade e como que a majestosa imobilidade eu sentira com tanta frequência. Foi assim que me pus conscientemente em busca da linguagem histórica mais profunda que eu podia apreender, ou inventar: o tempo imóvel, ou pelo menos de lentíssimo desenrolar, obstinado em repetir-se. Meu livro ordenou-se, então, de acordo com várias linhas temporais diferentes, indo do imóvel à brevidade do acontecimento. Ainda hoje, para mim, essas linhas desenhavam, atravessam toda paisagem histórica. (BRAUDEL, 1992, p. 12)

Em Paquot (1989, p. 7), lemos que Braudel, em 1950, quando de sua passagem por Salvador, sobre o tempo curto, o tempo dos acontecimentos, declarou:

Guardei a lembrança de haver sido envolvido por uma explosão de fogos de artifício de vagalumes fosforescentes, certa noite, na Bahia: as luzes pálidas explodiam, se apagavam, acendiam

de novo, sem romper a noite com luminosidades verdadeiras. Os acontecimentos são assim – mais além do seu clarão, a obscuridade continua vitoriosa. (BRAUDEL, apud PAQUOT, 1989, p. 7)

Um pouco mais adiante, em 1963, Braudel reafirmou a visão original que formulou a respeito desses tempos diferenciados:

A evidente multiplicidade de explicações da história com seu distanciamento entre dois pontos de vista diferentes e suas próprias contradições harmoniza-se realmente numa *dialética* característica da história, baseada na diversidade dos tempos históricos – o tempo rápido dos acontecimentos, o tempo mais alongado dos episódios e o tempo demorado e preguiçoso das civilizações. (BRAUDEL, apud PAQUOT, 1989, p. 7, grifo do autor)

Braudel retomou a discussão iniciada por Werner Sombart, sociólogo alemão, que considerou o capitalismo como uma categoria histórica, como um sistema que se origina sob determinadas circunstâncias e que se desenvolve por etapas, acabando por se transformar globalmente, mesmo que existam várias *economias-mundo* e que o mundo inteiro, no século XVI, ainda não fosse integralmente capitalista. Entretanto, é em *Civilização Material, Economia e Capitalismo*, sua principal obra, no nosso ponto de vista, que Braudel (1998) nos mostra a origem desse sistema civilizador que tudo transforma em mercadoria e, mesmo que seus resultados sejam imperfeitos, alimenta uma sociedade complexa formada por múltiplas variáveis e dimensões, que se expande globalmente desde seu nascedouro.

Com Braudel aprendemos que o longo movimento do sistema capitalista, iniciado por volta do século XVI, com as grandes navegações e a expansão dos Estados nacionais europeus, encontra-se ainda em permanente expansão, competição e globalização. Nesse processo civilizador composto por momentos históricos diferenciados, encontraríamos convivendo no tempo padrão, aquele marcado pelos relógios e calendários, um *capitalismo primitivo*, um *alto capitalismo*; e um *capitalismo tardio*.³ É esse tempo de muitas faces, conjugado à dimensão espacial, que metodologicamente marca toda a obra de Braudel, que nos interessa.

Wallerstein (1989, p. 15) considerou *O Mediterrâneo* a principal e maior obra de Braudel, por nela encontrar, originariamente, as três temporalidades investigadas pelo historiador. Segundo Wallerstein, essas temporalidades são apresentadas na seguinte ordem: a estrutura, a conjuntura e o acontecimento. Ele nos sugere que

³ Grifos do autor.

Braudel teria maior poder de persuasão se tivesse iniciado pelos acontecimentos para, em seguida, apresentar a estrutura e finalizar com a análise da conjuntura. Apesar dessa inversão metodológica nos parecer atraente, permaneceremos trabalhando segundo a ordem sugerida por Braudel, ou seja, a estrutura e os acontecimentos.

1.2 - A HISTÓRIA COMPARATIVA COMO PRÁTICA ANALÍTICA

Ainda no campo da história, outra discussão metodológica nos interessou: a da história comparada. Fausto e Devoto (2004), na Introdução de "*Brasil e Argentina, Um ensaio de história comparada (1850-2002)*", nos forneceram a pista que precisávamos para nos atrever a percorrer caminhos tão desconhecidos. Segundo os autores, desde o século XIX existem estudos isolados de história comparada, entretanto foi só no século XX, principalmente no período entre guerras, que a historiografia ocidental avançou no campo metodológico. Seguindo a tradição anglo-saxônica, a história deveria ser uma disciplina que operasse sobre o singular, o cronológico, o que garantiria a veracidade da observação empreendida. De acordo com Fausto e Devoto, comparar é próprio do fazer do historiador, mesmo quando busque a singularidade dos fatos, haja vista que, mesmo na história erudita o processo de análise documental, para lhes dar o caráter de veracidade única desejado, implica compará-los a outros. Além disso, o critério que o historiador escolhe para analisar o passado, necessariamente, o remete para uma análise comparativa com o presente.

Émile Durkeim (1997), em *As regras do método sociológico*, citado pelos autores, diferente dos historiadores de sua época, conseguiu afastar-se do determinismo evolucionista e do caráter único e irreduzível do fato histórico, e sugerir o estudo comparativo como método mais eficaz para a sociologia.

Seu modelo de comparativismo era o que chamava "método das variações concomitantes" (encontrar as regularidades entre causas e efeitos mediante a análise de numerosos casos), que constituiria um instrumento para uma ciência fundada não em grandes teorias, mas em um procedimento empírico que partisse de uma idéia indutivista. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 10, grifo do autor)

Para os autores algumas contribuições foram essenciais para o desenvolvimento da história comparativa. Os estudos de Oswald Spengler procuraram

mapear as diferenças entre civilizações homólogas, a fim de identificar suas especificidades influenciadas pelo meio. Além disso, identificaram as analogias existentes, convencido que estava de que havia semelhanças e regularidades nas passagens de um estágio a outro de um mesmo ciclo vital. Já Arnold Toynbee, partindo do princípio de que os quadros nacionais eram insuficientes para explicar o processo histórico, apresentou o estudo comparativo como uma nova forma de se escrever a história, segundo dois modos: um cíclico e outro progressivo.

Por partir de seu autoproclamado “empirismo”, de matriz anglo-saxã, trabalhou com definições pouco sistemáticas, tanto do comparativismo quanto das civilizações a comparar. Por outro lado, também em função desse empirismo, acabou por utilizar a comparação como um instrumento a priori para identificar o objeto de sua pesquisa, isto é, as diversas civilizações a estudar. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 11, grifo do autor)

Por sua vez, Max Weber utilizou a análise comparativa de duas formas: nos moldes clássicos da sociologia, construindo taxonomias; e aplicando à análise da religião na origem do capitalismo. Para identificar os elementos singulares de um dado processo histórico - o capitalismo - precisou utilizar um método comparativo para encontrar as diferenças e, a partir destas, compreender como se constituiu um processo mais amplo. Weber (1985), em *História Econômica Geral*, substituiu o campo normativo do nacionalismo econômico pela análise histórica comparativa e, em seus estudos, conclui que a expansão e a competição dos Estados nacionais pelo poder e pela riqueza foi essencial para o desenvolvimento do capitalismo.

Mas foi no campo da própria história, segundo os autores, que a disciplina encontrou o campo fértil que precisava para sua renovação. Dado o nacionalismo exacerbado que precedeu a I Grande Guerra, influenciado por vários intelectuais, Henri Pirenne, no congresso de historiadores, realizado em Bruxelas em 1923, advogou a necessidade de a história abandonar os quadros nacionais como única referência e enveredar por um caminho que tentasse explicar a história européia e a história universal. Juntamente com Henri Berr, postulou que era necessário investigar as marchas e contramarchas da história econômica entre fases mais ou menos liberais. Com esse propósito, acabou realizando uma investigação sobre as regularidades existentes, utilizando um método comparativo.

Segundo Fausto e Devoto, foi Marc Bloch, posteriormente um dos expoentes dos *Annales*, quem mais influenciou o uso do método comparativo na história. Para Bloch, o estudo comparativo não é um instrumento meramente teórico, mas está

estritamente relacionado à prática do historiador. Por entender a complexidade da história, Bloch não postulou a realização de estudos comparativos rígidos, empregando-os muito mais como instrumentos do que como método, sugerindo dois requisitos básicos: “ [...] *certa similaridade dos fatos observados e certa dessemelhança dos ambientes em que eles ocorriam.*” (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 13).

Para Bloch, os fatos históricos não estavam circunscritos apenas às unidades dos Estados nacionais, mas poderiam ocorrer similaridades dentro ou fora de unidades políticas homogêneas. Seus estudos abriram duas grandes trilhas a percorrer. Na primeira, a seleção de fatos ocorridos em sociedades distantes, no tempo e no espaço, implicava na adoção de procedimentos cujo foco era a analogia existente. Na segunda, quando a seleção implicava na comparação de sociedades próximas, no tempo e no espaço, e que, portanto, exercessem umas sobre as outras influências mútuas, propunha que se comparassem problemas específicos, pois não acreditava que fosse possível comparar processos cronológicos e geográficos muito amplos. Ao comparar sociedades que tivessem alguns traços originários comuns e que sofressem influências de mesmas grandes causas, Bloch entendeu que o historiador, dessa forma, evitaria o risco do anacronismo e de analogias não aplicáveis, mas, por outro lado, deparar-se-ia com um outro tipo de dificuldade.

Por exemplo, a de distinguir os fenômenos que podiam ser explicados autonomamente dos que deviam ser entendidos em conjunto com os da outra sociedade estudada; ou de dominar com a mesma profundidade os dois ou mais campos pesquisados; ou, ainda, de traduzir os diferentes códigos e vocabulários empregados pelos historiadores de cada lugar. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 14).

Entretanto, haveria vantagens não desprezíveis, pois seria possível identificar influências mútuas e as explicações extrapolariam meramente as causas internas, identificando-se vínculos antigos e passíveis de subsistirem no tempo. A comparação, para Bloch, não se atinha apenas à busca de semelhanças, mas também, e principalmente, de diferenças que explicassem as causalidades. Mas foi depois da II Guerra que, segundo Fausto e Devoto, o estudo comparativo avançou em áreas como a história econômica e a demografia, mais afins com as ciências sociais.

Os modelos evolucionistas, do tipo elaborado por Walt W. Rostow, trataram o desenvolvimento como se este fosse uma sucessão de etapas e investigaram as mesmas seqüências em vários contextos. Por outro lado, os economistas da CEPAL –

Comissão Econômica Para a América Latina – como Raul Prebisch, Aníbal Pinto, Celso Furtado, Aldo Ferrer e outros, a partir do esquema analítico Centro X Periferia, inauguraram uma série de estudos comparativos que buscava as similaridades e as especificidades do desenvolvimento e do subdesenvolvimento dos países latino americanos. Alexander Gerschenkron dedicou-se à comparação de casos nacionais centrados nas diferenças, para explicar o atraso econômico. Essas diferenças não eram fruto de um processo linear, mas sim de temporalidades específicas que o processo de industrialização adquiriu em cada Estado nacional.

Com o passar dos anos, a linha de comparação das diferenças, que considerava a revolução industrial inglesa não como um modelo a ser imitado por todos, deu lugar a leituras ainda mais radicais, que tendiam a ver o caso inglês não como um paradigma, e sim como um fenômeno único, excepcional. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p.15)

Nos interessa destacar do texto de Fausto e Devoto a análise metodológica que fazem do estudo de Charles Tilly sobre a formação dos Estados nacionais europeus. Esse estudo mostrou que na formação européia houve duas grandes vertentes: numa se inscrevem os grandes Estados nacionais que originariamente formaram a Europa e na outra se inscrevem aqueles que surgiram da decomposição de unidades imperiais. O estudo de Charles Tilly, retomado em *Coerção, Capital e Estados Europeus* (1996), reafirmou a importância dos Estados nacionais como unidade de referência e de comparação, mesmo que se inscrevam em uma análise global apenas como um conjunto de experiências articuladas.

Tilly identificou quatro tipos substanciais de comparação: dois simples e dois múltiplos. A primeira, do tipo simples, pode ser denominada de individualizadora e analisa cada caso em si mesmo, ou seja, as propriedades comuns a todos são utilizadas para identificar as singularidades de cada um. A segunda, também do tipo simples, universalizadora, procura identificar as características comuns a todos os casos investigados, apontando uma certa unidade evolutiva no processo histórico. A terceira, do tipo múltipla, globalizadora, procura incluir todos os casos em estudo dentro de um sistema global que os contenha e explique, tal como Immanuel Wallerstein faz em sua obra. A quarta, também do tipo múltipla, identificadora da diferença, relaciona uma série de variáveis escolhidas e investigadas sistematicamente em todos os casos analisados, identificando o ponto crítico diferenciador. Segundo Tilly, o comum é encontrarmos combinações em diferentes graus das tipologias por ele definidas.

Para os autores, a potencialidade dos estudos comparados entre Brasil e Argentina é excepcional. São duas sociedades próximas no espaço e com processos de desenvolvimento históricos que partilham do mesmo quadro temporal, cumprindo os requisitos enunciados por Marc Bloch. Além disso, não há enormes diferenças que inviabilizariam tal investigação, e aqui eles próprios justificam a escolha que fizeram, já que afirmam não haver muitos riscos de não conseguirem discriminar o que é específico e o que é originariamente comum, nos parecendo haver uma possível combinação de tipologias segundo no sugeriu Tilly.

1.3- ESTADOS, PODER E MERCADOS

Segundo Marx, a economia política clássica tem início com os estudos de Petty, Steuart, Quesnay, Cantillon e finaliza com os estudos realizados por David Ricardo, já no século XIX. Não nos interessa aqui aprofundar a discussão teórica estrita, como regra metodológica, mas enunciarmos algumas questões que consideramos relevantes para o escopo dessa pesquisa. A primeira, diz respeito à crença nos mercados auto-regulados e no homem propenso às trocas, assim como a racionalidade desse homem e dos sistemas econômicos, que marcou profundamente a produção teórica do século XIX e a discussão da economia política, sob a hegemonia do pensamento inglês.

Polanyi (2000), nos mostra que uma economia de mercado só pode funcionar em uma sociedade de mercado. Em outras palavras, a crença nos mercados e no homem propenso às trocas só existe porque há um dado padrão de mercado no qual as trocas se constituem em um princípio de comportamento econômico, gerando preços, e se sobrepondo aos demais princípios de determinada sociedade.⁴

Como regra, o sistema econômico era absorvido pelo sistema social e, qualquer que fosse o princípio de comportamento predominante na economia, a presença do padrão de mercado era sempre compatível com ele. O princípio da permuta ou troca subjacente a esse padrão não revelava qualquer tendência de expandir-se às expensas do resto do sistema. Mesmo quando os mercados se desenvolveram muito, como quando ocorreu sob o sistema mercantil, eles tiveram que lutar sob o controle de uma administração centralizada que patrocinava a autarquia tanto no ambiente doméstico do campesinato como em relação à

⁴ Verificar em Polanyi (2000), *op cit.*, p. 166 -180.

vida nacional. De fato, as regulamentações e os mercados cresceram juntos. O mercado auto-regulável era desconhecido e a emergência da idéia da auto-regulação se constituiu numa inversão completa da tendência do desenvolvimento. Assim, somente à luz desses fatos é que podem ser inteiramente compreendidos os extraordinários pressupostos subjacentes à economia de mercado. (POLANYI, 2000, p. 89)

No campo da economia nada é natural, muito menos a doutrina do *laissez-faire*. Foi com a ampliação dos domínios da hegemonia inglesa, ou seja, sob o poder do Estado nacional inglês que o sistema de mercado expandiu-se em nível mundial. E foi também durante o século XIX, que o liberalismo econômico caminhou *pari passu* com o livre comércio, com a expansão do mercado de trabalho assalariado e com a difusão do padrão ouro e se transformou quase que em uma religião secular. Conforme nos ensinou Polanyi, “[...] o *laissez-faire* não era o método para atingir alguma coisa, era a coisa a ser atingida.” (POLANYI, 2000, p. 170 - 171) Transformado em aparato ideológico liberal da economia política clássica, o postulado da auto-regulação dos mercados criou um véu que encobriu o poder dos Estados nacionais.

Quando Adam Smith publicou, em 1776, sua Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações, já fazia mais de dois séculos que os mercantilistas estavam convencidos de que o dinheiro e a riqueza eram dimensões inseparáveis do poder dos Estados. Entretanto, o viés político-ideológico imposto pela luta do liberalismo econômico contra o “sistema mercantil” impediu que os economistas políticos ingleses de reconhecerem o que havia de verdade na política mercantilista e acabou enviesando, de forma definitiva, todo o pensamento econômico clássico. (FIORI, 1999, p. 49, grifo do autor)

Os liberais ingleses enunciaram que o poder político dos Estados nacionais soberanos originava uma relação desigual entre as nações, sobre o valor do dinheiro, sobre as trocas, sobre os mercados e sobre o desenvolvimento capitalista. Mas, conforme nos mostra Fiori (1999), Smith teoricamente abdicou dessa contradição ao identificar o conceito de nação com o conceito de mercado e ao relacionar a riqueza com a satisfação de consumidores.

Como resultado, reinventa uma nação sem Estado nem território, feita apenas de mercados e consumidores. A mesma falácia se prolonga na teoria do comércio internacional de Ricardo, incompatível com o seu próprio modelo, baseado na relação entre

dois países que permaneceram desiguais através dos séculos. (FIORI, 1999, p. 50)

Apesar de Smith e Ricardo reconhecerem a importância do poder político dos Estados soberanos sobre a determinação do dinheiro nos países mais fracos, jamais admitiram que o poder coercitivo do Estado inglês era condição essencial para o bom funcionamento dos mercados auto-regulados. Pelo contrário, o poder político e a intervenção do Estado foram considerados causas dos males e desequilíbrios dos mercados auto-regulados e dos sistemas econômicos.

Essa idéia foi radicalizada pelo *mainstream* neoclássico, que elevou à categoria de axioma número um dos seus modelos o que fora apenas uma proposta político-ideológica do liberalismo ascendente: a eliminação ou neutralização do poder político na determinação do valor do dinheiro e no funcionamento dos mercados capitalistas. (FIORI, 1999, p. 50)

Estamos no século XXI e o vigor do liberalismo e dos postulados neoclássicos, depois de um período de interregno, ainda se encontram, mesmo que com nova roupagem, no seio da discussão política e da produção acadêmica econômica. Apreendida como um campo científico específico, a Economia passou a ter como condição de sua própria existência um apartamento dos demais sistemas sociais. Eleito um objeto de estudo, suas propriedades são empiricamente observadas e estudadas, com o objetivo de encontrar as suas regularidades, o que possibilitaria a explicação dos acontecimentos com base em leis científicas. Assim, entendida como ciência, é comum encontramos em manuais amplamente utilizados a definição de que a Economia observa alguns fenômenos sociais, dotados de uma dada racionalidade econômica, que dizem respeito à produção, à distribuição e ao consumo, à satisfação das necessidades humanas, em um mundo caracterizado pela escassez de recursos. Não há poder, não há Estado e não existem interesses que se amalgamam em torno desse poder e encontram limites dentro do próprio Estado.

Em *Coerção, Capital e Estados Europeus*, Charles Tilly (1996), nos mostra o quão insensato é viver em um mundo sem estados e os define “ [...] *como aquelas organizações que aplicam coerção, distintas das famílias e dos grupos de parentesco e que em alguns aspectos exercem prioridade manifesta sobre todas as outras organizações dentro de extensos territórios.*” (TILLY, 1996, p. 46) Convencido de que os estados formam sistemas, à medida em que interagem entre si e que possuem o poder de influenciar-se mutuamente, Tilly nos mostra que as lutas históricas entre

classes se resolvem também no campo da política e não, como comumente se argumenta, que se resolvem privilegiadamente no campo da esfera produtiva ou da cultura de uma sociedade. É a construção e a destruição dos Estados, ou seja, as relações de poder e coerção que se estabelecem entre eles que se tornam decisivas para a conformação das relações de produção. Especificamente em relação às origens dos Estados europeus, para Tilly diversificadas, o autor considera insatisfatórios os esquemas analíticos e abre uma nova cunha sobre a investigação:

Primeiro, em que medida, e até que ponto, a formação do estado resultou da forma particular de mudança econômica? O leque segue em linha reta do determinismo econômico para as afirmações da total autonomia da política. Segundo, com que vigor os fatores externos a um estado particular influenciaram a sua trajetória de transformação? As respostas variam desde as explicações fortemente internalistas àquelas que atribuem determinada importância ao sistema internacional. Sem qualquer coincidência, as teorias da guerra e das relações internacionais variam exatamente da mesma maneira: da economicamente determinista à politicamente determinista, e da interna à internacionalista. (TILLY, 1996, p. 51)

Segundo Fiori (1999), apesar de fazer a crítica à economia política, Karl Marx não se descola da tradição, e, em sua teoria sobre o Capital, analisando o processo de acumulação e de reprodução ampliada, não dá a importância devida que o poder político tem nas conformações do sistema monetário internacional.

Marx reconheceu a enorme importância das “dívidas públicas”, mas restringiu-a aos processos e momentos de “acumulação primitiva”, sem considerar o papel dos Estados nacionais na competição, concentração e centralização do capital, que viria a ser, exatamente, o tema central da teoria marxista do imperialismo. Nesse campo, foi Hilferding quem revolucionou o pensamento clássico ao reenfocar, de maneira absolutamente original, as relações entre os Estados, as moedas e o desenvolvimento do capitalismo organizado num novo patamar do processo de concentração e centralização do capital, hegemônico pelo “capital financeiro”. Para Hilferding, como para Bukarin, o imperialismo foi a política do capital financeiro em geral que visava “governar o mundo na forma de um império universal”. Entretanto, eles tinham consciência de que tal objetivo entrava em choque com os Estados nacionais associados aos seus capitais financeiros individuais, os quais se propunham, em conjunto, a defesa dos seus territórios econômicos, delimitados politicamente pelas fronteiras do protecionismo. Essa contradição reaparece a todo momento no debate clássico entre Kautsky e Lênin sobre a viabilidade ou não de uma coordenação pacífica entre as grandes potências, seus conglomerados financeiros e seus territórios econômicos. (FIORI, 1999, p. 51, grifos do autor)

Para a tese que nos propusemos construir, seguiremos as três pistas sugeridas por Fiori. A primeira, formulada pela escola liberal e cosmopolita, apesar de abandonada, nos mostra a importância da equiparação dos poderes entre os Estados para que haja desenvolvimento nas colônias, bem como a importância do poder político para a determinação da moeda e da estabilização dos negócios. O princípio defendido pelos liberais pressupõe uma ordem transnacional assentada em instituições e regimes legitimados e constituídos coletivamente. A segunda, de cunho marxista, nos mostra a compulsão do capital a um permanente processo de internacionalização. A terceira, originária da escola mercantilista e que, segundo o autor, se prolonga no nacionalismo econômico do século XIX, nos mostra a relação inseparável entre o poder político, a gestão da moeda e a desigualdade da distribuição da riqueza entre Estados nacionais, “[...] orientados, em última instância, pela idéia da inevitabilidade da guerra econômica ou militar, e, portanto, da importância do controle nacional do dinheiro e das armas.” (FIORI, 1999, p. 53) A única forma de manutenção da paz, seria os Estados nacionais, em competição permanente, igualmente, fortalecerem seu poder de forma a construir um equilíbrio estável de poder.

O que nos interessa destacar dessa discussão é que o projeto Imperial inglês não foi uma simples associação de interesses privados, forças econômicas e políticas, mas que a acumulação de riqueza e de poder político são inseparáveis e fazem parte de uma mesma moeda. No movimento de competição e expansão dos Estados nacionais, nesse processo em que se acumula mais poder para se ter mais riqueza, para se alcançar mais poder ainda, a consequência mais imediata é a corrida armamentista e uma permanente disposição para a guerra.

Hoje, tanto quanto antes, não são apenas as metas e as pressões “econômicas”, nem tampouco apenas os motivos políticos, que constituem as principais forças-motrizes das mudanças. Nem a aquisição de “mais” dinheiro ou de “mais” poder econômico é a meta real da rivalidade entre os Estados ou da ampliação do âmbito do Estado, nem a aquisição de maior poder político e militar constitui simplesmente uma máscara, um meio para atingir a meta econômica. Os monopólios de violência física e dos meios econômicos e de consumo dos meios de produção, sejam coordenados ou não, estão inseparavelmente interligados, sem que um deles jamais seja a base real e o outro meramente uma “superestrutura”. Juntos, formam o cadeado que liga a corrente que agrilhoa homens entre si. (ELIAS, 1993, p. 264, grifos do autor)

No campo das relações de poder internacional, para o desenvolvimento da tese que nos propusemos defender, a contribuição de Fiori (2004), em *Formação*,

Expansão e Limites do Poder Global nos será de grande valia. Frente à concentração de poder econômico, político e militar que hoje os Estados Unidos têm no sistema mundial, o autor faz uma profunda discussão teórica acerca das teses que surgiram principalmente a partir da década de 1970, em torno da “teoria da estabilidade hegemônica”.⁵ Fiori nos lembra que, normalmente, o *hegemon*, ou o superestado, dependendo da matriz teórica, são analisados principalmente pelas disciplinas afins às ciências sociais, por suas contribuições positivas sobre a globalidade do sistema. Os efeitos nocivos do processo expansivo das superpotências são deixados de lado e não são utilizados para explicar as crises sistêmicas.

Para reconstituir o processo de expansão desses Estados nacionais e de concentração de riqueza e poder, Fiori retrocede na história e considera indispensável retomar algumas questões. A primeira diz respeito ao surgimento e funcionamento dos países que assumiram posições de liderança e que continuaram a competir com os demais Estados e economias nacionais para expandirem seu poder e riqueza. A segunda indaga porque o processo de internacionalização do capitalismo foi restrito a determinados Estados nacionais que impuseram ao resto do Sistema Mundial, além do seu poder soberano, a moeda, a *dívida pública* e seu sistema de *tributação*, construindo um sistema internacional favorável à expansão de seu capital financeiro.⁶ A terceira questiona porque um super Estado nacional, ou mesmo um Império, impõe seus interesses nacionais ao resto do mundo sem que coloque entre seus objetivos a destruição dos países mais fracos. A quarta questão diz respeito à enorme quantidade de países que não possuem soberania e que, no entanto, mesmo sem apresentarem a possibilidade de alcançar um padrão capitalista de desenvolvimento sustentável, persistem no sistema.⁷

Em sua pesquisa histórica, Fiori refaz a formação dos Estados nacionais europeus e nos mostra, com base nos estudos de Charles Tilly (1996), em *Coerção, Capital e Estados Europeus*, que o sistema coercitivo e o enfrentamento direto via guerras foi um padrão e que foi seguido por todos os estados europeus que tinham a pretensão de potência. Além de garantirem uma área segura, das quais obtinham os lucros decorrentes da coerção, logo buscavam criar uma nova zona de segurança, em volta da antiga, em movimento de permanente expansão. Quando coincidiam interesses expansivos, o resultado foi a guerra.

⁵ Para aprofundamento da discussão recomendamos consultar *Formação, Expansão e Limites do Poder Global in O poder americano*, FIORI, J. L. (org.), Ed:VOZES, Petrópolis, 2004.

⁶ Grifos do autor.

⁷ Grifos do autor.

O que não fica claro, entretanto, é: porque as unidades ou regiões iniciais precisam das “zonas de segurança”? Porque precisam se defender, e de quem? Para Tilly, a guerra é uma consequência provável, ou inevitável, de uma expansão territorial defensiva, feita ao mesmo tempo por duas unidades fronteiriças que se propõem a construir suas “zonas de segurança” num mesmo território. Portanto, essas duas unidades territoriais acabam entrando em guerra porque estão fazendo o mesmo movimento com o objetivo de se defender uma da outra. O argumento de Tilly, entretanto, esconde uma “circularidade lógica”, porque a guerra aparece, simultaneamente, no início e no fim do próprio processo de causação. Senão, vejamos: se as “zonas de segurança” são construídas como barreiras defensivas é porque todos já supõem que exista, desde o início, intenções agressivas por parte das unidades de poder vizinhas. Nesse sentido, a guerra não pode ser vista como uma consequência da expansão territorial, pelo contrário, ela tem que ser vista como a causa do próprio movimento de expansão. (FIORI, 2004, p. 25, grifos do autor)

Nesse movimento permanente de expansão de poder, existe sempre no horizonte a possibilidade da guerra, pois quem não se expande pode perder parte do poder já acumulado. Essa circularidade, em que poder implica em definir estratégias para obter mais poder, é o motor da expansão do sistema. Tomando o que Elias (1993) define como compulsão expansiva, ou seja, a regra predominante dentro do sistema político europeu, a consequência inevitável é o monopólio, ou a concentração ilimitada de poder.⁸

Portanto, as “unidades imperiais” de que nos fala Braudel, se não forem contidas, tendem a se largar até impor, aos demais, o seu *imperium*. [...] Mas, ao mesmo tempo, se algumas dessas unidades conseguisse se impor, de forma imperial, a todas as demais, isto implicaria na eliminação de todos os demais poderes imperiais concorrentes. E se isto ocorresse, no limite, estaria suspenso o próprio processo de acumulação de poder. Esta é a contradição essencial do “jogo das guerras” e deste sistema de acumulação de poder que supõe ou requer a existência de, pelo menos, três jogadores e dois adversários competitivos, e que se movam sempre orientados pelo “desejo da exclusividade”, sem jamais conseguir alcançá-la. Se a exclusividade fosse alcançada, e fosse criada uma situação de monopólio absoluto, o sistema de acumulação de poder entraria em crise, e tenderia a um estado de entropia por causa do desaparecimento da competição e da guerra. Portanto, neste sistema, a excessiva concentração do poder político não leva, necessariamente, ao aumento da ordem, e pode levar a uma situação de total desorganização e caos. (FIORI, 2004, p. 27 - 28, grifos do autor)

⁸ Verificar em Elias (1993), op. cit, p. 97 - 107.

Fiori, retomando Tilly, nos diz que nos processos de formação dos Estados nacionais europeus há uma importante distinção entre duas fases: uma *patrimonialista*, na qual a renda dos monarcas é proveniente da tributação ou mesmo da terra; e outra de *corretagem*, na qual os monarcas dependem de empréstimos de banqueiros privados para financiar seus exércitos mercenários. Combinando a caracterização apresentada por Tilly, resumida acima, com o esquema formal de Marx de *transformação do dinheiro em capital*, Fiori enuncia uma nova forma de entendermos o casamento indissolúvel entre poder e dinheiro. Na fase *patrimonialista*, a expansão do poder (P) dependeria, principalmente, da conquista de novos territórios (T), que incitariam esse poder constituído a acumular mais poder e a conquistar mais territórios, aumentando assim a riqueza e o poder. O autor, à semelhança de Marx, na primeira fase, assim enuncia o seu esquema de ampliação de poder: P - T - P' e T - P - T' .⁹ Na fase da corretagem, quando o dinheiro (D), oriundo dos empréstimos, substitui a terra como fonte principal da riqueza, Fiori enuncia:

[...] do aparecimento de uma “mais valia política”, capaz de transformar o dinheiro em capital através do poder e das guerras. E, neste caso, a expansão da riqueza se daria na forma clássica do dinheiro que se multiplica a si mesmo, isto é, o dinheiro se multiplica e se transforma em capital ao “revestir a forma do poder”, e não a “forma da mercadoria”, como acontece numa “economia de mercado”: P - D - P' ; D - P - D' ; e D - D' . (FIORI, 2004, p.31, grifos do autor)

Fiori nos chama a atenção para o fato de que esta relação *virtuosa* entre os processos de concentração e centralização do poder e da riqueza, possui fases geradoras de riqueza, tais como as que antecedem as guerras, e geram uma concupiscência em relação às oportunidades que podem ser criadas em benefício mútuo:

Tanto P quanto D, portanto, se propõe criar, em conjunto, barreiras à entrada, ou mesmo, destruir eventuais concorrentes nas suas duas lutas pela acumulação de poder (P - P') e do capital (D - D'). Nesse sentido, P contribui decisivamente para a multiplicação de D, mas ao mesmo tempo, foi a existência de D que permitiu que o processo de acumulação do poder se transformasse em um movimento contínuo em direção ao monopólio da coação, até o limite, se possível, do “poder global”. Sem o apoio do capital, o poder se fragmentaria com mais facilidade, e sem o apoio do poder, o capital teria mais dificuldade para estabelecer situações monopólicas. Em síntese, do nosso ponto de vista, foi a combinação do “jogo das

⁹ Grifos do autor

guerras” com o “jogo das trocas” que criou as condições originárias da economia capitalista, uma economia que passa pelos mercados, mas que se alimenta, sobretudo, das trocas dos “não-equivalentes”. (FIORI, 2004, p. 32, grifos do autor)

Podemos dizer que foi desse processo lento e longo de concentração de riqueza e de poder que teve origem o sistema estatal europeu. Ao mesmo tempo em que surgiram os Estados nacionais eles iniciaram um processo competitivo para fora, expandindo seus domínios territoriais e se transformaram em impérios. É desse pequeno número de países, marcados pela competição, pelas guerras e pela monopolização da riqueza e do poder, ou seja, que se encontram na fonte originária do capitalismo e da expansão imperial, que nascem as grandes potências que até hoje formam o núcleo central do comando capitalista mundial. Além desses países originários, apenas a Alemanha, os Estados Unidos e o Japão, depois de um enorme esforço de acumulação de riqueza e de poder, aceleradamente, conseguiram na virada do século XIX para o século XX penetrar e disputar um lugar nessa hierarquia de poder global.

É da disputa e da competição permanente, ou seja, do desejo de monopólio e da busca de oportunidades capazes de gerar lucros extraordinários, que o sistema se movimenta. Para manter suas posições nesse processo de competição, seja do ponto de vista da primazia tecnológica, da gestão do capital e da produção, ou mesmo do controle de parcelas cativas dos mercados, os capitais individuais precisam incessantemente acionar seus processos inovativos.

Por isso, ao contrário do senso comum institucionalista, o segredo da acumulação do capital nunca esteve no respeito e na manutenção de regras e instituições duradouras. Pelo contrário, na competição capitalista, os que ganham são sempre os que demonstram maior capacidade para contornar ou romper as regras e as instituições construídas em nome do mercado e da competição perfeita, e que cumprem o papel de bloquear e atrasar o acesso às novidades, dos concorrentes que se submetem às regras ou se atrasam em rompê-las. Por isso também, a despeito da retórica liberal, neste sistema capitalista que substituiu as “economias-mundo” mercantis, os “estados/economias nacionais” que ganharam também foram os que souberam navegar na contramão das “leis de mercado”, praticando políticas mercantilistas durante o tempo em que lutaram para ascender dentro da hierarquia mundial, mas também durante o tempo em que lutaram para ascender dentro do sistema. (FIORI, 2004, p. 44 - 45, grifos do autor)

Susan Strange, em *States of Markets*, de 1994, nos diz que a melhor definição que poderia dar ao estudo da economia política internacional seria um processo analítico que combinasse a sociedade, a política e a economia em relação às suas influências sobre o sistema global de produção, trocas e distribuição de riquezas e valores inerentes a este mesmo sistema. Segundo Strange, estas combinações não obedecem a uma ordem determinística e muito menos são o resultado fortuito de uma *blind chance*. Pelo contrário, elas são o resultado de decisões tomadas no contexto de instituições criadas pelos próprios homens e por um conjunto de regras e costumes igualmente criadas, reproduzidas e perpetuadas, ou não, por eles.

Acerca da discussão teórica no campo das relações internacionais, Strange nos mostra as dificuldades de, nesse campo, a teoria pretender ser prescritiva, sendo esta uma questão de escolha, portanto, subjetiva, e que deveria ter a pretensão de ser científica apenas por respeitar as virtudes científicas racionalmente e imparcialmente, aspirando a formulação sistemática das proposições que o pesquisador faz.

[...] antes de mais nada, a hipótese teórica deve procurar explicar algum aspecto do sistema internacional que não é facilmente explicado pelo senso comum. Deve servir para responder ao quebra-cabeça ou aos paradoxos existentes no comportamento dos indivíduos, dos grupos e das instituições que não são evidentes e simples de serem estudados, analisados e trazidos à tona. (STRANGE, 1994, p. 11)

A abordagem que Strange propõe tem como centro a relação autoridade versus mercado e mercado versus autoridade, direcionada para quatro valores básicos das sociedades: segurança, riqueza, liberdade e justiça. É a escolha das prioridades que cada sociedade privilegiará que orientará as tomadas de decisão e que afetará os resultados das políticas adotadas, e é o poder que decide a natureza dessa combinação. Cada sistema de economia política difere em relação aos quatro valores básicos da sociedade, dando maior valor a um que outro, e é o poder que determina a relação entre autoridade e mercados. Strange, nos lembra que:

[...] isto tem mais a ver com revelar a "agenda escondida" de questões e tópicos de menor importância para os governos, onde não existe concordância internacional, organização e secretariado para divulgar os tópicos e também não existe qualquer tipo de normas ou princípios pelos quais as percepções dos atores possam convergir. O fracasso em se fazer isso - revela também a propensão ao favorecimento do *status quo* - é uma das maiores fraquezas na abordagem dos regimes. (STRANGE, 1994, p. 22, grifos do autor)

A questão levantada por Strange nos parece relevante para que possamos entender como o poder é exercido no campo das relações internacionais, ou seja, como se articulam capacidades para que um determinado tópico seja incluído na agenda global ou dela seja retirado.

Os mercados não podem exercer um papel dominante quanto às funções da economia política a não ser que seja a ele permitido por quem quer que possua o poder ou a autoridade. A diferença entre um empreendimento privado, *'market-based economy'* e uma *'state-run', 'commanded-based economy'*, não repousa apenas na quantidade de liberdade dada pela autoridade aos operadores de mercado, mas também no contexto no qual o mercado funciona. E o contexto também reflete uma certa distribuição de poder. Seja num contexto seguro ou inseguro, estável ou instável, próspero ou depreciado, ele sempre vai refletir uma série de decisões tomadas por aqueles que detêm autoridade. (STRANGE, 1994, p. 23, grifos do autor)

Assim, não é apenas a ação direta do poder da autoridade sobre o mercado que importa, importante também serão os efeitos indiretos da autoridade no contexto ou condições periféricas dentro das quais o mercado opera. Portanto, não é suficiente no campo da economia política, perguntar onde está a autoridade e quem detêm o poder. É importante perguntar por que eles o detêm, isto é, qual a fonte do poder? É uma força coercitiva? É fruto de uma grande riqueza? É uma autoridade moral, um poder derivado da proclamação de idéias poderosas e de grande apelo, aceitas como válidas e legitimadas pelos seus ideólogos? Muitas vezes, aqueles que exercem a autoridade e que podem decidir o tamanho e poder dos mercados e também as regras pelas quais os mercados deverão funcionar, vão derivar de todas as três fontes de poder: a força, a riqueza e as idéias. Assim, diferentes grupos vão possuir fontes distintas e diferenciadas de poder e nem sempre atuam todos na mesma direção.

Strange advoga a existência de dois tipos de poder exercidos na economia política: o poder estrutural e o poder relacional. Nos mostra que, atualmente, no sistema mundial o jogo que vem sendo disputado entre os estados e os empreendimentos econômicos, o poder estrutural encontra maior amplitude e vôo que o poder relacional. Este último, convencionalmente descrito pelos autores realistas de relações internacionais, pode ser simplificado pela seguinte relação: é o poder de A influenciar B a fazer algo que ele não faria. Por outro lado, o poder estrutural é o poder que um determinado Estado, ou conjunto de Estados, possui de dar forma e determinar as estruturas da economia política global dentro da qual outros estados,

suas instituições políticas, seus empreendimentos econômicos e seus cientistas e outros profissionais devem operar. O poder estrutural é bem maior que o simples poder de estabelecer as agendas de discussão ou de desenhar, na linguagem acadêmica americana, o regime internacional de regras e costumes que se espera que governe as relações econômicas internacionais. Esse é apenas um dos aspectos do poder estrutural, mas não todo ele. O poder estrutural confere, basicamente, o poder de decidir como serão os procedimentos econômicos, a capacidade de compor as estruturas dentro da qual os Estados vão se relacionar uns com os outros, com as pessoas ou com as corporações.

Strange considera esta distinção mais conveniente e útil para a compreensão das relações de poder do que a usualmente feita entre poder político e poder econômico. Se alguém tem poder econômico, tem poder de compra. Igualmente tem poder econômico quem tem algo para vender que as pessoas muito desejam, mas o poder deste será muito maior se ele detiver o monopólio, ou mesmo se houver uma situação de oligopólio. Terá também poder econômico aquele que puder prover financeiramente ou aportar capital que capacite outro a produzir um bem ou serviço. Os bancos, por exemplo, pelo controle do crédito, detêm poder econômico. Podemos, igualmente, dizer que aqueles que possuem poder político controlam o aparelho e a máquina do Estado ou qualquer outra instituição e, portanto, podem fazer uso desse controle para forçar obediência ou conformidade de acordo com seus interesses sobrepondo-se a outros. Segundo Strange, o problema de utilizarmos esse tipo de distinção, é que quando passamos para situações particulares - especialmente na economia política internacional - é muito difícil traçar claramente a distinção entre poder político e poder econômico.

É impossível ter poder político sem ter poder de compra, de produção e de mobilização do capital. E é impossível possuir poder econômico sem a sanção da autoridade política, sem a segurança legal e física que só pode ser fornecida pela autoridade política. Aqueles com maior poder econômico não são mais - apenas raramente - indivíduos isolados. São as corporações ou empreendimentos estatais que configuram sua própria hierarquia de autoridade e estabelecem a cadeia de comando através das quais as decisões que são tomadas são essencialmente mais políticas que econômicas. (STRANGE, 1994, p. 25 - 26)

Strange, em seu esquema analítico, também enunciado, posteriormente, em *The Retreat of the State The Diffusion of Power in the World Economy*, de 1996, nos mostra que o poder estrutural se encontra em quatro estruturas distintas, porém

relacionadas. Ressalva que, diferente da concepção marxista ou neo-marxista de estrutura de poder que concentra sua condição e fonte apenas na estrutura produtiva, sua estrutura analítica pode ser representada como a de uma pirâmide triangular de quatro faces. Cada face toca as outras três e o todo é fixado por elas mesmas. Cada face representa uma das quatro estruturas através das quais o poder é exercido, sendo que nenhuma delas é, a priori, mais importante que as outras, criando uma interdependência para que forneçam um suporte necessário à manutenção do poder estrutural. As quatro fontes, correspondendo aos quatro lados da pirâmide transparente são: o controle da segurança, o controle da produção, o controle do crédito e o controle do conhecimento, das crenças e das idéias.¹⁰

Assim, o poder estrutural situa-se com aqueles em posição de exercer o controle sobre a segurança; com aqueles com capacidade de decidir e controlar a produção de bens e serviços; com aqueles que estão habilitados a controlar o suprimento e a distribuição do crédito; e também por aqueles que detêm o conhecimento e que podem total ou parcialmente limitar este saber em termos de acessibilidade. Aqueles que detêm o poder sobre o crédito, mantêm seu poder de compra sem que despendam esforços para obtê-lo, e, além disso, reproduzem um tipo especial de relação calcada na reputação de quem requer o empréstimo e na confiança de quem empresta. Por outro lado, aqueles que detêm o poder estrutural sobre o conhecimento, permitem que este se mova para as demais esferas de acordo ou não com os interesses dos Estados, podendo, às vezes, parar em mãos de outra autoridade política.

[...] além das questões teóricas relativas ao declínio da autoridade dos Estados nacionais e dos limites atuais da política, haja vista a proximidade entre autoridades e mercados e a concentração de poder dos EUA, [argumenta] que as relações de poder e de autoridade nas sociedades capitalistas contemporâneas mudaram radicalmente nos últimos anos, pois elas se deslocaram maciçamente do controle governamental estatal para a administração corporativa de firmas privadas. (STRANGE, 1996, p. 100)

Em relação às telecomunicações, particularmente, Strange identifica as mudanças e o enfraquecimento dos Estados nacionais frente aos mercados. No diz que sua origem se encontra na política implementada e difundida pelos EUA, obrigando outros governos a também seguirem essas mudanças para manterem seus

¹⁰ O esquema piramidal de Strange pode ser encontrado em *States and Markets*, de 1994, p. 27.

padrões de competição e de controle sobre seus mercados e sobre outras áreas em que suas empresas têm influência. Em relação à tecnologia, para este setor fundamental, Strange nos alerta que as inovações e as mudanças tecnológicas fazem parte de um conjunto cujos resultados agora nos deparamos.

Esses avanços têm combinado a criação de novos produtos e serviços com a diminuição dos custos unitários das mensagens. É necessário a compreensão de que a mudança tecnológica é essencial para a análise das políticas econômicas, dos negócios e das políticas sociais, bem como das conseqüências econômicas que resultarão dessas mudanças. (CODDING, apud STRANGE, 1996, p. 101)

Primeiro, Strange aponta as mudanças na área de transmissão; depois das capacidades de comutações advindas da mudança de tecnologia analógica para digital; terceiro, da criação da telefonia móvel; quarto, da ampliação do uso das transmissões via satélite, inicialmente para uso militar; quinto, do uso das redes de computadores para substituir várias outras modalidades, como por exemplo, o telex. Strange (1996, p. 100 – 109) nos mostra que essas mudanças não se processaram com a rapidez que nos desejam crer, mas sua expansão, essa sim, é muito rápida, exigindo que sejam feitas alianças estratégicas entre empresas, inclusive, de diferentes nacionalidades, na acirrada competição existente.

[...] o fato de que a velocidade de transformação tecnológica no setor de telecomunicações não é a única característica dos novos produtos e serviços que surgem nos mercados. O rápido ciclo de vida dessas inovações implica no alto custo de financiamento do desenvolvimento novas tecnologias. Trata-se de um jogo de investimentos que se dá entre as empresas no mercado. É justamente esta característica da tecnologia que, paradoxalmente, faz com que os velhos empreendimentos de telecomunicações nacionais sejam forçados a forjarem alianças estratégicas com empresas de outras nacionalidades para sobreviverem, gerando de fato verdadeiras 'multinacionais'. (STRANGE, 1996, p. 102 grifo do autor)

Em sua discussão, Strange afirma que a banalização do termo *revolução da informação* não nos remete à teoria, pelo contrário, se por um lado aponta uma mudança tecnológica veloz, por outro não postula uma conexão causal clara, fundamentada pela lógica e evidência entre os avanços tecnológicos e as mudanças

sociais.¹¹ Por isto, não devemos ser capturados por este tipo de leitura, pois não aumenta a nossa capacidade de compreensão ou de estabelecer conexões causais para percebermos as conseqüências dos efeitos dessas mudanças nas relações de poder e na geração de riquezas.

No tabuleiro da economia internacional, a autoridade é difusa e nem sempre é centralizada e o poder é distribuído desigualmente entre os Estados nacionais. Há momentos em que há enorme concentração e centralização de poder e outros em que a competição entre os Estados nacionais combina interesses para tentar nortear a política econômica global em direção a um determinado padrão. Nesse jogo, jogado pelas grandes potências, as capacidades de poder militar, de alcançar um ambiente de segurança, de gerar riquezas e de ampliar a difusão de suas crenças e idéias vão afetar os resultados. Segundo Strange (1996), a desregulamentação das telecomunicações nos Estados Unidos em 1984, está no cerne das transformações atuais.¹² A decisão da administração Reagan de desregular o sistema da AT&T pressionou as demais operadoras a buscar a compensação dos seus lucros em novos mercados fora dos EUA e contou com a pareceria da British Telecom. Este movimento, no centro decisório de poder, levou as demais operadoras da Europa e do Japão a também se lançarem na mesma competição, agora global.

[...] com seu poderio econômico e sua liderança tecnológica os Estados Unidos agiram para transformar a agenda da economia política internacional de comunicações no sentido da desregulação, para moldar o mercado global de acordo com as características domésticas da sua própria economia [...] a dependência assimétrica revela sua dimensão mais profunda no papel dos Estados Unidos como iniciadores da mudança da agenda, a qual a Comunidade Européia e seus membros devem responder. (DYSON e HUMPHRIES, apud STRANGE, 1996, p. 104)

Por essa ótica, Strange abre para nós um novo caminho para que possamos analisar fatos históricos já assimilados por uma outra vertente e estrutura de pensamento, nos permitindo uma revisitação às privatizações das telecomunicações no Brasil e na Argentina, inscritas agora em um processo de competição pela estrutura global de poder.

¹¹ Grifo do autor.

¹² Verificar em Strange (1994), *op cit.*, p. 104 – 105.

1.4- AS CRÍTICAS AO NOVO INSTITUCIONALISMO

Ainda no campo da Economia, uma outra discussão teórica nos chamou a atenção, a da Nova Economia Institucional, capitaneada por Douglass C. North. Insatisfeita com a evolução da teoria neoclássica, os novos institucionalistas, pretendem renovar a teoria neoclássica incorporando a ela um novo elemento constitutivo: a evolução das instituições.

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que dão a forma à interação humana. Conseqüentemente, estruturam incentivos ao intercâmbio humano, seja político, social ou econômico. A mudança institucional conforma o modo em que as sociedades evoluem ao longo do tempo, sendo a chave para entender as mudanças históricas. (NORTH, 1993, p. 13)

Nesse debate, North busca atualizar a teoria neoclássica sobre o papel do Estado e, simultaneamente, desenvolver uma teoria econômica das instituições. Para tal, arreata um conjunto de evidências históricas para mostrar como as instituições afetam o desenvolvimento das nações. O cerne dessa discussão em muito se afasta da Escola Institucional da qual Thorstein Veblen é considerado o precursor. Na vertente aberta por Veblen, a economia deveria envolver um grau de totalidade tal que seria imperativo reconhecer nos fatos econômicos o caráter essencialmente humano em diferentes fenômenos. Para Veblen, em seu processo, essencialmente evolutivo, as instituições capitalistas se encontrariam em permanente transformação devido, principalmente, aos avanços técnico-científicos e à ação dos indivíduos.

Com esse sentido, a discussão proposta por Geoffrey M. Hodgson (1994) se aproxima mais dos objetivos analíticos de Veblen que das proposições da Nova Escola Institucionalista, de North. A partir de um confronto com a teoria neoclássica e com a impossibilidade de seus referenciais teóricos explicarem os fenômenos econômicos como simultaneamente evolutivos e dinâmicos, Hodgson envereda por uma longa discussão metodológica para redesenhar a importância das instituições na evolução do capitalismo e, principalmente, na contemporaneidade. Aproximando-se de autores de outras áreas das ciências sociais, como a antropologia, a sociologia e a psicologia, principalmente, Hodgson irá questionar os axiomas neoclássicos do comportamento racional por parte de todos os agentes econômicos; a crença no acesso ilimitado às informações com o intuito de aproveitar oportunidades e neutralizar

incertezas; a tendência ao equilíbrio estável, mais do que a instabilidade das transformações contidas no tempo histórico. Discutindo o significado das instituições, o autor irá destacar o papel essencial e a inter-relação entre rotinas, instituições e informação.

As rotinas não são simplesmente ações que se congelaram, além disso, viabilizam e condicionam a ação futura. Já foi mencionada uma característica do seu papel viabilizador; os hábitos e rotinas podem ter um papel positivo, na medida em que é impossível uma deliberação total e consciente de todos os aspectos do comportamento, dada a quantidade e complexidade da informação envolvida. Assim, para o agente individual, os hábitos e rotinas têm um significado funcional no sentido em que reduzem a quantidade de deliberação implicada nas complexidades do comportamento cotidiano. Contudo, esta é apenas uma faceta das funções gerais cognitivas e informativas das instituições e rotinas sociais. (HODGSON, 1994, p. 133)

Dada a proliferação de informações processadas pelas organizações e instituições sociais, adquiridas exógena ou endogenamente, são também estas mesmas instituições que criam e emitem informações adicionais.

O aspecto crítico é que as rotinas e as instituições formais, ao estabelecerem padrões mais ou menos fixos, ou fronteiras, ou regulamentos, ou restrições à ação humana, na realidade fornecem informações a outros agentes. Essas inflexibilidades ou restrições, indicam, de facto, ao indivíduo o que outros agentes poderiam fazer, e o indivíduo pode então actuar em conformidade. Em contrapartida, se essas inflexibilidades ou “imperfeições” não existissem, o comportamento dos outros podia modificar-se com toda a perturbação do sistema económico, e esses ajustamentos frequentes de comportamento podiam ser entendidos como aleatórios ou caóticos. (HODGSON, 1994, p. 134, grifos do autor)

Assim, é essencial para o autor que as instituições e as rotinas viabilizem a circulação de informações que dêem uma certa estabilidade sistêmica, ou seja, que ao se propagarem via instituições e rotinas viabilizem um possível comportamento regular e previsível de todos os agente.

Em outra vertente do pensamento, Medeiros (2001), em *Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento económico*, retoma a discussão com os novos institucionalistas. Tal como Hodgson, faz a crítica à matriz neoclássica da proposição de Douglass North nos mostrando que:

O núcleo do problema que se propõe North é o mesmo formulado por Coase (1937)¹³: se o mundo fosse descrito por Walras, em que as informações são completas, os mercados perfeitamente competitivos e os agentes plenamente racionais e dotados da mesma percepção do mundo, as firmas (para Coase) ou as instituições (para North), seriam economicamente inexplicáveis. A fundamentação teórica das instituições basear-se-ia na existência de custos de transação (como formulado por Coase e desenvolvido por North no que o próprio denomina abordagem da Universidade de Washington) que, por sua vez, existem porque as informações possuem custo e são assimetricamente apropriadas pelos participantes das trocas. (MEDEIROS, 2001, p. 78)

De acordo com Medeiros (2001), as relações entre Estados e mercados, nas quais as relações entre poder e riqueza não podem ser reduzidas e dissolvidas umas nas outras, como é comum na síntese histórica dominante, encontram-se em permanente estado de tensão.¹⁴ Na visão dos novos institucionalistas, o conjunto de regras formais, como leis e regulamentações, os constrangimentos informais, como convenções e códigos de conduta, bem como os mecanismos de promoção e de coerção das leis, ou seja, as instituições são criadas para reduzir o grau de incerteza das relações entre agentes e os próprios homens e definem as “regras do jogo”, de certa forma eliminando a tensão.¹⁵ Ao centrar sua teoria na capacidade de ação dos indivíduos e em suas escolhas, North acredita, tal como Hodgson, estar dando um passo crucial para amenizar as diferenças entre a economia e outras ciências sociais.

A questão central para North poderia ser assim formulada: se as instituições importam e são elas mesmas produto da criação humana visando diminuir a incerteza, como evoluem e de que modo sua dinâmica determina o funcionamento da economia e como nela interfere? (MEDEIROS, 2001, p. 79)

Entendidas como parte de um processo evolutivo, criadas com o intuito de aumentar a eficiência da alocação de recursos e reduzir os custos de transação, ou seja, se são *market oriented*, como o desejam os institucionalistas, as diferenças de desenvolvimento entre Estados nacionais não seria consequência das diferenças institucionais, ainda mais porque haveria a tendência generalizada de que instituições ruins fossem substituídas por instituições bem sucedidas. Medeiros nos alerta que na

¹³ Nota do autor: “It was Ronald Coase (1937, 1960) who made the crucial connection between institutions, transaction costs and a neo-classical theory; a connection which even now has not been completely understood by the economics profession” (North, 1995, p.18). Coase (The Nature of the Firm, 1937 e The Problem of Social Cost, 1980).

¹⁴ O autor faz referência aos trabalhos de Diamond (1997) e Elias (1993,1994,1998).

¹⁵ Grifo do autor.

proposição atual de North há a tentativa de mostrar que as instituições evoluem e que podem ser compreendidas segundo uma perspectiva de *polity oriented*, ou seja, obedecem a uma lógica de poder e servem, ao serem criadas, aos interesses daqueles agentes que possuem poder de barganha. E mais, Medeiros nos mostra que a ampliação desse aparato teórico para a esfera política, ou seja, igualmente considerada por North como uma esfera de trocas entre agentes racionais, faz com que ele mantenha a crença na superioridade indiscutível do modelo democrático ocidental e que vá buscar na história percorrida pelos países mais ricos do Ocidente a fundamentação de sua proposição. Segundo Medeiros, a nova agenda institucionalista pode ser assim resumida:

[...] ao reconhecer que o mundo real não se aproxima da concorrência perfeita, é introduzida no cenário uma sociologia institucional; nesta é construído um modelo de instituição idealizado e funcional que, no limite, recria as condições favoráveis à livre concorrência; o modelo anglo-saxão de economia de mercado é descrito como o mais próximo desse modelo e evidencia a importância dessas instituições para o desenvolvimento; o subdesenvolvimento decorre da existência de instituições que inibem as relações econômicas; essas instituições persistem porque obedecem à racionalidade política de grupos não competitivos e encastelados no Estado. (MEDEIROS, 2001, p. 81)

Se para North o processo de desenvolvimento econômico está relacionado a inovações institucionais, direcionadas para a proteção, garantias e informação dos mercados, por oposição, o não-desenvolvimento é o resultado também de instituições que não garantem o funcionamento dos mercados nem dos contratos, colocando em risco o direito de propriedade, e, em última instância, tolhendo as relações de trocas. Segundo Medeiros, David Landes (1998) igualmente explica a diferença entre desenvolvimento e subdesenvolvimento a partir da evolução das instituições, ou seja, instituições diferenciadas produzirão também graus de desenvolvimento diferenciados. O que é comum a ambos não é o determinismo institucional, mas a convicção de que :

[...] o caminho do desenvolvimento econômico é moldado por instituições *embedded* na economia, para usarmos uma expressão cara a Polanyi (1957). O caminho teria sido pavimentado por instituições promotoras e garantidoras da livre iniciativa, da autonomia, dos contratos privados, aspectos identificados como a base da inovação. Assim, a despeito dos esforços em alargar o plano temático do desenvolvimento econômico, tanto North quanto Landes acabam por sustentar em suas análises do longo prazo as vantagens e as virtudes do Estado liberal, como formulado por Locke e Kant. (MEDEIROS, 2001, p. 82)

De acordo com Medeiros, apesar de North considerar um conjunto complexo de instituições formais e não formais e a importância da formação do Estado e de instituições políticas, o não desenvolvimento decorreria de estruturas institucionais particulares que resistem a inovações e não permitiriam correções e melhorias. Diferente de Marx, North trabalha com o pressuposto de que a acumulação capitalista é um processo eminentemente privado e que este tende ao desenvolvimento, a menos que suas instituições e forças contrárias barrem esse processo. *“Para North, a economia, as relações materiais de produção não subordinam a política e as instituições.”* (MEDEIROS, 2001, p. 82)

Permanecendo na discussão travada por Medeiros com a nova matriz institucionalista, observamos que North, em direção contrária ao pensamento marxista, não supõe a adequação das instituições, sejam estas políticas ou econômicas, ao poder político e aos interesses do capital. Como North subordina o processo de desenvolvimento à expansão das relações mercantis, seja o período histórico em que esteja analisando, por decorrência, o não desenvolvimento é fruto do predomínio de instituições não propensas a promover o intercâmbio. Isto nos dá a convicção de que North, além da defesa do livre comércio, como matriz ideológica de pensamento, ignora o protecionismo como relevante para os países que determinam as regras do jogo internacional.

Seguindo a trilha aberta por Medeiros, nos parece cada vez mais notório que o desenvolvimento europeu deveu-se a uma combinação entre poder político e poder econômico, que se expandiram concomitantemente em direção à periferia do sistema. Diferente do que postula North, não foi a associação pura e simples de livre iniciativa, propriedade privada e instituições adequadas que explicam o processo de desenvolvimento europeu ocidental em contrastes com outros Estados nacionais menos soberanos, mas sim as leis que direcionavam o movimento de expansão dos Estados nacionais poderosos e que, em alguns momentos históricos, entravam em conflito com interesses privados contrários à acumulação de poder, econômico e político, por parte desses Estados.

A glória da Inglaterra dos séculos XVIII e XIX não pode ser desvinculada de sua política e da rara capacidade do estado inglês de promover a expansão de seu poder sobre outras nações, em articulação com os interesses industriais e mercantis do seu capitalismo. ¹⁶ (MEDEIROS, 2001, p. 87)

¹⁶ Nota do autor: *“It was not invention per se that was important, but rather where it was directed. Positive intervention was designated to remove restrictive elements such as moribund*

No campo das telecomunicações, dada a forte mudança institucional existente, vale lembrar que estas são mudanças relevantes, sem dúvida, e que não podem ser menosprezadas em qualquer pretensão analítica. Entretanto, como nos faz lembrar Elias (1993, p. 37), é importante o cotejamento de instituições recentes com instituições semelhantes de um outro período. Elias considera decisivo percebermos por que mudam as instituições, inscrevendo-as no âmbito de transformações sócio-históricas, pois não há fatos isolados que por si só produzam transformações, a não em combinação com outros.

Formas legais correspondem em todos os tempos à estrutura da sociedade. A cristalização de normas legais gerais por escrito, que é parte integral das relações de propriedade na sociedade industrial, pressupõe um grau muito alto de integração social e a formação de instituições centrais capazes de dar a mesma lei validade universal em toda a área que controlam, e suficientemente fortes para exigir o cumprimento de acordos escritos. O poder que confere força aos títulos legais e direitos de propriedade não é mais diretamente visível nos tempos modernos. Em proporção o indivíduo, ele é tão grande, sua existência e a ameaça que dele emana são tão axiomáticas que raramente é submetido a teste. É esse o motivo por que há uma tendência tão forte a considerar a lei como algo que dispensa explicação, [...] Os vínculos entre o sistema jurídico e a estrutura de poder são atualmente mais longos, em conformidade com a maior complexidade da sociedade. E uma vez que o sistema judiciário freqüentemente opera independentemente da estrutura de poder, embora nunca inteiramente, é fácil esquecer o fato de que a lei, neste caso e, como em todas as sociedades, uma função e símbolo da estruturação social ou – o que equivale – do equilíbrio de poder social. (ELIAS, 1993, p. 62)

Continuando, Elias nos mostra que, nas relações entre Estados, não existe um aparato de poder de aplicação geral que possa fazer cumprir o Direito Internacional. O fato de este existir pressupõe uma estrutura de poder correspondente e que não oculta a relação de poder diferenciada que existe entre as nações.

[...] e que qualquer mudança [...] qualquer aumento de poder nas várias configurações dos Estados em diferentes partes do mundo, e agora – com a interdependência cada vez maior – dentro da sociedade mundial como um todo, significa uma automática redução de poder social de outros países. (ELIAS, 1993, p. 63)

guilds, and a instead encourage, even legislate for, productive activity. The English wool trade was protected throughout, not surprising when around 1500 close to one-half of English government revenue came from taxes on external trade, in which wool was overwhelmingly dominant. The assumption is that growth only resulted when the opportunities provided by the government were taken up. Conversely, however, without these sorts of government policies growth was hampered or even blocked completely.” (Pearson, 1991, p. 48)

Nas mudanças regulamentares, legais e institucionais que precederam e que sucederam aos processos de abertura das telecomunicações, principalmente nos países periféricos, de acordo com Elias, identificamos a perda de poder não apenas dos governos locais, mas também da sociedade, em controlar e definir as prioridades que poderiam advir das mudanças tecnológicas ocorridas no campo das telecomunicações.

1.5- A ESTRUTURA METODOLÓGICA

A metodologia que utilizamos para construir nossa tese parte dos pressupostos analíticos enunciados por Susan Strange, no qual as transformações que modificaram as telecomunicações são originárias dos arranjos institucionais do mercado norte-americano e de sua política externa, com a diplomacia do dólar e das armas. Seguindo a metodologia construída por Braudel e enunciada por Wallerstein acerca do uso dos tempos longos e curtos, e ainda nos valendo da história comparativa, na tese que ora apresentamos iniciaremos pela descrição da estrutura de poder global dos EUA e do papel que as telecomunicações nela desempenham.

Utilizaremos, como fonte secundária principal na comparação entre Brasil e Argentina, o estudo feito por Fausto e Devoto, haja vista o fato de que os autores fizeram uma profunda revisão das estruturas dos dois países, identificando semelhanças e diferenças essenciais na formação e no desenvolvimento de ambos. Nesse ponto, nos arriscamos a compreender como evoluíram as suas infra-estruturas nacionais de telecomunicações e quais foram os seus principais pontos de inflexão, haja vista o grau de inserção diferenciado no sistema capitalista mundial.

Apresentamos os processos de abertura e de privatização dessas infra-estruturas e dos mercados de serviços, desses dois países, como fruto de um processo de expansão de poder cujo epicentro localizou-se fora, principalmente nos EUA. Apesar do poder coercitivo exercido, esse movimento encontrou nestes países respaldo social e institucional, haja vista o enfraquecimento de seus modelos econômicos e de suas sociedades.

Por fim, relatados os processos de privatização e de abertura de mercados, faremos uma abordagem acerca dos acontecimentos, que implicam hoje na

reestruturação de suas instituições reguladoras, tendo como parâmetro um modelo universal, como se este fosse o único possível.

CAPÍTULO 2: A INFRA-ESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES E O PODER GLOBAL DOS EUA

“El control de las comunicaciones transcontinentales, a través de la hegemonía británica en el tendido de los cables submarinos, se reveló como un instrumento imprescindible para sustentar el dominio mundial del Imperio Británico durante la segunda mitad del siglo XIX. El control de los mares iba más allá del predominio de la flota británica.” (CARVAJAL, 1993)¹⁷

Durante os anos 1980 e 1990 as economias nacionais foram varridas por sucessivas ondas de abertura comercial e financeira. No bojo do processo de retomada da hegemonia norte-americana, o setor de telecomunicações, que pouco aparecia nos debates sobre as relações internacionais, ganhou destaque e passou a compor uma relação causal com o processo de globalização. Até então, atendendo o grande capital, as infra-estruturas nacionais de telecomunicações pareciam apenas servir de suporte para a prestação de serviços necessários à sua expansão sistêmica e estavam diretamente relacionadas às áreas de segurança nacionais. No jogo das aparências, os benefícios que as tecnologias da informação proporcionaram às transformações produtivas e à mobilidade do capital financeiro fizeram com que as telecomunicações ganhassem relevância e que a difusão do uso das tecnologias da informação, suportadas por esta infra-estrutura, por si só traria benefícios ilimitados e atingiria a todos os países que se propusessem reestruturar seus setores de telecomunicações.

Vale aqui uma definição sobre o que entendemos por telecomunicações. É um conjunto de dispositivos e técnicas voltadas para a transmissão de informações instantâneas a distância. Essas informações podem ser na modalidade de voz, sinais gráficos, dados, imagens ou sinais de televisão. Todas essas modalidades têm os mesmos princípios fundamentais, mas se diferem na sua produção e nos meios utilizados para serem transmitidas tais como sistemas de telegrafia, telefonia, televisão e redes de dados informatizados que transmitem informações por meio da

¹⁷ Publicado em: Bahamonde Magro, A.; Martínez Lorente, G. y Otero Carvajal, L. E.: *Las comunicaciones en la construcción del Estado contemporáneo en España: 1700-1936*. Madrid. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1993. ISBN: 84-7433-949-9. <http://www.ucm.es/info/hcontemp/leoc/telegrafo-electrico.htm>

radiocomunicação, transmissão por cabo, por satélites artificiais e por fibras ópticas. Hoje, a digitalização das redes e a convergência tecnológica permitem a transmissão das várias modalidades por um único meio de transmissão e recepção.

Dadas as transformações profundas que o setor sofreu em suas bases tecnológicas e no aparato regulamentar, o argumento central dos que seguiram essa direção fundamentou-se em esquemas analíticos diversos, mas que em alguns pontos tangenciaram-se. Os de cunho liberal centraram seus argumentos na incapacidade de os Estados nacionais investirem recursos para a atualização tecnológica de suas redes e modernização da oferta de serviços, sendo portanto necessária a reestruturação do setor e o alargamento de suas atribuições para os mercados. Os novos institucionalistas, genericamente, apostaram na renovação de instituições arcaicas e que não haviam obtido sucesso na gestão de suas infra-estruturas de telecomunicações. O surgimento de uma sociedade da informação e a possibilidade de o indivíduo ter mais acesso às decisões, se tornou justificativa para a absorção de instituições atualizadas e bem sucedidas nos países centrais. Os que abraçaram o esquema neoschumpeteriano viram no processo inovativo o *locus* essencial das mudanças e da aceleração das transformações que aconteciam no setor.

Sem dúvida, conforme enunciado em Strange (1996), a mudança da tecnologia analógica para digital, o surgimento de novos materiais e condutores e as inovações decorrentes amalgamaram *hardware* e *software*, tornando quase que inseparáveis as funções de transporte e de armazenamento de informações.¹⁸ É inegável que o processo inovativo promoveu também transformações profundas no modo de prestação de serviços e ampliou o leque de aplicações. Como consequência, advieram outras transformações de cunho regulamentar e o acirramento da competição.

Para a tese que nos propusemos defender, o processo inovativo possui relevância e explica apenas em parte as mudanças e transformações do setor de telecomunicações, haja vista que este sofreu inovações que promoveram rupturas profundas. Entretanto, seguindo o que nos ensinou Elias (1997, p. 236) a realidade é composta de muitas faces e nos é impossível compreendê-las todas. Na contramão dos argumentos que predominam na produção acadêmica atual, buscaremos compreender a formação da estrutura global de telecomunicações e o papel que os EUA desempenham nessa infra-estrutura de poder global, com o sentido que nos ensinou Strange (1994, p. 24). Se as telecomunicações nasceram como suporte à

¹⁸ Verificar em Strange (1996), *op cit.*, p. 100 - 109.

expansão do grande capital, logo passaram ao controle dos Estados nacionais e ficaram subordinadas, implícita ou explicitamente, às áreas de segurança nacionais.

Hoje, mais do que nunca, as telecomunicações estão relacionadas à área de segurança nacional e constituem uma estrutura global de poder da qual os EUA dependem para a manutenção e expansão do seu poder imperial, no campo das armas, da moeda, da produção, das idéias e do conhecimento. Seus principais competidores, no jogo internacional, procuram ganhar espaço e concorrem em alguns campos e aplicações, mas nenhum deles possui o controle sobre a infra-estrutura global de telecomunicações no campo da segurança. Nesse campo, apenas os EUA possuem a primazia da condução da sua trajetória tecnológica, representando uma vantagem no jogo global da competição pelo poder.

Seguindo a orientação dada por Susan Strange (1994, p. 25), em *States and Markets*, na qual um mercado por si só não tem como determinar o seu regime tecnológico e muito menos se constituir num poder dominante, ou seja, se ele atinge na aparência essa instância de poder foi porque a ele foi permitido, por quem quer que detenha o poder ou a autoridade, o exercício desse papel. Lembramos que, na discussão metodológica que mostramos no capítulo inicial dessa tese, no campo da economia política e da política internacional, não existem causas naturais, mas historicamente situações que determinam maior ou menor poder para os mercados.

Fosse por conta do caráter estratégico que possuem para a expansão de poder, econômico e militar, ou devido ao volume de investimentos requeridos para a obtenção de ganhos progressivos de escala, as telecomunicações desenvolveram-se à sombra dos governos e de seus projetos expansivos¹⁹. Independente de o desenvolvimento da operação desta infra-estrutura ter ocorrido sob o controle público ou da iniciativa privada, a necessidade de inovações tecnológicas contínuas e as necessidades de integração sistêmica, quase sempre, criaram uma subordinação a organismos e instituições sob controle dos Estados nacionais. Por sua vez, a indústria de teleequipamentos tornou-se o braço industrial da infra-estrutura que suportava, dando continuidade a uma trajetória tecnológica, muitas vezes cuja demanda originou-se nos segmentos de defesa e segurança nacionais, e caracterizou um regime tecnológico específico²⁰. Para entendermos como se amalgamaram interesses de

¹⁹ Por ser um setor *science based*, desde a sua origem, cientistas e inventores tiveram papel relevante em seu processo de expansão. Pavitt (1984) classifica as indústrias de acordo com o processo de geração e de difusão tecnológica no seu interior e apresenta 4 tipos de indústrias: a *supplier-dominated*; a *scale-intensive*, a *specialized-suppliers* e a *science based*.

²⁰ O regime tecnológico existente em determinada indústria nos fornecerá um instrumental fundamental para compreendermos o ritmo e a direção do seu progresso técnico, ampliando o leque de informações disponíveis. Isto se faz importante para a análise do processo decisório

estado e da iniciativa privada, e também para que compreendamos como no setor, particularmente, montam-se enormes estruturas de P&D, que combinam pesquisa avançada com pesquisa aplicada, vale a pena nos determos um pouco sobre a história do setor de telecomunicações, mesmo que de forma reduzida.

2.1. - UM PEQUENO HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES

As redes nacionais de telegrafia desenvolveram-se, em meados do século XIX, nos países do comando central capitalista. Seguindo a trajetória do grande capital, dando suporte ao comércio de mercadorias e ao capital financeiro, as redes nacionais de telegrafia acompanharam a expansão das ferrovias e das Bolsas. Em Dantas (1996, p. 46) lemos que, já no século seguinte, com o advento do telefone o escopo das comunicações foi ampliado e seu uso difundido para além do mundo dos negócios, atingindo o mundo das famílias. A capacidade da indústria elétrica de produzi-lo em escala e a expansão das redes de suporte transformaram os serviços telefônicos em serviço de massa, padronizado em escala global.²¹ Entretanto, a descoberta da tecnologia de propagação de ondas hertzianas e sua subsequente aplicação, o rádio, fizeram com que as telecomunicações deixassem de ser uma simples infra-estrutura voltada para atender às necessidades dos mercados e a atrelaram, incontestavelmente, às estruturas nacionais de segurança, inscrevendo-as nas relações geopolíticas de poder, ou seja, subordinando-as à guerra.

Em muitos países havia pesquisa sobre as comunicações, mas foi na França, em 1794, que surgiu o primeiro registro acerca do telégrafo. Entretanto, foi só em 1837, quando Samuel F. B. Morse exibiu o primeiro aparelho telegráfico com fios, nos EUA, que se iniciou a trajetória tecnológica da infra-estrutura que, posteriormente, denominaríamos de telecomunicações²². Foram necessários que decorressem 30 anos para que suas limitações técnicas fossem superadas e para que se difundisse o seu uso comercial. Inaugurado o primeiro cabo submarino transatlântico para

acerca dos investimentos das firmas, das barreiras à entrada existente e da estabilidade da estrutura de mercado em estudo. Regimes tecnológicos diferenciados acarretam relações também diferenciadas, entre gastos em P&D e aumento de produtividade e, igualmente, nos indicam haver diversidade de políticas tecnológicas e industriais compatíveis com aumentos no ritmo de incorporação de progresso técnico ou à ampliação da capacitação tecnológica.

²¹ Prates (1992) chega a considerar a difusão do telefone fixo como o mais bem sucedido serviço suportado por um bem do padrão de produção fordista, em escala global.

²² O primeiro sistema de telégrafo óptico foi inventado por Claude Chappe, na França, em 1794, e a invenção do Código Morse data de 1844.

transmissões telegráficas, ligando à Europa aos EUA, mais uma década decorreria para que o primeiro serviço de informações funcionasse com a regularidade exigida para a monitoração do comércio de longa distância, à época, muito intenso no Atlântico Norte. A trajetória de expansão da infra-estrutura de telecomunicações tomou rumos diferentes no continente europeu e nos EUA, país que tardiamente se industrializava e tentava entrar no bloco dos países centrais capitalistas.

Na Europa, os serviços de telegrafia eram ofertados pela iniciativa privada aos mercados financeiros e de mercadorias, em plena expansão durante o século XIX. Devido às tarifas elevadas e à péssima qualidade dos serviços, apesar da hegemonia do pensamento liberal, houve um movimento por maior participação do Estado na operação das redes que se formavam. Por outro lado, a forte competição interestatal levou também os Estados nacionais a compreenderem que a centralização e o controle de suas redes de informação, fossem nos territórios nacionais ou nas colônias, era crucial para a expansão de seus projetos imperiais. A expansão das redes telegráficas também obedeceu a objetivos geopolíticos, ao mesmo tempo em que atendia às necessidades da indústria e do comércio, intensificando o controle sobre a produção e o desenvolvimento. Na Inglaterra e na França, os países que se encontravam no cerne da disputa desde o século XVIII, as redes telegráficas foram nacionalizadas²³. Na Prússia e na Áustria, e posteriormente na Rússia e na Alemanha, na virada do século, formaram-se redes telegráficas integradas e controladas pelo Estado.

No território europeu, no século XIX, nos principais países que conduziam o processo de industrialização e cuja vocação imperial era inconteste, formaram-se infra-estruturas de telecomunicações que tomaram feições monopolistas. Apesar de surgirem de iniciativas privadas isoladas, ligadas diretamente às, necessidades produtivas, logo evoluíram para a formação de redes nacionais. Segundo Carvajal (1993), a importância da City londrina como centro das finanças internacionais não teria sido possível sem a constituição de uma rede telegráfica que garantisse a rápida circulação das informações no epicentro do sistema internacional de trocas. Essa rede foi fundamental não apenas para o fluxo de comércio, mas, principalmente, para que a libra pudesse solidificar a hegemonia inglesa sob a égide do padrão ouro. Dentre as vinte companhias privadas que existiam em 1887, 17 tinham sua sede em Londres,

²³ Na Grã-Bretanha, em 1865, a Câmara de Comércio de Edimburgo iniciou o processo de nacionalização dos serviços. Contando com a adesão de parte do segmento financeiro, em 1868, o Parlamento estatizou as companhias privadas que prestavam os serviços de telegrafia. Na França, pressionada por comerciantes e banqueiros que desejavam maior regularidade dos serviços e segurança das informações, em 1850 a Assembléia Nacional viu-se obrigada a conceder o acesso a uma rede nacional de telegrafia, de uso exclusivo do Estado.

três em Paris, três também em Nova York e Berlim. Copenhague e Buenos Aires, respectivamente, tinham uma sede, sendo que a latina americana era de capital inglês.

O que Carvajal (1993), em seu estudo, nos faz reconhecer é que o controle do Império Britânico sobre essa infra-estrutura global reforçava sua estrutura de poder: 75% do total das redes de cabos submarinos, algo na casa das 80.654 milhas náuticas, eram propriedade de empresas britânicas. *“Nos convênios internacionais, a partir de 1864 regulamentados pela U.T.I, nos próprios regulamentos das companhias privadas, se consignava explicitamente a neutralidade das ditas companhias diante de possíveis conflitos internacionais.”* (CARVAJAL, 1993)²⁴ A vinculação entre a rede telegráfica submarina e a expansão dos impérios coloniais europeus é irrefutável. Para o Império Britânico, foi vital a conexão com a Índia, centro nevrálgico do império; logo após, a conexão com o Ceylão e a seguir com a Tasmânia e com a Austrália. Por volta de 1880, a França já havia estabelecido conexões com a África, as Antilhas e a Indochina.

Posteriormente, no território europeu, as redes de telecomunicações evoluíram para o formato das *Postal Telegraph and Telephone* – PTT's, autarquias governamentais voltadas para a operação de sistemas integrados, que regulavam e definiam os objetivos estratégicos e a direção da trajetória tecnológica. As PTT's, ao garantirem a demanda, definiram também as especificações dos sistemas e dos equipamentos e acabaram por financiar os vultosos investimentos em P&D. A expansão das indústrias de teleequipamentos europeias não pode ser entendida, originariamente, em separado da evolução e desenvolvimento das PTT's. A essa forma de estruturação e regulamentação do setor, sob monopólio do Estado, calcada em parâmetros operacionais integrados, dotados de grande conectividade e

²⁴ *“No obstante, la agudización de las tensiones generadas por el reparto del espacio colonial en los últimos decenios del siglo XIX convirtieron en papel mojado esos acuerdos, producto de la monopolización del uso de las líneas internacionales por parte del gobierno británico en caso de conflicto, como sucedió en la guerra de los Boers o el enfrentamiento de Fachoda (Egipto) en 1892 con Francia. Se ponía así de manifiesto el uso estratégico del alambre rojo que ya en 1876 proporcionaba a Gran Bretaña el control de la información a lo largo de los cinco continentes. También, durante la guerra hispano-norteamericana de 1898, Estados Unidos presionó a las compañías privadas para que cortasen la comunicación telegráfica entre España y sus colonias.”* Publicado en: Bahamonde Magro, A.; Martínez Lorente, G. y Otero Carvajal, L. E.: *Las comunicaciones en la construcción del Estado contemporáneo en España: 1700-1936*. Madrid. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1993. ISBN: 84-7433-949-9. <http://www.ucm.es/info/hcontemp/leoc/telegrafo-electrico.htm>

capilaridade, com objetivos de universalização dos serviços básicos, denomina-se genericamente, modelo europeu. Dada a estrutura mundial de poder, o modelo europeu prevaleceu em quase todos os países que tardiamente, em meados do século XX, se lançaram em processos industrializantes coordenados por seus Estados nacionais.

Nos EUA durante o final século XIX, tal como na Europa, a expansão das redes telegráficas seguiu também o curso das ferrovias e do grande capital, principalmente em direção à conquista do Oeste. Os estados do sul, inseridos como periferia agrário-exportadora nos principais centros industriais europeus, desenvolveram redes locais importantes pois o algodão, exportado para os principais centros industriais têxteis da Inglaterra e da França, requeria regularidade e integração dos serviços telegráficos com o outro lado do Atlântico. Mas foi durante a Guerra de Secessão, durante um cerco dos confederados, que os unionistas sentiram a importância estratégica das comunicações para as questões da defesa e para o projeto expansivo norte-americano. Durante o cerco, no qual os confederados cortaram as linhas telegráficas, o Departamento de Estado e o próprio Lincoln ficaram privados durante vários dias de se comunicarem com a capital e com o seu exército. Logo após esse episódio, ainda em 1861, o Departamento de Estado passou a discutir a necessidade de integração da infra-estrutura de telecomunicações e de colocar o seu controle sob os órgãos vinculados à defesa nacional.

Pouco anos depois, em 1868, o regime de monopólio foi instituído nos EUA, com a incorporação das redes telegráficas independentes à *Western Union Co.*. Desde então, o Congresso norte americano passou a aprovar subsídios para a expansão de novas linhas, principalmente em direção ao Oeste, sempre que interessou ao Departamento de Estado. Em seu projeto expansivo que começava a andar nos trilhos, os EUA, na virada do século XIX para o século XX, já formara a sua primeira empresa de transmissão telegráfica sem fios, a *American Wireless Telegraph Company*, com custos mais baixos e menos vulneráveis que as de telégrafos com fios. Uma década depois, logo no início do século XX, através da *Telegraph News Japans*, os EUA ofereciam um serviço via cabo submarino, reafirmando o seu objetivo expansivo em direção à Ásia.

Apesar de os EUA não serem parte ainda do comando central imperial capitalista, seus interesses estavam centrados além das conexões transatlânticas, devido ao intenso tráfego comercial com a Inglaterra, França e Alemanha, em direção ao Pacífico e sua expansão econômica, antecipava o que aconteceria após a II Guerra Mundial.

Em 1910, a rede telegráfica de titularidade britânica alcançava 260.000 quilômetros, o que representava mais da metade do parque mundial telegráfico, seguida pelos EUA, graças à extensão de sua rede interna e pela França, com 44.000 quilômetros de cabos telegráficos. O domínio britânico das comunicações telegráficas em escala mundial era patente, uma vez que revelava a importância das comunicações telegráficas para a manutenção da hegemonia internacional do Império Britânico durante a segunda metade do século XIX. A partir de 1918, os Estados Unidos, conforme vai firmando seu crescente papel na economia mundial depois do fim da grande Guerra, irá tirando o relevo da Grã Bretanha na liderança mundial das comunicações, nas mãos de suas grandes corporações industriais e nas novas inovações tecnológicas no campo das telecomunicações, com a preponderância na indústria telefônica.(CARVAJAL, 1993)²⁵

Em outra vertente da trajetória tecnológica das telecomunicações, vale nos atermos a expansão dos serviços telefônicos. O telefone foi inventado nos EUA por Alexander Graham Bell, em 1876, e logo se tornou um sucesso de público. Inicialmente criado e limitado a pequenas redes, com ligação ponto a ponto, em pouco tempo superou suas limitações técnicas e se revelou de grande valia para o mundo das famílias e também dos negócios. Depois de incorporar inovações incrementais como o disco e a numeração combinada alfa numérica, difundiu-se via redes locais e mostrou sua atratividade. Logo na virada do século XX, em 1901, foi criada a *American Telephone and Telegraph Company* (AT&T). Em Dantas (1996, p. 34) lemos que, pouco tempo depois, sob a alegação de que os serviços de telefonia eram de interesse público e não estavam circunscritos ao âmbito privado o primeiro presidente da AT&T advogou junto ao Congresso dos EUA a necessidade de universalização dos serviços e de integração das redes.

Conseguido o regime de monopólio, a AT&T necessitava de um braço industrial para verticalizar o novo serviço de ponta a ponta e obter ganhos de escala. Assim, a AT&T, associada ao capital dos Morgan, expandiu o *Bell Laboratories* e adquiriu uma fábrica de equipamentos, a *Western Electric Co.*, incorporou empresas telefônicas locais e construiu, ainda na primeira década do século XX, um monopólio privado nacional de telefonia e de telegrafia, integrado verticalmente, com uma forte estrutura de P&D, que perduraria até os anos 1970, contra todas as leis antitruste norte-americanas.(DANTAS, 1996, p. 37)

Em outra vertente da trajetória tecnológica das telecomunicações, uma outra inovação, o rádio, mudaria para sempre suas feições, pois depois de sua invenção e

²⁵ Idem.

produção em escala, jamais se separaria das questões relacionadas à defesa e à segurança nacionais. Apresentado por Marconi no ano de 1896, em Londres, a praça comercial e financeira mais importante do mundo, o rádio também foi fruto do esforço de cientistas envolvidos com pesquisa avançada em vários países.²⁶ Depois de inúmeras experiências, também foi em Londres que se realizou a primeira transmissão transcontinental de rádio, em 1901, utilizando o código Morse. Dominada a transmissão de voz, apesar da grande adesão de radioamadores, o novo equipamento estava predestinado a compor o leque de opções voltado para as comunicações comerciais. Pouco depois, em 1907, com a produção de equipamentos de rádio encontrando o dinamismo e o vigor próprios da economia norte-americana, as primeiras transmissões comerciais via rádio já monitoravam a rota dos transatlânticos no Atlântico, pois os EUA e Europa mantinham um intenso fluxo comercial.

Acirrada a competição interestatal, eram fundamentais o controle das informações e sua expansão para as novas áreas de influência que o capitalismo apresentava. Em 1909, também nos EUA, romper-se-ia um monopólio que até então pertencia à Inglaterra: a cobertura e a distribuição de notícias. Pioneira no novo ramo de negócios relacionados às comunicações, a *United Press International* (UPI), pouco tempo depois de criada, já estava com escritórios instalados nas principais capitais européias. Ofertando um serviço independente, para periódicos de qualquer nação, mediante pagamento enviava notícias regularmente. No cenário geopolítico mundial, a hegemonia inglesa estava diretamente ameaçada pela entrada da Alemanha, da Rússia, do Japão e dos EUA. Nesse mundo em crise aberta, a informação tornava-se uma mercadoria valiosa e o controle das redes nacionais de telecomunicações mostrava-se estratégico para todos os competidores.

Com a deflagração da I Guerra, os sistemas de comunicações ficaram subordinados aos órgãos relacionados à defesa, em todo o mundo. Cessaram as transmissões independentes de rádio operadores e todas as redes passaram a constituir os sistemas de segurança nacionais. Também durante a Guerra, ficou patente o quanto as operações de radiotelegrafia e de radiotelefonía desempenharam papel decisivo nas linhas de frente, e com o seu fim, em todos os países, houve maior centralização de poder sobre a infra-estrutura de telecomunicações. Nos EUA, durante

²⁶ O rádio foi inventado, em 1894, pelo italiano Guglielmo Marconi e muitos cientistas interessaram-se em aprimorar e desenvolver as potencialidades da telegrafia sem fios, pois ainda não se imaginava que o rádio poderia transmitir mensagens de voz através do espectro magnético. Na melhoria do rádio atuaram cientistas como Oliver Lodge da Inglaterra, Ernest Branly da França, Lee Forest dos EUA, Von Lieben da Alemanha e o Padre Landell de Moura do Brasil. Até hoje alguns historiadores defendem que a invenção do rádio foi obra do brasileiro Padre Landell de Moura.

a I Guerra, o controle das transmissões telegráficas e de rádio ficara a cargo da *U. S. Navy*, que monitorou toda a costa norte-americana, leste e oeste, e com o seu término tomou a dianteira da condução das políticas de P&D ligadas à defesa nacional.

Dado o papel que projetavam para si na nova estrutura mundial de poder em gestação, os EUA, cada vez mais, vincularam a trajetória tecnológica das telecomunicações aos órgãos envolvidos com o seu sistema de defesa e segurança. Nessa nova arquitetura em formação, os EUA articularam agentes públicos, como o Laboratório Naval de Pesquisa da *U. S. Navy* e o *National Advisory Committee for Aeronautics* (NACA) da *U. S. Air Force*, com agentes privados, como o Laboratório da Westinghouse, o *Bell Telephone Laboratories* da AT&T, com centros de pesquisas avançadas de universidades, como Harvard²⁷. Em todo o mundo, cientistas militares e civis, vinculados a segmentos militares, indústria e universidades lançaram-se na condução da trajetória tecnológica do setor de telecomunicações. De acordo com Medeiros (2004), nos parece que o mais bem sucedido desses projetos foi o *complexo militar-industrial-acadêmico* montado posteriormente nos EUA, mas cuja gênese já está esboçada neste período.²⁸

O esforço de guerra garantiu escala e produtividade à indústria norte-americana em muitos segmentos. Especificamente, no campo de teleequipamentos, a Westinghouse Co., pioneira na fabricação de rádios, também ganhou escala e ao final da guerra possuía um estoque considerável de equipamentos. Ao instalar uma antena e transmitir informações, culturais e do noticiário local, a Westinghouse Co. dava um novo sentido ao equipamento rádio, até então utilizado por radioamadores, em atividades comerciais e no *front*. Para financiar o novo produto, ou serviço de radiodifusão, passou a vender, com grande sucesso, parte do tempo de transmissão a outras empresas. A Westinghouse, tal como antes fizera a AT&T para obter o regime de monopólio na telefonia, também pressionou o Congresso e conseguiu o monopólio privado na radiodifusão, formando a *National Broadcasting Co.* (NBC). Ainda na segunda década do século XX, a NBC viabilizou suas transmissões em todo o território norte-americano e, para tal, utilizou a malha de linhas telefônicas da AT&T.

A centralização de poder imposta pelo Congresso norte-americano refreou os pedidos de licenças para a operação de emissoras independentes. Segundo Dantas (1996, p. 38), em 1926, a NBC já agregava 24 estações transmissoras, formando a primeira rede de *broadcasting* do planeta. Agora transformado em eletrodoméstico,

²⁷ O *National Advisory Committee for Aeronautics* – NACA, voltado para pesquisas aeroespaciais, foi criado em 1915 e mais tarde daria origem à NASA.

²⁸ O tema foi objeto de artigo de Medeiros (2004, p. 225 - 250). O autor utiliza o grifo em todo o artigo.

voltado para o entretenimento, cabia à indústria garantir a escala de produção e viabilizar seus custos. Não foi com grande sacrifício que em breve o rádio ocuparia lugar de destaque nos lares norte-americanos, e depois no mundo todo, veiculando música, programas de entretenimento, noticiário e propaganda. Para a difusão do novo modo de vida norte-americano, fundamental para o seu projeto de expansão, o rádio não era apenas um adendo, mas ele próprio um poderoso veículo de comunicação de massas, impulsionando a indústria e o comércio.

Ainda durante o governo de Woodrow Wilson, prenunciando o papel que os EUA desempenhariam no redesenho geopolítico mundial, para viabilizar internacionalmente as transmissões radiotelegráficas, em 1921, foi criada a *Radio Corporation of America* (RCA), com capitais da AT&T, da Westinghouse Co. e da General Electric Co. Depois de uma complexa negociação diplomática, fruto da intervenção direta do presidente Wilson, logo após a assinatura do armistício, os EUA obrigaram o grupo de capital inglês Marconi Wireless a desfazer-se de sua filial norte-americana e se associar à RCA.

Essa manobra, tipicamente política, demonstra que o governo norte-americano, já no final do primeiro conflito mundial, tinha total consciência da importância estratégica, militar e política das comunicações para a manutenção da soberania nacional. (Dantas, 1996, p. 36)

Pouco tempo depois, a RCA já era proprietária de cerca de 2.000 patentes relativas às comunicações, pois além do poder sobre as redes de transmissão, nacionais e internacionais, o controle sobre o conhecimento e as estruturas de P&D tornava-se igualmente estratégico. Em um ambiente de concorrência, com vários entrantes, em pouco tempo o espectro magnético nos EUA, ocupado desordenadamente por estações independentes e pela rede de *broadcasting* da NBC, apresentava baixa qualidade nas transmissões e perdia escala.

Procurando um arranjo doméstico para ordená-lo, o Departamento de Justiça advogou uma saída pelas leis de mercado. Foi estabelecido o princípio de prioridade de uso, o que não foi bem aceito e muito menos gerou melhoria da qualidade. Pouco depois, o mesmo Departamento de Justiça tentou regulamentar o uso das faixas médias, igualmente sem sucesso.²⁹ Com o crescimento da economia norte-americana “em marcha forçada”, durante o governo de Calvin Coolidge, em 1926, aumentaram as

²⁹ Pelo princípio da prioridade de uso, o primeiro transmissor seria o dono da frequência e os demais deveriam transmitir, obrigatoriamente, em frequências mais esparsas.

pressões dos grandes grupos para que o Congresso interferisse diretamente nas transmissões radiofônicas.³⁰ Por outro lado, o Departamento de Estado também requisitara reserva de faixas para as transmissões estratégicas, principalmente para os sistemas de defesa da *U. S. Navy* e da *U. S. Air Force*. Era imperativo regulamentar o setor e quase impossível manter o monopólio da NBC.

Apesar da exuberância de seu mercado, com muitos entrantes, em 1927 foi promulgada a Lei do Rádio e criada a *Federal Radio Agency* (FRA), uma autarquia governamental com as atribuições de conceder, administrar e fiscalizar a ocupação do espectro magnético, centralizando o poder e o processo decisório. A FRA, além de otimizar os limites tecnológicos das transmissões, subordinou o promissor mercado norte-americano atendendo às necessidades das grandes emissoras e fabricantes por ganhos de escala e submeteu o uso do espectro magnético aos interesses governamentais, principalmente do *Department of Defense* (DOD). Criada a FRA, doravante, a exploração dos serviços de radiodifusão dar-se-ia mediante concessão governamental. Para justificar a manobra de poder e a intervenção em um mercado que almejava uma estrutura de concorrência perfeita, com muitos entrantes, o Congresso norte-americano, mais uma vez, advogou que as 'as ondas eletromagnéticas pertenciam ao público', portanto, sua ocupação deveria atender a objetivos nacionais, só possíveis de serem assegurados por uma autarquia governamental. (Dantas, 1996, p. 39, grifo do autor) Criadas as barreiras legais à entrada, no ano seguinte estações independentes formaram a *Columbia Broadcasting System* (CBS), a segunda grande rede de *broadcasting* nacional. Apenas após a II Guerra, em 1948, seria formada a terceira grande rede, desmembrada da pioneira NBC.

Foi esse modelo que configurou a estrutura de mercado de radiodifusão norte-americano: um mercado privado, sob regime de concessão, formado por oligopólios nacionais. Esta pequena história da formação das estruturas nacionais de telecomunicações nos mostra, nos EUA, como Estado nacional e *corporations*, com interesses associados, definiram os critérios de entrada no mercado e como impulsionaram o seu desenvolvimento. Por sua vez, nos países europeus, a presença dos Estados nacionais e de seus interesses foi mais explícita, com redes estatais tanto na telegrafia, telefonia, radiodifusão, quanto nos serviços postais, etc.

Às vésperas da II Guerra Mundial, os EUA já disputavam a dianteira da trajetória tecnológica das telecomunicações e abriam uma nova vertente em suas

³⁰ O termo "marcha forçada", aplicado à economia norte-americana foi usado por Teixeira (1999, p. 178 – 179, grifo do autor).

pesquisas: a transmissão de imagens.³¹ Em 1925, o Laboratório de Pesquisa Naval fizera uma demonstração de sinais de TV, entre a base naval de Anacostia e Washington D. C., usando a tecnologia rádio. Na mesma vertente, mas buscando outras soluções tecnológicas, o segmento privado, ou seja, os laboratórios ligados à indústria, um pouco depois apresentaram ao governo a evolução de suas pesquisas. Em 1931, a CBS e a RCA possuíam total domínio sobre a tecnologia de transmissão de sinais de televisão em suas redes, entretanto necessitavam otimizar seus custos. A amplitude e a qualidade das transmissões demandavam melhorias e a indústria de equipamentos também não alcançara a viabilidade econômico-financeira necessária, apesar das inúmeras patentes acumuladas. Se as pesquisas militares e industriais eram vigorosas, por outro lado, havia muito desperdício de recursos, devido à falta de coordenação.

Durante o governo de Franklin Roosevelt, reafirmando o projeto nacional que estava em curso, o Estado se fez mais presente e os EUA regulamentou vários setores. O Departamento de Estado trouxe a si a tarefa de integrar as várias modalidades de serviços e redes de telecomunicações. Em 9 de julho de 1934, no bojo de vários projetos do *New Deal*, o Congresso norte-americano promulgou o *Communication Act* e criou a *Federal Communications Commission (FCC)*, uma autarquia responsável pelas concessões, padronização de equipamentos e transmissões, além da fiscalização dos vários agentes em suas atribuições.³² Com a criação da FCC, os EUA reforçaram seu marco regulatório e reestruturaram o mercado de telecomunicações segundo o que se convencionou denominar de modelo norte-americano. Na indústria e nas redes de *broadcasting*, vigorou uma estrutura de concorrência entre oligopólios privados; na prestação de serviços de telefonia e de telegrafia, vigorou uma estrutura de monopólio privado; e na área de P&D uma estrutura de colaboração entre segmentos militares, industriais e acadêmicos, na qual a concorrência era ela própria o princípio da cooperação.

Sem medo podemos afirmar que nos EUA a formação da infra-estrutura de telecomunicações foi marcada pela presença do Estado, de suas *corporations* e laboratórios de P&D, que, em conjunto, arquitetaram um mercado regulado, com barreiras legais a novos entrantes. Em contrapartida, num outro modelo, nos países europeus constituíam-se redes de *broadcasting* estatais e as redes de telefonia e telegrafia eram integradas pelas PTT's. Estas por sua vez, dada a demanda

³¹ A TV origina-se da invenção do iconoscópio, em 1923, algo parecido com os televisores atuais, por Vladimir Kosma Zworykin, um russo naturalizado norte-americano.

³² Além da regulamentação dos novos serviços, a FCC agregaria as atribuições da antiga FRA.

presumida, impulsionavam a indústria e os centros de P&D. Em 1922, a Inglaterra formava a *British Broadcasting Company* que, somente cinco anos mais tarde, se transformaria na *British Broadcasting Corporation* (BBC), uma autarquia governamental. Em 1923 seria a vez da Itália e da França nacionalizarem suas redes de *broadcasting*, e logo depois a Suécia constituiria uma rede integrada, priorizando o seu uso para fins educativos. Também o Japão, seguindo o padrão europeu, em 1926, nacionalizaria a sua rede, formando a *Nippon Hoso Kyukai* (NHK). Impedindo o seu uso para fins comerciais, o Japão aboliu de sua programação a comercialização de publicidade e procurou veicular em sua rede programas culturais e educacionais. Nas transmissões de TV, a pioneira seria a Alemanha, seguida pela França que, em 1935, fizeram suas primeiras transmissões; a elas seguiu-se a Inglaterra, em 1936; e em 1938 foi a vez da União Soviética. No campo internacional, para garantir a conectividade das redes, e as decorrentes necessidades de padronização, normatização e conectividade foi criada a *International Telecommunications Union* (ITU). A ITU referendou o conceito de monopólio natural para a prestação de serviços de telecomunicações e o modelo europeu.³³

2.2- A FORMAÇÃO DO COMPLEXO MILITAR-INDUSTRIAL-ACADÊMICO NOS EUA E O PAPEL DECISIVO DAS TELECOMUNICAÇÕES³⁴

No período que antecedeu à II Guerra Mundial, a economia norte-americana vicejava e sua indústria mostrava um dinamismo invejável em todo o mundo, operando em situação próxima ao pleno emprego. Os EUA, rapidamente, em sua trajetória de capitalismo tardio, passara da condição de receptor líquido de capitais a investidor líquido, e de devedor a credor no sistema mundial, expandindo seu controle sobre o fluxo de mercadorias e de capitais. No mercado externo, a ascensão do dólar à

³³ A UIT foi criada durante a Conferência Internacional de Radiotelegrafia, realizada em Madri, em 1934. Nesta conferência referendou-se o conceito de monopólio natural. O conceito de monopólio natural é utilizado para os serviços públicos como o de fornecimento de água, esgotamento etc. Seus princípios de universalização de rede requerem grandes estruturas em malha física, para atingir o usuário final. Devido aos investimentos requeridos, domínio tecnológico, risco e baixo retorno, dado que deverão atingir a todas as faixas de renda, não é atrativo ao capital privado esse tipo de investimento ficando, pois, a cargo do Estado viabilizar e otimizar esse tipo de infra-estrutura. À época de sua formulação, a malha telefônica era quase integralmente formada por fios de cobre e o rádio era utilizado, remotamente, para as transmissões entre centrais.

³⁴ Medeiros (2004) aprofunda o desenvolvimento do padrão inovativo dos EUA e utiliza a expressão grifada.

condição de moeda de reserva internacional reafirmava a posição que os EUA vinham ganhando no sistema mundial. Foi com essa promessa de prosperidade infinita, normalmente desencadeada por projetos nacionais expansivos, que os EUA entraram na II Guerra Mundial. Se no campo político e econômico o esforço de guerra aumentou a conexão já existente entre Estado e *corporations*, criando uma estrutura coesa na produção, na área de pesquisas deu origem a um novo marco institucional para o desenvolvimento científico e tecnológico norte-americano.

Antes mesmo da guerra, conforme já fizemos menção, nos EUA existiam fortes articulações entre governo e segmentos privados. Mas a coordenação surgida durante a II Guerra Mundial deu origem à formação de um *complexo militar-industrial-acadêmico* que, posteriormente, daria aos EUA a dianteira da trajetória tecnológica em inúmeros setores produtivos relacionados à segurança e, dentre esses, o de telecomunicações.³⁵ Mas foi, principalmente, depois da criação do *National Defense Research Council* (NDRC), em 1941, que as indústrias fornecedoras de armas e equipamentos como a Westinghouse, a AT&T, a General Electric, a General Dynamics e a IBM, trabalharam articuladas a projetos desenvolvidos e coordenados pelo DOD. Sobretudo depois que a Alemanha utilizou as temidas bombas V1 e V2, com alto poder de destruição, mais claro estava que a supremacia das armas daria poder ao país que conseguisse ganhar a dianteira tecnológica. Não por acaso, logo depois da entrada dos EUA na II Guerra, após o ataque japonês à base norte-americana de Pearl Harbour, o USS Helena, porta-aviões da *U. S. Navy*, lançou, no Pacífico, bombas munidas de dispositivos de disparo acionados à distância, utilizando a tecnologia rádio, também essencial para a monitoração de navios e aviões por radares.

Durante a II Guerra, estreitaram-se ainda mais os laços entre Estado nacional e mercado, que, intermediados pelo DOD, incentivava as *corporations*, em seus centros de P&D, a apostar em tecnologias diferentes. Nesse esforço de guerra, também a FCC agilizava os registros de patentes relacionadas às telecomunicações no *National Bureau of Standards*. Com esse modelo cooperativo, porém, impulsionado por concorrência entre centros de P&D, os EUA criavam uma base de patentes sem precedentes, com inovações essenciais para municiar e ampliar o seu sistema de defesa. Para este ambicioso *complexo militar-industrial-acadêmico*, os EUA também atraíram os cientistas europeus, detentores de pesquisa avançada e que deram contribuições cruciais ao país que lhes dava asilo.

³⁵ Verificar em Medeiros (2004), *op cit.*

Finda a II Guerra, com os centros de P&D investindo em diferentes trajetórias tecnológicas, os EUA detinham grande parte das patentes sobre tecnologias vinculadas às telecomunicações e de transmissão de imagens. Quando em 1945 a FCC teve que reestruturar a regulamentação das transmissões de TV, o poder coercitivo das redes de *broadcasting* novamente se fez presente. Dominadas as tecnologias de transmissão em banda VHF, limitada a sete canais de frequência, e de UHF, com capacidade de abrigar mais de 60 canais, a FCC definiu-se pela primeira. A história repetiu-se, tal e qual ocorrera quando da regulamentação dos serviços telefônicos e das redes de *broadcasting*, pois a FCC referendou o padrão das grandes *corporations* e criou barreiras legais, impedindo a entrada de empresas independentes locais. Com seus territórios e indústrias destroçados pela guerra, só muito mais tarde a indústria européia entraria na disputa dos mercados periféricos, com o sistema alemão PAL, consagrado como o padrão europeu.³⁶ A indústria norte-americana saiu na frente e pode expandir-se em situação de quase monopólio, interna e externamente.

A periferia do sistema capitalista, do nosso ponto de vista essencial para reproduzir a combinação do *jogo das guerras* com o *jogo das trocas*, alimentou o que Fiori (2004, p. 29) denominou das trocas dos *não equivalentes*.³⁷ Em busca de mais poder e de mais riqueza, ou seja, da competição permanente, foi que as empresas norte-americanas, no imediatamente pós Guerra, procuraram ganhar mercados, até então cativos, das empresas européias. Com o processo de inovação acelerado pela Guerra, as *corporations* norte-americanas usaram as vantagens adquiridas e se lançaram em direção à periferia do sistema em busca de lucros extraordinários. É com esse sentido que aqui fazemos menção a um novo segmento, classificado até então como metal-mecânico, mas que, posteriormente, desempenharia um papel essencial no desenvolvimento do setor de telecomunicações.³⁸

Depois da II Guerra Mundial, durante a qual atendeu às demandas de segmentos militares, o segmento de máquinas de escritório, até então obscuro na definição da trajetória das telecomunicações, sofreu uma brutal inflexão. Criada em

³⁶ Na condução da trajetória tecnológica da televisão, os EUA e a Alemanha se destacaram. O primeiro criando, em 1954, o padrão *National Television Standards Committee* (NTSC), acrescentando cores ao já existente branco e preto. Na Alemanha, em 1967, o padrão PAL seria consagrado, aperfeiçoando alguns problemas existentes na tecnologia americana e que prevaleceria em toda a Europa.

³⁷ Grifo do autor.

³⁸ Ainda no final do século XIX, Herman Hollerith, para agilizar os resultados do censo de 1890, descobriu o que mais tarde originaria os sistemas computadorizados e que o levaria, algum tempo depois, a criar a *International Business Machines Co.* (IBM). Ao iniciar a produção de poderosos computadores, decisivos para aperfeiçoar os sistemas de controle e agilizar o processamento de informações, também a IBM passava a integrar o complexo sistema inovativo norte-americano voltado para a defesa.

1949, a IBM *World Trade Co.* teria um papel fundamental no mercado internacionalizado e na expansão do projeto norte-americano. Além de produzir e comercializar suas máquinas de escritório, a IBM veiculava uma das principais inovações surgidas do esforço de guerra: o modo de gestão das grandes *corporations*. O padrão norte-americano de gestão e os mecanismos de controle organizacionais seriam essenciais para reproduzir um tipo de instituição capitalista que, no pós-Guerra, expandiu-se juntamente com a hegemonia dos EUA.

Podemos afirmar que a trajetória das telecomunicações nos EUA confunde-se com a própria história do padrão norte-americano de gestão e de produção, consolidado a partir dos *roaring twenties*.

Acima de tudo, no entanto, foi nesses anos que surgiu uma indústria nova, com produtos novos, nunca imaginados até então, produzidos a partir de novas matérias primas: o automóvel, o rádio, a geladeira, o telefone, o cinema – bens de consumo, mas duráveis, introduzindo profundas mudanças no padrão de consumo da sociedade. O investimento desses setores – que assumem a liderança na nova estrutura industrial – gera poderosos efeitos encadeados, para frente e para trás. (TEIXEIRA, 1999, p. 176).

Apesar da crise de 1929, esse padrão continuou a expandir-se, com suas *corporations* beneficiando-se do aporte de capitais dos grandes bancos e de um vigoroso sistema de crédito ao consumidor, essencial para a formação do exuberante mercado de consumo de massa norte-americano. Nesse processo, as emissoras de rádio tiveram um papel decisivo, tanto para a veiculação de produtos como para a reprodução de um tipo de ideologia que mostrava a unicidade do *modo de vida* do norte-americano médio. Terminada a Guerra, era inegável a superioridade dos EUA no campo militar, na produção e nas finanças e, ao redesenhar a sua política externa, a ela incorporou a difusão de valores econômicos, políticos e culturais. A expansão de novos produtos e da forma de gestão de suas *corporations* confundir-se-ia com o *american way of life* e faziam parte do seu projeto de *deseuropeização* do mundo.³⁹

2.3- A INFRA-ESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES E O PROJETO DE SUPERIORIDADE DAS ARMAS DURANTE A GUERRA FRIA

³⁹ Grifo nosso.

No imediatamente pós-Guerra, o mundo assistiria a um tipo de gestão hegemônica bastante diferente da que a Inglaterra exerceu durante o século XIX. Após lançar bombas atômicas sobre as cidades japonesas, quando o presidente Truman anunciou a rendição do Japão, já era consenso entre os países aliados de que deveria ser posto um fim sobre a desenfreada competição interestatal que marcou o fim do século XIX e início do século XX. Na nova ordem mundial, da qual os EUA emergiam como país hegemônico, não mais cabiam as catástrofes econômicas e políticas. Deveriam prevalecer os princípios da cooperação que existiu durante a Guerra, mesmo aceitando-se que a URSS formaria áreas próprias de influência. O liberalismo do pós-Guerra seria mais condescendente e aceitaria um novo papel para o Estado como regulador da economia e promotor dos pactos sociais que engendraram as bases do *welfare state* e construíram democracias de massa nos países centrais.

Para a nova forma de gestão cooperativa internacional, em Bretton Woods, em 1944, foi criada uma complexa rede de instituições supranacionais. Além da ONU, voltada para a gestão da segurança, para a coordenação do sistema econômico-financeiro mundial e dos países consorciados, foram constituídos o GATT, o BIRD e o FMI.⁴⁰ Nesse cenário, as empresas multinacionais ocuparam lugar de destaque no funcionamento sistêmico do capitalismo e o poder coercitivo destas se fez sentir em toda a periferia do sistema, ao impor padrões tecnológicos e de consumo e sobrepô-los aos interesses dos Estados nacionais periféricos. Entretanto, no segmento de telecomunicações, imediatamente no pós-Guerra, as operadoras estrangeiras não se interessaram em atualizar as redes de telecomunicações, ainda mais que o eixo Norte-Sul tornava-se cada vez menos relevante, contraposto à zona de segurança Leste-Oeste.

Para o controle da escalada da violência internacional, que levava o mundo à recém terminada catástrofe, e para a gestão dos conflitos político entre Estados nacionais foi criado o Conselho de Segurança da ONU.⁴¹ Uma ampla rede de bases militares, situadas em zonas consideradas de segurança, foi posteriormente ocupada por tropas da OTAN, legitimadas por pactos regionais de segurança coletiva. Entretanto, depois de 1947, a nova ordem política mundial assentar-se-ia em uma nova polaridade, associada a dois projetos de poder, similares em seus propósitos

⁴⁰ Nas relações comerciais, por ocasião da ocasião da Carta de Havana em 1947, em que ficou acertado o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), os EUA se posicionaram contrariamente à criação de uma Organização Internacional do Comércio, proposta original, argumentando que tal grau de regulamentação afetaria sua autonomia e interesses.

⁴¹ Giovanni Arrighi denominou os aspectos econômicos da nova forma de hegemonia dos EUA de “aspectos substantivos” e ao arranjo institucional de “aspecto formal”. (Fiori, 1997, p. 102, grifo do autor).

expansivos de poder referendados por arsenais atômicos gigantescos, disputando novas zonas de influências, mas contrapostos em termos de organização da economia e da sociedade.

Movidos por uma competição ideológica e militar direta, os EUA e a URSS, em seus processos expansivos, segundo Fiori (1997, p. 104), conduziram estes projetos na direção de uma competição tecnológica acirrada, expandindo sem igual os limites da pesquisa avançada voltada para a supremacia das armas. A bipolaridade que os EUA e a URSS estabeleceram, ou seja, a Guerra Fria, serviram ao mesmo tempo de propulsor e de freio do novo sistema mundial que emergiu da II Guerra Mundial. Apesar de as estratégias norte-americanas estarem assentadas na idéia de *containment* global, os impasses nas negociações com a URSS foram aos poucos redesenhando a nova ordem imposta pelos EUA.

A primeira dificuldade dizia respeito ao redesenho geopolítico do tabuleiro europeu, mais complexo ainda quando se considerava a unificação da Alemanha e o destino dos territórios ocupados na Europa Central. Posteriormente, quando dos movimentos comunistas que irromperam na Grécia e na Turquia, ambos em 1947, houve novo impasse, seguido, logo após, pelo golpe comunista na Tchecoslováquia, em 1948. Esses acontecimentos foram decisivos para a criação da OTAN e para o anúncio do Plano Marshall. A segunda dificuldade dizia respeito ao redesenho do tabuleiro geopolítico e geoeconômico do Oriente Médio, explicitado pela crise do Canal de Suez, em 1956, que dissolveu em parte as áreas de influência do velho colonialismo europeu e abriu espaço para o controle sobre regiões petrolíferas por parte dos EUA e da URSS. A terceira dificuldade dizia respeito ao redesenho da Ásia, que só ocorreria muito mais tarde, concomitante com o projeto de reconstrução do Japão, com a ampliação das bases militares norte-americanas e, principalmente, em decorrência das guerras que os EUA envolveram-se para conter a expansão comunista, na Coreia, no Vietnã, no Laos e no Camboja.

Diante do avanço soviético, no novo equilíbrio de poder, o moderno sistema mundial foi condicionado por uma estrutura bipolar na qual os arranjos políticos e as alianças, econômicas ou não, submeteram-se ao eixo da segurança Leste-Oeste, polarizado pelas duas superpotências: EUA X URSS. No novo arranjo mundial, os parâmetros da política externa norte-americana seriam ditados pela Guerra Fria, cuja tese central baseava-se em estratégias de contenção ao avanço comunista e na convicção de que armamentos tecnologicamente superiores eram decisivos para a manutenção do poder global. Neste contexto, a simples idéia de *defesa nacional* tornou-se insuficiente para descrever o amplo alcance da política externa norte-

americana e o DOD ganhou cada vez mais importância dentro da estrutura de Estado norte-americana, coordenando as atividades de P&D do *complexo-militar-industrial-acadêmico*, configurando o 'modelo norte-americano' de difusão e de desenvolvimento tecnológicos, conforme descrito por Medeiros (2004).⁴²

A partir de então, a doutrina da segurança nacional elaborada pelo DOD ganharia corpo e se expandiria para vários segmentos. O domínio da tecnologia nuclear e de mísseis, ao final da guerra, exigiu maior coesão entre pesquisa científica, engenharia e segurança e as relações entre o *National Research Council* e o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) se estreitaram ainda mais.⁴³ Várias instituições de pesquisas foram aprimoradas e direcionadas para o projeto de superioridade militar dos EUA. A cada conquista de um dos competidores, o outro respondeu com tecnologia superior e em pouco tempo, a Guerra Fria foi direcionada para o espaço.⁴⁴ A aparente superioridade bélica da URSS apressou a criação da *National Aeronautics and Space Administration* (NASA), originada da NACA. O Projeto Apollo, em 1969, levaria o homem à Lua e mobilizaria, coordenados pela NASA, subordinada ao DOD, cerca de 350 mil pessoas e um imensurável montante de recursos. Para que o projeto Apollo, atrelado aos objetivos de segurança nacional, obtivesse o sucesso desejado, foi desenvolvida uma complexa rede de sistemas integrados de telecomunicações.

Grande parte dessa rede surgiu logo ao fim da II Guerra, quando em 1950 foi criado o projeto *Semiautomatic Ground Environment* (SAGE), para atender à demanda da U. S. Air Force, que necessitava de equipamentos e sistemas para controlar o espaço aéreo norte-americano. As pesquisas desenvolvidas pelo SAGE evoluíram para o desenvolvimento de um sistema de comando e controle que utilizasse processamento de informações em tempo real. Foi no bojo do SAGE que ocorreu a mudança da tecnologia analógica para a digital, além da ampliação dos sistemas de memória. O SAGE foi a matriz originária da qual evoluiria toda a área de engenharia de sistemas e suas futuras aplicações, tanto em segmentos voltados para a defesa

⁴² Verificar em Medeiros (2004), *op cit.*

⁴³ A primeira bomba nuclear foi obtida no laboratório de Los Alamos e contou com o conhecimento gerado no Laboratório de Radiação do MIT, fruto de um contrato entre a U. S. Arm e a Universidade da Califórnia. Em 1947 já estava criado o *Defense Research Board* e, posteriormente, em 1956, foi criado o *Defense Science Board*, instituições subordinadas ao DOD, com objetivos de articular conhecimentos científicos que pudessem alimentar o projeto de superioridade bélica dos EUA.

⁴⁴ Em pouco tempo os protagonistas da Guerra Fria conduziram sua disputa para o espaço e o lançamento do Sputnik, em 1957, levou a U. S. Navy a colocar em órbita o satélite Vanguard I, em 1958, e a fazer demonstrações públicas da utilização da Lua como refletor de sinais de rádio enviados da Terra.

quanto para segmentos empresariais. A descoberta de novos materiais e semicondutores, aliados aos avanços tecnológicos na área de transmissão de dados, deram aos EUA a primazia da condução da trajetória tecnológica em comunicação de dados e duas vertentes revelar-se-iam cruciais: o domínio da tecnologia satélite e o controle sobre redes de informações. Ambas desenvolvidas e aperfeiçoadas nos EUA, diretamente relacionadas entre si e à área de segurança.

Foi também na esteira da doutrina da segurança nacional que os EUA criaram o *Advanced Research Projects Agency* (ARPA), uma rede descentralizada voltada para a pesquisa com fins militares principalmente, mas que também proporcionaria a vários segmentos industriais tomarem a dianteira da competição pelas telecomunicações.⁴⁵ O ARPA, coordenado pelo DOD, reuniria além dos centros de pesquisa das forças armadas, centros de pesquisas das principais universidades norte-americanas, centros de P&D de empresas como a AT&T, General Eletric, IBM, Lockheed, General Dinamics e outras *corporations* tradicionais, e ainda agregaria, posteriormente, pequenas empresas recentes, especializadas, algumas fundadas por acadêmicos que se dedicavam a pesquisas de ponta e que contavam com aportes de recursos do governo.

Em 1960, foi criado o *Defense Communications Systems* (DCS), coordenado pela *Defense Communications Agency* (DCA), também subordinada ao DOD, para unificar os sistemas de comunicação da *U. S. Army*, da *U. S. Air Force* e da *U. S. Navy*. Unificados os sistemas de comunicações militares voltados para a segurança, restava integrar, também em tempo real, a dispersa rede de pesquisadores, geradora de conhecimentos de ponta e responsável por grande parte da pesquisa avançada que os EUA desenvolvia. O projeto de integração da imensa rede de pesquisa que se formara passou a ser prioridade do ARPA e a gestão e integração de redes de informação em tempo real, elas próprias inovações nos sistemas de transmissão de dados, dariam origem a novas trajetórias tecnológicas. Do ARPA origina-se, em 1961, a teoria de comutação por pacotes, ou *packet-switching*, e logo após o conceito da *Intergalactia Network*, gênese do nome Internet, envolvendo interações sociais

⁴⁵ *Advanced Research Projects Agency was formed with an emphasis towards research, and thus was not oriented only to a military product. The formation of this agency was part of the U.S. reaction to the then Soviet Union's launch of Sputnik in 1957. (ARPA draft, III-6). ARPA was assigned to research how to utilize their investment in computers via Command and Control Research (CCR). Dr. J.C.R. Licklider was chosen to head this effort. Licklider came to ARPA from Bolt, Beranek and Newman, (BBN) in Cambridge, MA in October 1962. (ARPA draft, III-6) www.arpa.mil*

distribuídas, foi exposto por cientistas do MIT *Lincoln Laboratories* que, por sua vez, teve suas pesquisas sobre redes cooperativas patrocinadas pelo ARPA.⁴⁶

Logo após, em 1966, também em parceria com o MIT, foi apresentado o projeto *ARPA Networks* (ARPANET), no documento *Towards a Cooperative Network of Time-Shared Computers*. O ARPANET ampliaria ainda mais a escala e o escopo dos colaboradores coordenados pelo DOD e a imensa rede que se formava transformava-se ela também em um imenso laboratório de pesquisas na área de comunicação de dados. O ARPANET interligou à rede já existente os nós da Universidade da Califórnia Los Angeles (UCLA), da *Stanford Research Institute* (SRI), da Universidade da Califórnia Santa Barbara (UCSB) e da Universidade de Utah. Por outro lado, seguindo a tradição de apostar em diferentes trajetórias tecnológicas, ao mesmo tempo, a Universidade de Michigan e a *Wayne State University* colocavam no ar uma outra rede, com protocolo X.25, para uso universitário. Em 1972, o ARPANET já conectava a Universidade do Hawai e a AT&T, sobre a sua malha telefônica, ampliava a nova rede costa a costa, referendando o *Network Control Protocol* (NCP).

O *complexo-militar-industrial-acadêmico* estava em curso e a adesão de pequenas empresas *science-based* tornou-se essencial para que seus objetivos fossem atingidos com maior rapidez.⁴⁷ As empresas do Vale do Silício são um dos melhores exemplos de como o esforço integrado gerou bons resultados, para o governo e, posteriormente, para os mercados. As empresas do Vale do Silício foram beneficiadas por professores, pesquisadores e alunos das universidades articuladas pelo ARPA. A transferência de tecnologia entre empresas e uma elite de profissionais foi fundamental para que empresas pequenas pudessem entrar nesse mercado, com *times* especializados nos melhores centros de pesquisas tecnológicas, e tivesse como principal capital, o conhecimento.

A Bolt, Beranek and Newman Technologies (BBN) é um dos melhores exemplos de quão bem sucedido foi o projeto ARPANET. O advento do *e-mail* pela BBN foi decisivo para o bom funcionamento da rede, consagrando a Internet e o sinal @ e permitindo que os centros de pesquisas dispersos por todo o território norte-americano se comunicassem em tempo real.⁴⁸ No rastro do ARPANET, também a AT&T, evoluía no segmento de transmissão de dados. Na Conferência Internacional sobre Comunicações de Computadores, realizada em Washington D. C., a tecnologia

⁴⁶ As pesquisas do MIT sobre interações sociais distribuídas usavam como suporte linhas telefônicas dedicadas para a transmissão de dados.

⁴⁷ Tema aprofundado em artigo de Medeiros (2004), já citado anteriormente

⁴⁸ O sinal @ foi utilizado por que ele significa *at* (em) mostrando que o usuário está em rede. O *e-mail* é fruto de dois programas já existentes, o de *e-mail* intramáquinas – SENDMSG e um de transferência de arquivo – CPYNET.

Terminal Interface Processor (TIP) foi ratificada e o *International Network Working Group* (INWG) referendou a liderança dos EUA no desenvolvimento das comunicações digitais de dados em rede.⁴⁹

Em 1975, devido à sua importância estratégica, a gestão operacional do ARPANET e da imensa rede de informações que nela trafegavam foram transferidas oficialmente para a *Defense Communications Agency* (DCA). Pouco tempo depois, quando se difundiu a tecnologia satélite para a transmissão de dados, o DOD e o ARPA referendaram a divisão de protocolos de controle para a sua operação: o *Transmission Control Protocol* (TCP) foi dividido em TCP e IP – *Internet Protocol*, um *gateway* para o livre trânsito de informações, usado até hoje na Internet.⁵⁰ Em 1983, quando a Alemanha e a Coréia se conectaram à rede, a ARPANET já estava desmembrada em ARPANET e em MILNET, esta última inteiramente integrada à *Defense Data Network* (DDN), que carregou para a área de segurança 68 dos 113 nós que a rede possuía.⁵¹

A Guerra Fria havia se deslocado para o espaço e se transformara em Guerra nas Estrelas. Nessa nova etapa da política externa norte-americana, cada vez mais, o domínio de uma infra-estrutura de telecomunicações em escala global era essencial. Estar na vanguarda da tecnologia de redes, satélite, cabos e rádio não era suficiente, eram necessários equipamentos menores, móveis e dotados de grande capacidade, que permitissem monitorar o inimigo e fazer a guerra à distância, sem que a perda de vidas minasse o apoio que o *hegemon* necessitava, interna e externamente. Em um ambiente de alargamento de poder para os mercados, conforme definido por Strange (1994)⁵², e mais próximo do schumpeteriano, como uma grande onda de destruição criadora, a indústria de teleequipamentos e as operadoras norte-americanas adequaram suas estruturas de pesquisas às novas demandas militares.

O alargamento do mercado interno acirrou a competição entre as indústrias norte-americanas e serviu de motor de propulsão para os fabricantes de equipamentos mundiais. Chegara a vez de a indústria confrontar os *mainframes*, grandes

⁴⁹ Em 1973, as primeiras ligações internacionais da ARPANET incluíram no projeto a University College of London e a NORSTAR, uma agência de cooperação científica voltada para a defesa entre os EUA e a Noruega.

⁵⁰ Mais tarde, com a promulgação do *Freedom of Information Act* (FOIA), de 04 de setembro de 1998, a gestão operacional da Internet passou para a *Defense Information Systems Agency* (DISA).

⁵¹ No mesmo ano a Europa ainda montava a sua rede de pesquisas, a *European Academic and Research Network* (EARN), dotada de um *gateway* com tecnologia e financiamento da IBM, posteriormente o Japão montava a *Japan Unix Network* (JUNET) com a tecnologia do Bell Laboratories, a UUCP, e o Canadá iniciava esforços para colocar em rede suas universidades através da *NetNorth Network*, conectada a BITNET, em Ithaca, via Toronto.

⁵² O tema é aprofundado por Strange (1994, p. 119 – 122)

computadores com imensa capacidade de armazenamento, e os terminais remotos de arquitetura aberta, com capacidade de gerenciamento e armazenamento de dados ainda limitados; de desenvolver arquiteturas abertas ou fechadas; de melhorar a performance dos cabos de fibras ópticas; de apostar em transmissores *Light Emitter Diode* (LED) ou *Light Amplification by Stimulated Emission of Radiation* (LASER); e de comprovar a eficácia das comunicações *wireless*. Nos EUA disputavam poder aqueles que acumularam recursos, que detinham o conhecimento e, principalmente, aqueles agentes que estiveram envolvidos com as questões de segurança e estreitaram suas relações com o ARPA.

Enquanto nos EUA a rede evoluía através do *complexo-militar-industrial-acadêmico*, na Europa as pesquisas em comunicações de dados evoluíam principalmente para grandes bases públicas, redes integradas em alta velocidade e aplicações comerciais.⁵³ Apesar de as PTT's estimularem a indústria e os investimentos em P&D, estas estiveram quase sempre comprometidas com os objetivos de universalização do *welfare state* e não por acaso, até hoje, a densidade telefônica por habitante na Europa é superior à do resto do mundo. Em que pese o dinamismo do mercado interno de telecomunicações norte-americano não ser alcançado pelos demais, ao final dos anos 1970, a Inglaterra, a Alemanha, a França e a Suécia, juntamente com o Canadá e o Japão, passaram a disputar os mercados de equipamentos e a primazia da condução da trajetória tecnológica das telecomunicações com os EUA. Novamente os países que estiveram no epicentro da II Guerra, no campo das telecomunicações disputavam poder no cenário internacional. A URSS, envolvida com seu projeto expansivo e com a corrida espacial, não disputaria no mesmo campo a condução da nova trajetória tecnológica das telecomunicações.

2.4- AS TELECOMUNICAÇÕES E O PODER ESTRUTURAL DOS EUA

Depois de um período em que a comunidade internacional apostou no declínio da hegemonia norte-americana, o desfecho da crise deixou à mostra a fragilidade do equilíbrio de poder articulado em Bretton Woods. No debate sobre a

⁵³ Procurando avançar na tecnologia digital e na de comutação por pacotes, além dos novos suportes, os países europeus também construíam sistemas avançados de P&D. Em 1967, o *National Physical Laboratory*, em Middlessex, Inglaterra, desenvolveu um projeto de denominado de *NPL Data Network*, utilizando linhas de 768 kbps para a transmissão de dados. A Noruega, por sua vez, deixaria a rede para se tornar uma ligação da Internet via TCP/IP, por meio da SATNET, via satélite.

economia política internacional, poucos analistas perceberam que o diagnóstico do declínio da hegemonia dos EUA era equivocado. Em artigo publicado em 1985, denominado *A retomada da hegemonia norte-americana*, Maria da Conceição Tavares alertou que o movimento protagonizado pelas políticas monetária e externa de Reagan fortalecia o *hegemon* (TAVARES, 1997)⁵⁴. Após um longo período em que sofreu sucessivas derrotas externas e de fragilidade interna, sem o apoio da sociedade e do *establishment*, em 1979, o governo Reagan criou as condições para a retomada da hegemonia dos EUA: pela diplomacia das armas e do dólar.

A doutrina da estratégia preventiva ganhara espaço na redefinição da nova política externa norte-americana e conduziria, daí para frente, os EUA a confrontos decisivos com a URSS, impingindo-lhe derrotas sucessivas até a derrocada final. Definido que os EUA apoiariam as forças anticomunistas em todas as frentes com o objetivo de derrotá-las impiedosamente, foi reforçada a doutrina da *Mutually Assured Destruction* e ganhou corpo o projeto da *Strategic Defense Initiative* (SDI). A segunda Guerra Fria transformava-se em Guerra nas Estrelas, rompendo fronteiras terrestres e espaciais, e usaria intensivamente todos os recursos tecnológicos provenientes de sua poderosa infra-estrutura de telecomunicações. O redesenho geopolítico da Ásia, ainda por concluir, contou com o restabelecimento das relações diplomáticas com a China, estratégia iniciada ainda na gestão Nixon-Kissinger. Essencial era a fragmentação do mundo comunista e a barragem de seu avanço em direção à região.

No campo da moeda, frente à desvalorização do dólar no mercado de eurodivisas, a condução da política monetária norte-americana que marcou a Guerra Fria cedeu lugar a uma política rígida, restabelecendo a hegemonia do dólar e devolvendo o comando financeiro à Wall Street. A restauração liberal-conservadora imposta pela diplomacia do dólar definiu as bases ideológicas e os interesses de classe que assolariam os pilares do estado keynesiano e do *welfare state*, contando para isso com o apoio decisivo de Mrs. Thatcher, na Inglaterra, e de Helmut Kohl, na Alemanha, recém eleitos. Novamente o mundo caminhava sob a égide do pensamento liberal. A partir de 1985, com a liberalização dos mercados financeiros e a imposição de um regime de taxas de juros flutuantes pelo Federal Reserve (FED), seguido por seus parceiros europeus, assistiríamos a um processo expansivo da riqueza financeirizada.

Segundo Braga (1997, p. 196), o novo padrão sistêmico é constituído por estruturas fundamentais capitalistas, entrelaçadas de tal forma que, a lógica financeira decorrente, não se origina apenas de práticas de alguns segmentos ou setores, como

⁵⁴ A referência é encontrada em Tavares (1997, p. 29 -30)

o capital bancário e os rentistas tradicionais, mas tem definido a estratégia de todos os agentes privados relevantes, modificando a operação das finanças e dos gastos públicos e toda a dinâmica macroeconômica do sistema atual. No bojo da globalização, a primazia do pensamento liberal encarregou-se de colocar as instituições supranacionais criadas em Bretton Woods a serviço da promoção da abertura comercial, nos países do centro e da periferia.

No campo das telecomunicações, depois de um período de sucessivas inovações, em *hardware* e em *software*, a indústria e as prestadoras de serviços necessitavam de escala global para suportar o ritmo das inovações e o resultante aumento da concorrência. Nos EUA, as empresas do Vale do Silício, remanescentes da ARPA, largaram na frente seguidas de perto pela AT&T. Entretanto, em vários segmentos, como no *high-tech*, de eletrônicos de consumo, de materiais de escritório e de processamento de dados, as empresas norte-americanas viram-se em desvantagem com seus concorrentes, principalmente com a indústria japonesa. Apesar das pressões dos EUA, a agressividade das políticas industrial e comercial do Japão favoreceu a indústria de teleequipamentos e a NTT, que praticavam preços diferenciados para os mercados interno e externo. Abertamente, o mercado de fibras ópticas e de componentes eletro-eletrônicos usava mecanismos protecionistas e davam vantagens aos produtos japoneses. Entretanto, a valorização compulsória do yen, imposta pelos acordos Plaza-Louvre, em 1985, colocou um freio no projeto expansivo japonês.⁵⁵

Dado o diagnóstico equivocado sobre o declínio do poder dos EUA, ao final dos anos 1980 acreditava-se que as *corporations* norte-americanas encontravam-se em desvantagem em relação a seus concorrentes japoneses e europeus, pois a velocidade e a intensidade das inovações promoviam rupturas sem precedentes e emergia dos mercados globais um dinamismo que não se conhecia. No entanto, por mais que aparentem emergir do mercado e que existam variáveis endógenas, a gênese e o epicentro das mudanças profundas que ocorreram no setor de telecomunicações estão relacionados à política externa norte-americana.

Como vimos anteriormente, a história das telecomunicações nos EUA caracteriza-se por períodos de centralização de poder, seguidos por períodos de

⁵⁵ A *Nippon Telegraph and Telephone Public Company* (NTT), durante os anos 1970, incentivou a indústria de teleequipamentos como a Sumitomo, Furakawa e Fujikura a burlarem a patente de fibras ópticas, cuja propriedade era dos EUA, criando uma tecnologia similar. A NTT também passou a fazer encomendas muito acima de suas necessidades, ganhando escala. No mercado interno, a NTT pagava acima do preço internacional garantindo à sua indústria competitividade nos mercados externos. Essa mesma política de compras foi utilizada pela NTT para impulsionar a *Nippon Eletronics Co.* (NEC) que, desde 1963, possuía ações na NYSE e se expandia velozmente no México, Brasil e Austrália, além da própria Ásia.

alargamento dos mercados, com acirramento da competição, durante os quais o acúmulo de conhecimentos e o rumo e ritmo das inovações foram em parte determinados pela coordenação do DOD. A Guerra Fria, e a posterior evolução do programa Guerra nas Estrelas, foram decisivos para a manutenção dos EUA na dianteira da condução da trajetória tecnológica das telecomunicações mundiais e, sobretudo, criaram um estoque de tecnologia avançada suficiente para a projeção de seu poder global. Ao mesmo tempo em que expandiram a doutrina da segurança nacional, os EUA transferiram poder aos mercados para que desenvolvessem equipamentos e aplicações comerciais, acelerando a competição do setor em nível global. A esse tipo de poder, próprio do *hegemon*, Strange (1994, p. 24), em *States and Markets*, denominou de poder estrutural.

Igualmente, as mudanças de ordem regulamentar ocorridas no setor de telecomunicações em escala global, em meados dos anos 1980, são também reflexo da ampliação do poder estrutural dos EUA. E, apesar de serem interpretadas por diversos autores como endógenas e resultantes das mudanças de base tecnológica, da impropriedade do conceito de monopólio natural, da necessidade de renovação e de adequação das instituições dos países da periferia, inserem-se no projeto de retomada da hegemonia norte-americana. Quando recorremos à pesquisa histórica, verificamos que a origem dessas mudanças remonta à Guerra Fria e ao projeto de supremacia das armas para a ampliação e manutenção do poder.

Depois de anos de pesquisas, dominada a tecnologia satélite, a AT&T requisitou a FCC licença para explorar comercialmente os serviços que a tecnologia proporcionava. Além de negar a solicitação, a FCC promulgou a Lei de 1962, que regulamentou o uso do espaço aéreo orbital e repassou a *Homelands Security Agency*, igualmente subordinada ao DOD, a atribuição de analisar daí para frente os pedidos de concessão para a exploração comercial de satélites. Se considerarmos a quantidade de parceiros que formavam o *complexo-militar-industrial-acadêmico*, somos obrigados a reconhecer que o governo norte-americano não poderia reeditar a velha parceria que no início do século XX havia garantido o monopólio da telefonia para a AT&T. Por outro lado, desde 1974, o Departamento de Justiça movia uma ação antitruste contra a mesma AT&T, pressionado por empresas que surgiram no bojo do projeto ARPA. Além da AT&T desejar estender seus negócios para o espaço, já detinha o monopólio sobre os serviços de telefonia e obtinha vantagens em custos na prestação dos serviços de comunicação de dados, principalmente na longa distância. A ação prolongou-se até 1982, quando foram acordadas novas diretrizes para a reestruturação dos mercados de telecomunicações norte-americanos: seria mantido o

monopólio privado na longa distância e a instituição do regime de concorrência nos mercados locais. Segundo Dantas (1996, p. 54), as operadoras regionais foram reunidas em sete *holdings* independentes, as *Regional Bell Operating Companies* – as REBOCs ou Baby Bells.⁵⁶ Tendo que reestruturar suas estratégias, apesar de permanecer na longa distância e manter o controle da Western Electric, seu braço industrial, e do Bell Labs, o maior laboratório de P&D do setor, a AT&T buscou conquistar novos mercados, internos e externos, mormente os que demandavam serviços de tecnologias da informação.

Sua pretensão foi vetada pois lhe daria um enorme poder econômico e político (Hanson, 1982: 246 passim). Abriu-se um debate burocrático-parlamentar sobre a regulamentação das comunicações por satélite, do qual resultou a Lei de 1962, liberando o espaço (supostamente, aquele acima do território norte-americano) para a livre competição, mediante concessão de frequências e de posições orbitais pela FCC. A mesma Lei criou a Comsat, um consórcio semi-estatal que teria a missão de organizar e explorar comercialmente as comunicações orbitais. [...] Através da Comsat e junto com os governos europeus e o japonês, os Estados Unidos organizaram o Intelsat, entidade semi-empresarial e semipolítica que deveria impulsionar as comunicações mundiais por satélites, conforme pactos internacionalmente acertados. (DANTAS, 1996, p. 55)

Impulsionadas pela liberalização dos mercados de capitais, que exigiam uma infra-estrutura de telecomunicações global e integrada, com capacidade de transmitir e armazenar informações em tempo real, no rastro da AT&T, as operadoras globais norte-americanas romperam fronteiras e expandiram-se em paralelo ao projeto de retomada da hegemonia dos EUA. Nesse processo expansivo, os EUA valeram-se das instituições supranacionais, como o FMI, a OMC e o BIRD, e coagiram os demais governos a adotarem, um após o outro, o seu modelo de telecomunicações, que sofrera ampla desregulamentação e se movia por concorrência acirrada em vários segmentos. Ao expandir o seu modelo, os EUA reforçavam seu poder estrutural e destituíam o modelo europeu da primazia que até então tivera na periferia do sistema.

Também no campo das telecomunicações, tal como ocorrera no campo da moeda, os EUA contaram com a parceria da Inglaterra para a desregulamentação dos mercados europeus. Em 1984, o governo liberal de Mrs. Thatcher iniciou o processo de privatização da British Telecom, uma das principais PTT's européias, vendendo 49% de suas ações, sob forte oposição sindical e do Partido Trabalhista. A mesma lei que

⁵⁶ O processo de *divestiture* da AT&T ocorreu em 1º de janeiro de 1984.

privatizou a British Telecom criou também o *Office of Telecommunications* (OFTEL), uma autarquia governamental nos moldes da FCC norte-americana, com atribuições de regular a competição na indústria, de garantir licenças e de fiscalizar as operadoras, além de estabelecer os critérios de reajustes tarifários na prestação de serviços essenciais.

Na Inglaterra, inicialmente, se estabeleceu o regime de duopólio, com a entrada da Mercury Communications para operar na City londrina. O argumento utilizado foi que a estrutura da British Telecom era muito rígida e condicionada a decisões políticas, não compatíveis com o ritmo e a agilidade requeridos pelo mundo dos negócios, principalmente do mercado financeiro recém desregulado. Apesar do controle de *sharehold* da British Telecom ficar em mãos ministeriais, institucionalmente houve mudanças radicais e o processo decisório passou a ser mediado por relatórios financeiros e pelos movimentos de preços de suas ações. Agora, ao invés de sua gestão ser aportada em estratégias nacionais e voltada para a oferta de um serviço público, como eram definidos os serviços de telefonia, sua gestão sofreria inovações e seria guiada por indicadores de mercado. Dada a presença em território europeu de operadoras globais norte-americanas, para torná-la mais competitiva, medidas de eficiência foram tomadas e, dentre estas, a redução de sua força de trabalho. Enfraquecia-se na base um dos pilares do *welfare state*, pois a British Telecom, além de ser uma das maiores empresas de telecomunicações européias, era também uma das maiores empregadoras do setor público.⁵⁷

Depois da privatização da British Telecom, em pouco tempo o mercado do Reino Unido operava em regime de concorrência.⁵⁸ Ainda segundo Ferner e Terry (1997, p. 93), para enfrentar a concorrência, a British Telecom segmentou seu mercado segundo o padrão norte-americano: *Business Communications* e *Personal Communications*, ficando a rede de infra-estrutura sob a responsabilidade da *Worldwide Networks*. Ao desenhar a sua estratégia global, a British Telecom privilegiou áreas em que o desenvolvimento econômico não sofrera os impactos da recessão que o mundo vivera um pouco antes, entre 1981 e 1984. Destaque ganhou a América do Norte, a Europa Ocidental e o bloco do Pacífico, visto no longo prazo como de maior potencial de crescimento do que o regulado mercado doméstico latino-americano. Simultaneamente, a inglesa Vodafone despontava como uma das principais operadoras de telefonia móvel no território europeu. Continuando a parceria,

⁵⁷ As referências são encontradas em Ferner e Terry (1997, p. 89 -101).

⁵⁸ Em 1987, empresas de televisão a cabo entraram no mercado de telefonia local e, na década de 1990, novas empresas foram licenciadas para operar redes de *links* fixos, entre estas a AT&T.

a British Telecom acertou uma *joint venture* com a norte-americana MCI Co., para provimento de serviços para corporações globais e, a partir de 1995, desenvolveria outras na Alemanha, na Itália, na Espanha e na Suíça.

A nova British Telecom poucos resquícios preservou da velha PTT, símbolo do modelo europeu de telecomunicações. Pelo contrário, atrelada às exigências dos mercados e de seus novos acionistas, abriu o caminho para a expansão do modelo norte-americano, solapando os princípios básicos do *welfare state*. Para as demais PTT's, a defesa do monopólio natural tornou-se inviável pois os segmentos empresariais, historicamente os mais rentáveis, usuários de serviços sofisticados de dados e de telefonia internacionais sofriam o assédio direto das empresas globais norte-americanas e inglesas que ofertavam tarifas mais baixas, incentivando a prática do *call back* e a modalidade *one stop shopping*, principalmente via satélite, para todo o território europeu.⁵⁹

Comprometidos com os objetivos do *welfare state* e com as estratégias do Green Paper, da Comunidade Européia, os países europeus gradativamente começaram a reestruturação de suas telecomunicações e de modernização de suas velhas instituições, as PTT's. No novo jogo, cujas regras vinham do mercado norte-americano e da Inglaterra recém desregulada, o processo de abertura acabou conduzindo-as na direção do processo de privatização das infra-estruturas nacionais de telecomunicações na periferia. No jogo mundial, tanto na periferia quanto no território europeu, para concorrerem com as norte-americanas, as PTT's abriram o controle de seus capitais e formaram *joint ventures*. Nos mercados globalizados, a expansão da demanda por serviços de telecomunicações impulsionou a integração de serviços e aumentou o uso de serviços *wireless*. Como o desejam os novos institucionalistas, o velho padrão europeu de difusão de inovações caía por terra e cedia lugar a um novo padrão. Nos mercados norte-americanos, europeus e asiáticos, e posteriormente na periferia, a difusão da telefonia móvel deu ao *celular* o *status* de bem de consumo durável.⁶⁰

⁵⁹ Pelo *call back*, o usuário chamava a concessionária que o chamava de volta. Assim, era possível realizar ligações telefônicas internacionais a tarifas mais baixas, pois elas eram computadas como chamadas recebidas. O conceito de *one stop shopping* permite que uma empresa contrate serviços de telecomunicações com uma operadora em um determinado mercado e que em outras partes do mundo possa utilizar serviços prestando contas a essa única operadora global.

⁶⁰ A transmissão telefônica por células é uma das tecnologias utilizadas pela telefonia móvel e sua origem é norte-americana, onde foram desenvolvidas a *Code Division Multiple Access* (CDMA), analógica, e a *Time Division Multiple Access* (TDMA), digital. A tecnologia européia é de origem italiana, a *Global System for Mobile Communications* (GSM), digital, e adotada por todas as operadoras européias e é a que se encontra em maior expansão.

Para a expansão do modelo norte-americano, o FMI em seus contratos impôs condições relativas à abertura das telecomunicações, mas a OMC, criada em 1995, depois da Rodada do Uruguay, foi a instituição que mais exercitou o seu poder de coerção a favor do projeto expansivo norte-americano.

A Organização Mundial do Comércio – OMC, que iniciou suas atividades formalmente em janeiro de 1995 e foi criada para substituir o Acordo Geral de Comércio e Tarifas – GATT, altera de forma substantiva a realidade do comércio mundial, que agora inclui também as comunicações. Um especialista comenta que o GATT, de simples acordo geral, passou à OMC, com o mesmo status jurídico e poder político das demais organizações multilaterais como o Banco Mundial e o FMI. Dentro de suas novas funções foi renegociado todo um sistema de solução de controvérsias que agora obriga os membros da organização a aceitarem as conclusões dos grupos de peritos e do órgão de apelação criado para analisar os conflitos do comércio internacional. (Thorstensen, 1998) Além disso, no novo contexto das relações internacionais, é sabido que, em organismos multilaterais como a OMC, ‘as tradicionais hierarquias das relações intergovernos estão sendo substituídas por novas formas de lealdade e parcerias, baseadas em interesses econômicos mútuos e respectivas vantagens locais, facilitadas pela atuação de empresas transnacionais de vários tipos.’ (HAWKINS, apud LIMA, 1998, p. 41)

Assim como o FMI impôs a abertura e privatização para facilitar a negociação de títulos da dívida externa dos países da periferia do sistema com seus credores internacionais, também a OMC condicionou o fechamento dos acordos de serviços, da maioria dos países da periferia do sistema, à assinatura do Acordo Geral sobre Telecomunicações. Para alcançar esses objetivos, promoveu um enorme rearranjo institucional, redefinindo os conceitos de serviços públicos e privados. Na OMC prevaleceram os valores inerentes à economia de livre mercado e, ao invés de estratégias nacionais e subsídios, reafirmou-se a crença nos mercados auto-regulados. Tanto nos países centrais quanto nos periféricos, acadêmicos, *policy makers* e agentes financeiros utilizaram os mesmos conceitos nas reestruturações que ocorreram e ao sabor das ondas liberais e dos novos institucionalistas, as telecomunicações surgiam como o novo Eldorado.

Como se não bastasse ser o detentor de grande parte das patentes do setor; dominar o espaço orbital com uma vasta rede de satélites; reproduzir o seu modelo e ampliar a rede de suas empresas em escala global; e colocar a seu serviço grande parte das instituições supranacionais, os EUA protagonizaram um outro movimento no campo das telecomunicações. Como fizeram em outros segmentos, ao mesmo tempo em que aceleravam a concorrência entre competidores tradicionais, os EUA

estimularam a entrada no mercado de novas empresas de telecomunicações e informática, surgidas no bojo do projeto ARPA. O novo jogo de expansão e reprodução de poder seria jogado também com novos entrantes, pois a velha estrutura de mercado das *corporations* já não era suficiente para dinamizar o setor para dentro e para fora do território norte-americano. Depois de um processo intensivo de inovações, chegara a hora de conquistar mercados cativos e imprimir uma aceleração no processo de acumulação e de concentração de capital. As novas empresas de alta tecnologia, principalmente as *ponto.com*, imprimiram vigor às bolsas e ao mercado de derivativos, promovendo fusões e aquisições, valorizando ao máximo suas ações e acelerando o processo de financeirização da riqueza. Por trás dos alardeados benefícios de um mundo globalizado, democratizado e integrado pela informação, iniciou-se um poderoso ciclo de expansão e de centralização de capital cujo epicentro emanava também dos EUA.⁶¹

De acordo com estudo realizado por Carvalho (2002), as telecomunicações nos EUA, bem como na Europa, tiveram aporte financeiro dos grandes bancos e deram origem a um novo padrão de endividamento extremamente elevado. O grau de exposição ao risco da maioria das operadoras globais obrigou-as a redefinir suas estratégias em função da redução de seu endividamento. Segundo Carvalho, quase metade dos empréstimos concedidos pelas instituições do setor financeiro nos EUA e na Europa destinou-se a empresas envolvidas com telecomunicações. Por sua vez, valendo-se de estimativa da Moody's, nos mostrou que cerca de 80% de todas as *high-yields* ou *junk bonds* emitidas nos EUA, no frenesi do *boom*, foram direcionadas para operadores de telecomunicações. Igualmente, na última década, cinco das dez maiores fusões e aquisições da história também envolveram empresas de telecomunicações.

De acordo com a Thomson Financial Financial Securities, entre 1996 e 2001, os bancos emprestaram 890 mil milhões de dólares através de empréstimos sindicados; cerca de 480 mil milhões de dólares de dívida foram fornecidas pelos mercados obrigacionistas e 500 mil milhões foram obtidos a partir de aumentos de capital próprio e emissões no mercado acionista. (CARVALHO, 2002, p. 2).

A crença em que uma explosão da Internet e em suas aplicações criaria uma procura quase infinita por acessos de banda larga e por serviços de valor adicionado, ofertados por empresas globais, levou o mercado financeiro a movimentar cifras

⁶¹ Grifo nosso.

astronômicas. Além dos valores já citados, Carvalho nos lembra que também os financiamentos e participações em *blue-chips* rentáveis, que lançaram elas próprias nos mercados financeiros, devem ser contabilizados. Na primeira quinzena de março de 2000, com o NASDAQ ultrapassando os 5.000 pontos, era tal o otimismo que Alan Greenspan, à época o presidente do FED, chegou a declarar que vivenciávamos uma *exuberância irracional*.⁶² Entretanto, ao final do mês a bolha das *ponto.com* estourou e, em apenas dois meses, levou o NASDAQ a uma queda de cerca de 2.000 pontos.⁶³

A crise da *National Association of Securities Dealers Automated Quotation System* (NASDAQ), uma bolsa de valores eletrônica que lista cerca de 3.000 diferentes ações de empresas variadas, colocou um ponto na *exuberância irracional* citada por Greenspan. As empresas listadas na NASDAQ, normalmente, são de alta tecnologia em eletrônica, informática, telecomunicações, biotecnologia, etc., cujos processos de abertura de capital é mais simples e barato que na NYSE, levando empresas não tradicionais a fazerem o lançamento inicial de ações, ou seja, a *Initial Public Offering* (IPO), preferencialmente nesta bolsa.

Entre 1996 e março de 2000, quando teve início a crise, a NASDAQ havia passado de um patamar de 1.000 pontos para 5.000 pontos, apresentando o crescimento exuberante de 400%, gerando a percepção de que os ganhos com as *ponto.com* eram ilimitados.⁶⁴ O número de transações diárias no NASDAQ passara de 325 milhões em 1995 para 1,5 mil milhões em apenas cinco anos e a massificação de investimentos nas *start-ups* e nas empresas da de teleinformática, puxadas pelo crescimento das operações de *brokerage* na Web, passaram a atrair investidores grandes e pequenos em busca do lucro fácil e de liquidez. Entre 1997 e 2000, as operações financeiras na NASDAQ impulsionaram cerca de 1.600 empresas, gerando cerca de US\$ 316,5 trilhões. Em março de 2000, depois de atingir o pico mais alto, a bolha estourou e apresentou uma queda 32%, que permaneceria em trajetória de baixa até outubro, só recuperando parte de seu vigor em 2001.

Junto com a queda da NASDAQ, houve desemprego acentuado, principalmente, em empresas *high-tech* que dispensaram consultores, programadores e trabalhadores temporários, e as *start-ups* mais afetadas foram na área de consultoria Web, fornecimento de conteúdos, *sites* financeiros, portais B2C e de saúde. Junto com o estouro da bolha, perdeu-se a confiança ilimitada nos ganhos da nova economia e hoje a NASDAQ está convertida a uma empresa lucrativa, regida por um conjunto de acionistas e com capacidade de negociar 6 bilhões de ações por dia.

⁶² Grifo nosso.

⁶³ Grifo nosso.

⁶⁴ Grifo nosso.

A quebra da NASDAQ alastrou-se para todos os mercados mundiais, causando perdas consideráveis aos investidores em ações de empresas de tecnologias da informação, mídia e telecomunicações. Pouco depois da queda do NASDAQ, o escândalo da MCI/WorldCom acabou por minar a confiança infinita que acionistas e investidores pareciam depositar no setor. Logo em seguida, como era de se esperar, as principais agências de crédito começaram a fazer *downgrades* nos *ratings* das principais operadoras de telecomunicações, fundamentalmente das Competitive Local Exchange Carriers, aquelas que emergiram no *boom* e que se financiaram através da emissão de obrigações *high-yield* e *leveraged loans*.⁶⁵

Depois de muitos entrantes investirem recursos impossíveis de serem contabilizados, no primeiro semestre de 2001, mais de 31 operadoras de telecomunicações entrou em processo de falência, grande parte nos EUA. Com a economia mundial diminuindo o ritmo de crescimento, as grandes operadoras globais encontraram-se na iminência de não cumprirem os cronogramas previstos para a oferta da 3ª geração de telefonia móvel. Obrigadas a revisarem suas estratégias, algumas começam, lentamente, a deixar os mercados pouco promissores, dentre estes, alguns latino-americanos e do leste europeu.

Carvalho (2002, p. 117) considera que, frente às operadoras européias, as norte-americanas possuem posição mais vantajosa, dentre alguns motivos, por possuírem um padrão de financiamento mais sólido e pulverizado. Devemos nos lembrar que a irracionalidade do mercado norte-americano, mencionada por Greenspan, atraiu capitais do mundo inteiro. No jogo internacionalizado, houve um entrelaçamento de interesses de Estados nacionais e de capitais provenientes de grandes bancos, mega-investidores e empresas de outros segmentos que alimentaram o processo de valorização das empresas do setor de telecomunicações em todas as praças financeiras relevantes.

No jogo que ainda está em curso, participam em posição vantajosa as empresas que já atuavam nesse setor e que aproveitaram as oportunidades e se reestruturaram a tempo ou aquelas que se constituíram no momento em que as novas regras entravam em vigor. Nesse jogo, cada vez mais nos parece não haver espaço para novos entrantes. Além das operadoras tradicionais e da indústria de teleequipamentos européia, norte-americana, canadense, japonesa e coreana, grande parte das entrantes originou-se de experiências bem sucedidas no mercado interno norte-americano, como aquelas que saíram do ARPA, alimentado pelo vigor do

⁶⁵ Os reguladores definem estes empréstimos como sendo aqueles em que o devedor contrai uma dívida, pelo menos, três vezes e meia superior ao respectivo capital social.

mercado financeiro e pelo acelerado processo de fusões e aquisições. Essa é a história da MCI, da WorldCom, da Sprint e de muitas outras que não lograram chegar ao topo.

Depois de um período de crença no crescimento infinito e de liberdade financeira exagerada, o estouro da NASDAQ e os escândalos que abalaram Wall Street obrigam os analistas a utilizarem maior dose de realismo e em suas previsões considerarem que no longo prazo haverá concentração em torno de 4 ou 5 das grandes operadoras de telecomunicações para provimento dos meios de transmissão em nível global, todas disputando o acesso ao usuário final. Antes mesmo do *boom*, muitos analistas não seduzidos pela utopia liberal e pela capacidade de renovação das novas instituições já faziam esse mesmo tipo de previsão.

Os dados financeiros disponíveis na UIT, grande parte relativos a 1999, mostram que, entre as 20 maiores operadoras de telefonia local, as 5 maiores norte-americanas (SBC, Bell Atlantic, GTE, Bell South e U. S. West) agregam 171.236 milhões de acessos, ficando à frente da China Telecom, detentora de 108.716 milhões de acessos. No *ranking* das operadoras globais, a que apresenta maior receita é a NTT, com US\$ 97.953 milhões, entretanto, quando agrupamos as norte-americanas (AT&T, SBC, MCI/WorldCom, Bell Atlantic, GTE, Bell South, Sprint e U. S. Western) a receita delas atinge a US\$ 232.436 milhões, enquanto as européias (Deutsch Telecom, British Telecom, France Telecom, Telecom Italia, Telefónica e Vodafone Air Touche) apuraram US\$ 126.795 milhões. No *ranking* das 20 maiores da indústria de teleequipamentos, as norte-americanas (Lucent, Motorola, Cisco, Hughes, 3COMd, IBM, HP e Qualcomm) faturaram em vendas US\$ 78 bilhões, ultrapassadas em pouco pelas européias (Alcatel, Siemens e Bosch) quando agregadas à sueca Ericsson e à finlandesa/inglesa Vodafone, com o montante de US\$ 78,9 bilhões. As japonesas NEC, Fujitsu e Matsushita perfazem apenas US\$ 22,6 bilhões

Segundo dados da UIT referentes a 2004, o número de linhas de telefone fixas nos EUA, entre 1999 e 2004, caiu 6,0%; entre os países europeus (França, Alemanha, Itália, Espanha e Inglaterra) cresceu apenas 4,4%, explicado pelo crescimento de terminais na Alemanha, devido à unificação, e na Espanha; no Japão também houve decréscimo de 6,2%; enquanto a Índia apresentou crescimento de 65,8% e a China o espantoso índice de 186,8%.

Na telefonia móvel, os dados também relativos a 2004 mostram que nos EUA o número de subscrições cresceu 112% e que 97,4% são terminais digitalizados; entre os países europeus, citados acima, cresceu cerca de 137%, com 100% de digitalização, exceto na Espanha; no Japão, cresceu cerca de 61,4%, com 100% de

digitalização; na Índia cresceu 241%, também 100% digitalizados; e na China cresceu a enormidade de 673%, também 100% digitalizados.

Nas tecnologias da informação, em *hosts*, os EUA possuem 195.138.696, com o total de 63 usuários por 100 habitantes e um total de 76,22 PCs por 100 habitantes; os países europeus, conforme citados, possuem 12.105.383 *hosts*, com uma média de 45,98 usuários por 100 habitantes e 42,8 PCs por 100 habitantes; o Japão tem 16.445.223 *hosts*, com 50,2 usuários por 100 habitantes e um total de PCs de 54,15 por 100 habitantes; na Índia há apenas 143.654 *hosts*, com 3,24 usuários por 100 habitantes e 1,21 Pcs por 100 habitantes; enquanto na China, há 162821 *hosts*, com 7,23 usuários por 100 habitantes e 4,08 PCs por 100 habitantes.

Os dados disponíveis nos permitem concluir que, ao longo da extensa cadeia de valor que conformam as telecomunicações, na qual incluem-se componentes, equipamentos de transmissão de redes públicas e privadas, *private e public switches*, telefonia fixa e móvel, os EUA possuem larga superioridade na tecnologia satélite. Entretanto, no campo da transmissão móvel, de redes e em *switches*, os EUA perdem poder para os europeus e, em eletrônica de consumo, perdem a competição para o Japão⁶⁶. Em compensação, quando adentramos nas áreas de tecnologias da informação, da Internet e das ferramentas de gestão, ou seja no campo das aplicações em *e-business* e em *e-commerce*, em todos os segmentos, sem exceção, os EUA estão à frente de seus concorrentes (Carvalho, 2002, p. 164).

Joseph S. Nye Jr., em *O Paradoxo do Poder Americano, Porque a Única Superpotência do Mundo não Pode Prosseguir Isolada* (2002), questiona a política externa dos EUA, principalmente após os atentados de 11 de setembro de 2001. Confrontando os argumentos dos que defendem o unilateralismo com os que abraçam o multilateralismo, Nye cria um esquema analítico no qual propõe a distinção entre dois tipos de poder: o *hard power* (poder bruto) e o *soft power* (poder brando).⁶⁷ Nye irá considerar que a Internet é uma das formas que os EUA possuem para melhor desenvolver o seu poder brando, ou seja, dada sua penetração nas camadas mais altas da população mundial e a tendência de tornar-se um instrumento fundamental para a educação futura, a Internet teria potencialmente a possibilidade de reproduzir de forma ampliada valores e idéias inerentes ao projeto democrático e ao modo de viver norte-americanos.

⁶⁶ O descompasso na difusão da telefonia móvel nos EUA em relação aos países europeus e asiáticos deveu-se, em parte, a decisões políticas tomadas no âmbito da União Européia que decidiu usar em todos os países a tecnologia GSM digital, e com maior capacidade de *roaming* em todo o território.

⁶⁷ As referências analíticas podem ser encontradas em Nye (2002, p. 14 - 18).

Quando analisamos a Internet, segundo dados da ITU, dentre os 20 maiores provedores mundiais, 7 são norte-americanos, 5 são europeus e 2 são japoneses. Entretanto, a diferença entre eles é brutal, ficando os EUA com cerca de 58,7% dos acessos providos pelas *top* mundiais e com cerca de 70% do tráfego da Internet. Além de criarem as principais ferramentas de navegação e busca, os EUA criaram mecanismos capazes de financiar seus investimentos, aportando recursos públicos e privados, com forte componente de risco, pois a inovação e sua rápida difusão para o mercado são essenciais, dado o pequeno ciclo de vida dos produtos.

O pólo do Vale do Silício, que emergiu da ARPA, é um exemplo claro do estreito relacionamento entre governo e agentes privados e da sinergia existente entre empresas que precisam do conhecimento e de um pólo comum para a rápida expansão de seus produtos. Recentemente, a maior ferramenta de busca da Internet, o Google, associado a outras empresas do segmento montaram no centro de Wall Street uma sofisticada encubadora de empresas *ponto.com* e para tal contaram com recursos privados e públicos, dos governos federal, estadual e municipal. O domínio avassalador das empresas norte-americanas no desenvolvimento de aplicações e de soluções que constituem a infra-estrutura do *e-business* e do *e-commerce* indubitavelmente projetam a economia dos EUA e o seu modo de gestão para o futuro.

No cerne da política externa norte-americana encontra-se a necessidade de ampliar e projetar para fora do território a sua infra-estrutura de telecomunicações, seja para o espaço orbital, seja para outros países. Esse movimento para fora, além de no campo da segurança ter conotações de controle, possibilitou que os EUA globalmente impusessem seu modelo de telecomunicações e impulsionasse a penetração de suas empresas, mas, sobretudo, padronizaram e ampliaram uma forma de gestão do capital e da produção que o mundo todo absorveu. Os *softwares* e as ferramentas de gestão, independentes de serem ou não produzidos nos EUA, reproduzem um padrão global cuja gênese encontra-se e permanece na potência hegemônica. Nessa competição acirrada que adentra o século XXI, construiu-se uma imensa infra-estrutura de teleinformática e um exuberante mercado de equipamentos, serviços e aplicações, mas na *agenda escondida*, conforme ensinou Strange (1994), encontra-se o poder que determina o relacionamento entre autoridade e mercado.⁶⁸

Segundo o esquema analítico de Strange, já citado, as estruturas de poder estão configuradas na forma de uma pirâmide. Nesta, cada lado corresponde às quatro fontes de poder: o controle da segurança, o controle da produção, o controle do

⁶⁸ Grifo nosso.

crédito e o controle do conhecimento, das crenças e das idéias. Quando conjugadas, essas quatro estruturas reafirmam o poder de um dado Estado nacional.

[...] usando este modelo de análise estrutural, a conclusão inevitável parece ser a de que os Estados Unidos e as corporações que dele dependem não perderam, de fato, poder estrutural no sistema e sobre ele. Eles podem ter mudado de mentalidade quanto a forma de usar este poder, mas eles não o perderam. Tomando as quatro estruturas de poder juntas, também não parece que eles vão perder este poder num futuro próximo. (STRANGE, 1994, p. 28).

Apesar de a hipótese defendida por Strange surgir como contraponto, em determinado momento histórico, àquelas que afirmavam que os EUA estavam perdendo poder hegemônico no sistema mundial e que estaríamos vivenciando uma crise sistêmica, própria do declínio do poder norte-americano, ela ainda apresenta vigor e consistência. Mesmo que os EUA apresentem sintomas de enfraquecimento e que no tabuleiro mundial haja mudança de eixo geoeconômico, como parece existir em relação à Ásia, ainda não podemos, nos termos definidos por Strange, afirmar que não haja ampliação do poder estrutural dos EUA.

Além do monopólio sobre o poder político e sobre o conhecimento, decisivos para a manutenção de sua doutrina de segurança nacional, o *hegemon* detém também o poder econômico e as condições para provê-lo financeiramente. Para controlar o poder político, é imprescindível que seja mantido o controle sobre o poder de compra, sobre o poder da produção e sobre o poder da mobilização do capital. Para a manutenção do seu poder econômico é essencial que o *hegemon* detenha a sanção da autoridade política, pois é através do controle sobre a segurança legal e física que este garantirá o seu poder estrutural. Conforme o esquema analítico apresentado por Fiori (2004, p. 31), território, poder e dinheiro são partes de projetos expansivos de Estados nacionais e criaram, ao longo da história do capitalismo, um acasalamento indissolúvel.

2.5- AS TELECOMUNICAÇÕES E A ESTRUTURA GLOBAL DE SEGURANÇA DOS EUA

A doutrina da segurança foi ganhando corpo a partir do governo de Ronald Reagan e o DOD foi encarregando-se de expandir o seu escopo. Os EUA ampliaram sua presença em várias partes do mundo e suas bases militares multiplicaram-se.

Depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, em que os EUA foram atacados em seu território, a feição imperial da política externa norte-americana ficou mais explícita, ou pelo menos parte da população do planeta tomou conhecimento do seu alcance. A doutrina da segurança preventiva, desenhada ainda no governo de George Bush, trazia em si uma novidade: derrotar o inimigo, a URSS, era objetivo central, mas não suficiente. Importante era a manutenção do poder imperial dos EUA e sua superioridade de forma incontestada. Inimigo era aquele que ameaçasse a expansão dos EUA e que assumisse no sistema mundial posições contrárias ao novo tipo de gestão que desenhava para a segunda etapa do seu projeto de poder hegemônico.

Se durante o governo Clinton a aparência fora a de um grande consórcio, acobertado pelo avanço das políticas liberais conservadoras, o governo de George W. Bush não mais se importaria de mostrar ao mundo que o Império lutaria para preservar seus interesses. Aos questionamentos da ONU e de parte da comunidade internacional, a política externa norte-americana respondeu com mais truculência, manipulando provas, bombardeando o Iraque e propagando os princípios da guerra preventiva, uma guerra santa, na qual o bem se resguardava, sob as asas do Império, e prevenia o mal.

Apesar do consenso de que o combate incessante ao terrorismo era cada vez mais necessário e da onda de nacionalismo, que assolou o *establishment* em todos os EUA, o debate polarizou-se. Em um dos extremos, situamos Joseph Nye Jr., vice-Secretário de Defesa do governo Clinton, e autor, dentre outros, de *Bound to Lead*, escrito em 1989, e de *O Paradoxo do Poder Americano*, em 2002. Para Nye, é inegável que os EUA ocupam hoje no cenário internacional o lugar de superpotência, com total primazia no campo da guerra, das finanças e da produção, exercendo um tipo de poder unipolar, só comparável ao que a Grã-Bretanha exerceu “*no auge do período vitoriano, mas com um alcance global ainda maior*”. (NYE, 2002, p. 11).

Nye, em *O Paradoxo do Poder Americano*, destaca que se muitos, no próprio *establishment*, acreditam que o poder unipolar dos EUA é grande e duradouro, finalizando uma era de equilíbrio de poder, ao mesmo tempo essa vocação para ser o líder nato acarreta por parte de outros países e por parte da população mundial uma reação contrária ao excessivo poder norte-americano. Como um bom arauto do processo de globalização e de expansão da nova ordem liberal, Nye reconhece e aposta no poder coercitivo dos mercados e na reprodução da estrutura de poder brando dos EUA. Entretanto, nos alerta que, muitas vezes, apenas a expansão dessa estrutura de poder é insuficiente para o tipo de liderança incondicional que a política externa dos EUA desenhava para si. Ao se rebelarem contra o que considerariam

excessos do *hegemon*, alguns países passariam a priorizar suas próprias questões nacionais, colocando-se pois em situação contrária aos interesses dos EUA. Para neutralizá-las, Nye contrapõe o exercício de um outro tipo de poder, indireto, que induza as demais nações a cooperarem com os EUA em sua missão de liderar, seja porque admiram seus valores, seja porque desejam imitá-lo em sua grandeza, aspirando à prosperidade e à liberdade, existentes em sua sociedade.

Neste sentido, é igualmente tão importante estabelecer a agenda na política mundial e atrair os outros quanto forçá-los a mudar mediante a ameaça ou o uso das armas militares ou econômicas. A este aspecto do poder – levar os outros a querer o que você quer –, dou o nome de poder brando. Ele coopta as pessoas em vez de coagi-las. (NYE, 2004, p. 36).

Assim, apesar de propor para neutralizar essas forças contrárias um outro tipo de poder, o poder brando, para Nye, o poder militar dos EUA continua a ser crucial para a manutenção da estrutura de poder global. Entretanto, o *soft power* (poder brando), ao se apoiar na indução (a cenoura), não pode abandonar as ameaças e o *hard power* (o porrete), quando existirem reações contrárias. E, para melhor exercitar seu poder brando, capaz de seduzir e atrair seus liderados, afirma que a política externa norte-americana deveria favorecer-se da expansão das sociedades em rede, fruto da difusão das tecnologias da informação, da Internet e da Globalização.

Em seu esquema analítico, Nye, em relação ao alcance que deve ter a política externa dos EUA, define três dimensões para o ciclo das informações: os fluxos de informações estatísticas ou de notícias; aquelas utilizadas para a obtenção de vantagens competitivas; e as informações estratégicas (o conhecimento do plano de jogo dos concorrentes). Como Nye reconhece a vantagem dos EUA nas três dimensões, isto justificaria a sua vocação para liderar e para, via reprodução de suas instituições, utilizar o poder brando como força de atração para coagir e influenciar o resto do mundo acerca da superioridade do projeto e do modo de vida norte-americano. Os EUA “ [...] *por vezes serão obrigados a agir sozinhos, mas sem nunca perder de vista a necessidade de legitimação de suas ações*”. (NYE, 2002, p. 262). No tipo de multilateralismo cooperativo, esquematizado por Nye, os EUA não devem, entretanto, abrir mão de sua vocação de liderança e de seus interesses nacionais, mesmo que para tal o poder bruto tenha que ser exercido unilateralmente.

Estando corretas, os Estados Unidos continuarão sendo o país número um, porém, mesmo assim, na era da informação global,

ser o número um já não é o que era. Para ter êxito nesse mundo, o nosso país deve, não só conservar o poder bruto, como também expandir o poder brando e saber combinar os dois na defesa dos interesses nacionais e globais. (NYE, 2002, p. 273).

No outro extremo do debate, ou seja, na vertente em que a superioridade bélica e que a vocação imperial dos EUA deve ser acatada pelo resto mundo, Nye destaca a posição de Charles Krauthammer. Antes dos atentados de setembro de 2001, no início do ano, Krauthammer afirmou que:

[...] depois de uma década em que Prometeu se fez de pigmeu, a tarefa mais urgente da nova administração é reafirmar a liberdade de ação americana. [...] Nós devemos nos recusar a bancar o “dócil cidadão internacional” [...] O novo unilateralismo reconhece a unicidade do mundo unipolar que atualmente habitamos e, desse modo, assinala o verdadeiro começo do pós-Guerra Fria na política externa dos EUA. (KRAUTHAMMER, apud, NYE, 2002, p. 26, grifo do autor)

Depois que as redes de televisão e agências de notícias do mundo todo mostraram o bombardeio da cidade de Bagdá, ou seja, a superioridade bélica dos EUA e a espetacularização da guerra, até então nunca transmitida em tempo real, os vencedores da Guerra Fria reivindicavam para si o título de senhores do mundo. Krauthammer endossava o discurso do presidente George Bush, quando do festivo retorno das tropas que combateram na I Guerra do Iraque, em 1991, ao declarar que tinha início um novo século americano.

Como antes já enunciamos, mas nos interessa aqui retomar, a amplitude da política externa norte-americana descartara a concepção de defesa nacional ainda no início da Guerra Fria. Ao substituí-la pela doutrina da segurança nacional, nos seus fundamentos assentava-se a idéia de que o bem-estar americano dependia do funcionamento da economia global e da aderência mundial a certas normas. A objetivos tão ambiciosos, parece razoável entendermos o quanto a idéia de defesa soou arcaica para o tipo de liderança que o DOD projetou.

A amplitude do projeto de segurança nacional engendrado pelo DOD trouxe para o escopo de suas políticas o comércio e as relações de trocas internacionais, a lavagem de dinheiro *offshore*, o preço do petróleo, os refugiados, a degradação ambiental, a violação dos direitos humanos, os cartéis de drogas e os *hackers* de computadores, ou seja, tudo que estivesse fora da ordem tornou-se tópico da sua política de segurança nacional. Em um mundo regido por mudanças contínuas e

assolado por perigos mutantes, emergiu a crença na importância de um forte braço militar para a proteção dos interesses políticos e econômicos dos EUA. (BACEVICH, 2003, p.121)

De acordo com Bacevich (2003, p. 118), em *American Empire*, as diferentes ameaças letais que rondam permanentemente os EUA levaram Madeleine Albright concluir que as estratégias de defesa norte-americanas não poderiam mais ser concebidas como outrora, durante a Guerra Fria, na qual havia uma única e poderosa ameaça, a da expansão e superioridade bélica soviética. O pós Guerra Fria mostrava-se mais tenebroso e o avanço do terrorismo com os atentados do World Trade Center (1993), de Oklahoma City (1995), do Khobar Towers (1996), das embaixadas dos EUA no Kenya e na Tanzânia (1998), o do USS Cole (2000) e novamente no World Trade Center (2001) atestavam a vulnerabilidade dos EUA e exigiam o recrudescimento da sua política de segurança nacional. Certos de que a ameaça terrorista era iminente, segundo William Cohen, secretário de Defesa de Bill Clinton, a grande pergunta que pautava a sociedade norte-americana, bem como sua política externa, não era se ocorreria algum tipo de atentado, mas sim quando ocorreria.

Bacevich (2003, p. 128), nos alerta que o endurecimento da política externa norte-americana conduziu os EUA para a posição daquilo que denomina de um Estado guarnição. Dotada desse princípio básico, a política de segurança nacional dos EUA tem como premissa a convicção de que o risco e a vulnerabilidade nacionais são contínuos, portanto, seu controle deve ser o mesmo que exige uma doença crônica cujo tratamento deve ser ininterrupto. Endossada pela retórica da política e reforçada pela mídia, a doutrina da ação preventiva propagou a idéia de que é essencial para a segurança nacional delinear-se um futuro possível e previamente imaginado, antecipando-se e avaliando-se todos os riscos, para que antecipadamente construam-se as ações defensivas que sejam capazes de neutralizá-los. Para tal, não basta que os EUA detenham uma força militar poderosa e superior a todas as outras, mas deve ter um potencial militar que lhe permita manter sua superioridade frente a todas as combinações possíveis de riscos e de adversários.

É bom aqui fazermos uma ressalva e lembrarmos que a estratégia da doutrina preventiva foi endossada por liberais e por conservadores, por democratas e republicanos, e só agora, depois do desastre que provoca no Iraque, começa a ser criticada por parte do *establishment*. Mesmo assim, até os democratas, e mesmo parte do Partido Trabalhista inglês, absorveram a crença de que a doutrina preventiva é necessária não apenas para proteger os interesses norte-americanos, mas essencial

para a segurança global, como se nesse desenho geopolítico mundial os EUA ainda desempenhassem o papel de guardião central.

Desde a queda do muro de Berlin, simbolizando o fim do mundo socialista e a possibilidade de expansão ilimitada do capitalismo, a estratégia de engajamento do Pentágono deixou clara a intenção de modelar o ambiente internacional para acomodar os interesses políticos e econômicos dos EUA. Desde então, o seu poder militar, globalmente, vem sendo utilizado para tranquilizar, antecipar, intimidar, prevenir, influenciar, guiar e controlar, rotineira e continuamente, o resto do mundo, estando presente em todas as situações que entendeu serem necessárias para defender os interesses norte-americanos. Em regiões consideradas de menor importância para sua geopolítica, a projeção de poder militar dos EUA ocorre em ações de duração limitada, como exercícios de demonstração de força militar.⁶⁹ Segundo Bacevich, nessa trajetória, o DOD, antes apenas limitado à defesa, transmutou-se em um verdadeiro Departamento de Projeção de Poder dos EUA e o alcance e a diversidade das atividades patrocinadas pelo DOD são hoje compatíveis com aquelas “[...] *de um império em que o sol nunca se põe*”. (BACEVICH, 2003, p. 127)

Finda a Guerra Fria e derrotada a URSS, para Bacevich as premissas da política militar dos EUA podem ser assim resumidas: um amplo consenso sobre o desejo inerente de poder militar; o comprometimento com a manutenção perpétua da supremacia militar norte-americana; a maximização da utilidade de sua força e do seu poder militar sob uma ambiciosa agenda; e a convicção de que o engajamento militar dos EUA é decisivo para a manutenção da ordem internacional e para que o processo de Globalização tenha continuidade, levando o povo norte-americano a lucrar com a sua política. Conforme o Secretário de Defesa, William Cohen, pronunciou: “ [...] *economistas e soldados dividem o mesmo interesse pela estabilidade*”. (BACEVICH, 2003, p. 128)

Em *The Sorrows of Empire*, Chalmers Johnson (2004, p. 23) nos mostra que, apesar de não possuir colônias como os antigos impérios europeus, os EUA estão convencidos de que são um bom Império e que suas forças militares se encontram distribuídas pelo planeta apenas para a manutenção da estabilidade e garantia da segurança mútua. Sendo esta uma das premissas básicas de sua política externa,

⁶⁹ Segundo o Secretário de Defesa, William Perry, as ações pela manutenção da paz e os exercícios multilaterais no Cazaquistão, na Croácia, na Nigéria, no Uzbequistão, na Turquia e no Egito, são elementos que compreendem um programa desenhado para gerar abertura e confiança entre as nações.

logicamente, sua presença militar é fundamental para promover uma ordem liberal mundial baseada em eleições livres, no estilo norte-americano, e em mercados abertos. Tal como agiam os impérios do passado, para Johnson, também o Império norte-americano expande o seu modo de vida e assegura, para os seus agentes no *front* e para as altas patentes militares que servem fora do território norte-americano, imunidade e a garantia de que suas tropas não serão responsabilizadas por possíveis crimes cometidos contra os habitantes locais.

Tanto Johnson quanto Bacevich identificam a expansão do poder dos EUA assentada em bases imperiais. Johnson (2004, p. 1) nos diz que, ao constituir-se como um Império de bases militares, os EUA fundaram um novo modelo de imperialismo militar até então inexistente, mantendo para seus guerreiros, no *front*, condições para a preservação da cultura e do modo de vida norte-americano, tal como se estivessem na *homeland*. Além das características clássicas, comuns a qualquer império, marcadas por rituais militares e afirmação de supremacia racial, os EUA colocam à disposição de seus legionários todas as facilidades do seu complexo-militar-industrial-acadêmico, tais como pesquisas universitárias e centros de desenvolvimento, refinarias de petróleo e distribuidoras, inumeráveis escritórios internacionais, fabricantes de munição para pequenos exércitos, corporações multinacionais e o trabalho barato que estas usam, bancos de investimento, fundos de defesa, especuladores de todos os tipos e inúmeros advogados da globalização. Enfim, como afirma Johnson, o Império garante suportes teóricos e práticos para todos aqueles que se propõem engajar no processo de obrigar outras nações a abrirem-se para a exploração e para o modelo capitalista preconizado pelos EUA.

Johnson ainda nos mostra, ao analisar a expansão das bases militares norte-americanas, que isto traz em si algo novo, diferente dos tradicionais requisitos que a atividade militar requer e que pressupõe qualidades e instituições necessárias por uma nação para lutar em uma guerra por sua defesa. O que é novo, naquilo que Johnson denomina de militarismo norte-americano, é que esse tipo de expansão não pressupõe a existência da guerra. O militarismo é um fenômeno tipicamente norte-americano, no qual suas instituições e as forças militares estão concentradas em torno dos objetivos de segurança nacional e até mesmo do compromisso com a integridade da estrutura governamental da qual eles fazem parte. O militarismo sobrepõe-se às negociações feitas pela esfera civil e explicaria o fato da CIA converter-se em um exército privado do presidente americano, utilizada secretamente para projetos que ele, seu Departamento de Estado e o DOD desejam conduzir à margem do processo decisório institucional. Outra característica desse militarismo, identificado por Johnson, é a

predominância de oficiais militares e de representantes da indústria bélica em altos postos do governo, como Collin Powell e outros militares que ocupam, ou ocuparam, cargos de destaque no governo George W. Bush.

De acordo com Johnson (2004, p. 64), o militarismo norte-americano não foi gestado durante nenhuma guerra em particular, mas foi formando-se aos poucos, entre uma guerra e outra, embalado pelo crescimento gigantesco de sua indústria bélica. Conforme enunciamos anteriormente, sabemos que o período que antecede a preparação das guerras gera muita riqueza, e a riqueza e a concentração de poder dos EUA estão em movimento desde o final do século XIX. Se durante um período o objetivo primeiro era entrar na competição mundial e garantir a primazia sobre algumas áreas de influência periféricas ao capitalismo, pouco depois, iniciada a Guerra Fria, estes objetivos ampliaram-se e, dada a insuficiência da extensão de suas bases militares pelo mundo para a segurança do Império, também o controle do espaço sideral tornou-se cada vez mais decisivo. Em inúmeras intervenções militares os EUA utilizaram seu aparato bélico espacial.⁷⁰ Segundo o general Richard B. Myers, então chefe do Comando Espacial dos EUA, o Kosovo foi uma guerra espacial e criou um novo paradigma para o futuro: os satélites militares e o sistema de ocupação do espaço orbital permitiram que os EUA realizassem bombardeios precisos, com ataques de mísseis teleguiados, mantendo suas tropas fora da zona de perigo. Igualmente, no Afeganistão, após os atentados de 11 de setembro, o ataque realizado em represália utilizou o suporte aéreo espacial.⁷¹

Não restam dúvidas de que a idéia de que os EUA podem controlar o mundo através da dominação estratégica e planejada do espaço saiu fortalecida após os atentados de setembro de 2001. A partir de então, a política externa norte-americana intensificou o abandono dos acordos de cooperação política e militar e passou a reafirmar sua supremacia e o domínio que possuem sobre o espaço, reforçando o seu poder imperial, mas, sobretudo, é o poder militar *cybertech* que está retroalimentando e redesenhando as estratégias geopolíticas globais norte-americanas. Para esses objetivos, a provisão de serviços de banda larga, em altíssima velocidade, via satélites, tornou-se crucial para municiar de inteligência e de informações suas forças

⁷⁰ No bombardeio aéreo sobre a Sérvia, ente 24 de março e 3 de junho de 1999, os invisíveis bombardeiros B-2 foram utilizados intensamente e as missões saíram direto do Missouri para os Bálcãs, voltando logo em seguida. Na campanha, apenas duas aeronaves foram abatidas sem que houvesse baixa de combatentes.

⁷¹ Apesar de o Pentágono afirmar que os ataques com mísseis teleguiados foram precisos ao atingir seus alvos, no Afeganistão, e que os danos colaterais foram pequenos, entenda-se morte de civis, estima-se que morreram tantos afegãos quantos foram os mortos norte-americanos no ataque ao World Trade Center.

de segurança. O projeto *Joint Vision 2010/2020*, elaborado pelo Pentágono, traz no seu bojo a convicção de que militarizar o espaço sideral, a partir de estações orbitais municiadas de armamentos a *lasers* de alta energia, permitiria atingir alvos na Terra ou alvejar satélites de outras nações. Além disso, o *Joint Vision 2010/2020*, tem como objetivo central criar um novo modelo conceitual para as forças armadas norte-americanas.

No cerne do *Joint Vision* reside a convicção de que os EUA têm a possibilidade de alterar a própria natureza da guerra, concentrando o seu poder de combate e dispensando a atual necessidade de que as forças militares estejam agrupadas em um único lugar físico. Em suas bases, reside a crença de que o potencial das tecnologias da informação garantirá às forças norte-americanas, agindo unilateralmente ou com aliados, derrotar seus adversários em qualquer tipo de operação militar, sejam guerras convencionais ou não. Com a promessa de criação de uma força militar persuasiva na paz, decisiva na guerra e proeminente em toda e qualquer forma de conflito, o *Joint Vision*, em suas estratégias, delineou para o novo militarismo o uso intensivo das tecnologias da informação. Segundo o secretário Cohen:

[...] a tecnologia garante agora aos Estados Unidos uma oportunidade que nenhuma outra força armada jamais teve: a habilidade de ver através da "neblina" da guerra mais claramente e alvejar com precisão objetivos a longa distância. Isso significa poder lutar com invisibilidade, de maneira secreta, furtiva e surpresa, garantindo eficiência a um baixo risco". (BACEVICH, 2003, p. 133, grifo do autor).

No coração do *Joint Vision* pulsa a idéia de que é possível a promoção de uma *Revolution in Military Affairs* (RMA), representada pela convergência de poderes, entre planejamento e tecnologias da informação, da qual emergirá de sua base digital única, em prol da dominação global onipresente, o controle de uma economia política integrada e unificada em todos os seus pilares. Não foi por acaso que a política externa dos EUA, tanto no governo Clinton quanto no de George W. Bush, assumiu posição contrária em todos os tratados que cerceiam o controle sobre as armas e tem dificultado o acesso ao espaço sideral por parte de outros países. Também não é por acaso que assistimos a retomada de novos projetos espaciais, ainda fracos, mas que se reestruturam, como o da Rússia e o da China. Se a hipótese da competição entre Estados nacionais ainda tem validade, e para nós ela continua atual, o novo espaço a ser conquistado é o sideral.

Ao depender cada vez mais das comunicações via satélite, os EUA argumentam que ficou vulnerável à espionagem de seus adversários, que poderiam desenvolver armas anti-satélites e interferir em suas transmissões. O princípio que impera no projeto de militarização do espaço é o mesmo de todos os impérios anteriores: proteger seu território e suas capacidades. O que é novo é que o espaço aéreo não tem fronteiras e sua ocupação e militarização hoje é prioridade dos EUA. O Comando Espacial do *Joint Vision* afirma que a Globalização da economia mundial vai continuar e que a missão do Pentágono é dominar a operação espacial das missões militares e proteger os interesses norte-americanos e seus investimentos, em um mundo cada vez mais antiamericano.

Como afirma Johnson (2004, p. 82), para *pensar o impensável*, em prol de uma nova estratégia de dominação global, fundamentada no espaço sideral e na transformação do poder militar nas próximas décadas, o *Joint Vision* já está em curso.⁷² Para defender-se dessa catástrofe imaginada, agora sim, uma verdadeira Guerra nas Estrelas, foi criado o 614º Esquadrão de Inteligência Espacial, na Base Aérea de Vandenburg, na Califórnia. Como parte fundamental deste programa, no qual os EUA pretendem impedir preventivamente outras nações de co-habitar o espaço sideral, foi criado o *Ballistic Missile Defense* (BMD), cujo objetivo é construir sistemas de defesas contra mísseis balísticos de outros países. Por baixo dessa imensa rede militarizada, que se expande pela Terra e rompe suas fronteiras em direção ao espaço, encontra-se uma poderosa infra-estrutura de telecomunicações e o domínio absoluto das tecnologias da informação que suportam o seu sistema de segurança global e permitem, sabe-se lá até quando, a reprodução de seu poder imperial.

⁷² Grifo do autor.

CAPÍTULO 3 – O MARCO HISTÓRICO DA IMPLANTAÇÃO DAS INFRA-ESTRUTURAS NACIONAIS DE TELECOMUNICAÇÕES NA ARGENTINA E NO BRASIL

Quando afirmo a existência de múltiplas trajetórias em função da relativa facilidade com que o capital e a coerção se concentraram, quando atesto uma forte interdependência entre a forma de um estado e seu acesso anterior ao capital e quando procuro seguir mais uma análise prospectiva que retrospectiva das transformações na estrutura do estado, é que estou abandonando os caminhos firmes do academismo estabelecido em favor de uma aventura no repensar do passado. Além disso, ao discutir mil anos em pouco mais de duzentas páginas, não posso esperar mais do que identificar algumas relações importantes e ilustrar como elas atuaram. (TILLY, 1996, p. 84)

Brasil e Argentina são sociedades que possuem processos de desenvolvimento históricos semelhantes, ambas economias com capitalismo tardio, e que partilham do mesmo quadro temporal, apesar de algumas datas não coincidentes e das especificidades de cada país. Além disso, estamos convencidos de que, dada a nossa predisposição de analisar os casos em estudo com a isenção necessária, no processo investigativo que fazemos conseguiremos discriminar o que é específico e o que é originariamente comum a cada um dos processos, perseguindo o que Tilly identificou como uma possível combinação de tipologias.

Apoiados pelo recente estudo realizado por Fausto e Devoto (2004), *Brasil e Argentina Um ensaio de história comparada (1850-2002)*, e pela convicção de que, apesar das disparidades e de separados no tempo e no espaço, os processos de privatização das telecomunicações da Argentina, realizado em 1990, e do Brasil, realizado em 1998, ambos se inscrevem no mesmo processo da competição interestatal pelo domínio da infra-estrutura global de telecomunicações, iniciamos esse capítulo fazendo procurando identificar o marco histórico dessas duas sociedades e o papel que as infra-estruturas nacionais de telecomunicações tiveram no desenvolvimento desses países.

Claro para nós está, dadas as premissas que fizemos, que a formação das infra-estruturas nacionais de telecomunicações, principalmente, nos países de industrialização tardia, como Brasil e Argentina, durante o século XX, inscreveu-se no bojo de seus processos de desenvolvimento. Se inicialmente refletiram o tipo de inserção subordinada desses países, ao longo de sua implantação e expansão procuraram também atender a objetivos internos e de desenvolvimento nacional.

No capítulo que ora iniciamos, nosso enfoque ficará restrito à infra-estrutura de telecomunicações, ou seja, ao suporte montado para que nele trafegasse as comunicações no interior desses países e destes com os demais centros do capitalismo mundial. Essa observação se faz importante porque nesse estudo não abordaremos o desenvolvimento da indústria de teleequipamentos e nem a formação de cadeias de radiodifusão, a não ser quando necessário.

3.1 - UMA BREVE COMPARAÇÃO ENTRE O DESENVOLVIMENTO DA ARGENTINA E DO BRASIL ATÉ 1950

A Argentina e o Brasil possuem semelhanças que são essenciais para que possamos comparar o processo de construção de suas infra-estruturas de telecomunicações. Além do papel central do Estado na promoção de seus processos de desenvolvimento, ambos os países possuem imensos territórios, com populações dispersas, e elites não muito comprometidas com um projeto de construção nacional.

[...] suas elites dirigentes e intelectuais, como as de qualquer país, tenderam a oferecer visões edificantes da história nacional, sobretudo quando a comparavam com a de outros países. Ao longo do século XX, as elites argentinas viram seu país como uma das sociedades mais abertas e igualitárias do mundo, especialmente em comparação com a dos Estados Unidos. [...] No Brasil, com maiores contradições, ocorreu fenômeno semelhante em relação ao negro. Intelectuais e parte das elites insistiram na maior abertura e menor discriminação existente no país, também em comparação com os Estados Unidos. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 23)

Entretanto, em ambos os países a nação ainda se encontra em processo de construção e não vemos suas elites engajadas em projetos que vão além de seus próprios interesses, seja os de acumulação e de concentração de capital, seja o de reproduzirem os padrões de comportamento e consumo cosmopolitas. Quando comparados entre si, a competição entre Argentina e Brasil se estende para além dos campos de futebol.

Se no campo político e institucional o Brasil se encontrava à frente da Argentina por volta dos anos 1850, já na virada do século XIX para o século XX, a Argentina apresentava maior desenvolvimento, não apenas econômico, mas, principalmente, no campo das instituições republicanas e nas políticas públicas, como

a educação⁷³. Embora o Brasil só tenha proclamado a República em 1889, ambos os países adotaram o mesmo sistema político, inspirados no modelo norte-americano: o de República Federativa. Com intervalo de 37 anos entre suas Constituições, igualmente também adotaram o regime presidencialista e a divisão entre os poderes da República, estabelecendo as respectivas competências da União e das províncias, no caso argentino.⁷⁴

No campo econômico, a Argentina apresentava um desenvolvimento considerável, com níveis de renda semelhantes aos da Austrália, Canadá e da Nova Zelândia. Segundo os autores (2004, p. 151), se utilizarmos os dados levantados por Angus Maddison, abrangendo os anos de 1900, 1910, 1925 e 1935, o PIB/*per capita* brasileiro não apenas era inferior ao argentino, como também ficou abaixo dos indicadores do Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela.⁷⁵ Principalmente nos anos que antecederam a I Guerra Mundial, a expansão das exportações argentinas foi excepcional, e seu PIB pode ser comparado ao da Alemanha e dos Países Baixos.

Tudo isso não pressupõe que devemos ignorar a desigualdade regional do desenvolvimento – um fenômeno nítido, que caracterizou tanto o Brasil quanto a Argentina, embora seja mais acentuado no Brasil. No caso brasileiro, as regiões Norte e principalmente Nordeste, que já experimentavam visível declínio, ao longo do século XIX, ficaram ainda mais atrasadas, com o ímpeto da economia cafeeira no Centro-Sul e das atividades diversificadas, no Sul do país. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 154)

Na Argentina, os núcleos dinâmicos se concentraram numa extensa área de criação de gado e de produção de cereais, em Santa Fé, no último caso, e a Sudoeste de Córdoba, província de Buenos Aires, que abrigavam grande contingente de imigrantes. Em uma outra área, formada por Mendonza, San Juan e San Luis, voltadas essencialmente para o comércio com o Chile, o dinamismo era menor, mas também existente. Segundo os estudos da CEPAL, no início do século XX, o

⁷³ Ver Fausto e Devoto, *op cit*, p. 53.

⁷⁴ Fausto e Devoto consideram que a Constituição da Argentina, de 1853, só foi acatada por todas as províncias depois de 1860, mesmo assim a preponderância da província de Buenos Aires foi mantida, principalmente no que diz respeito ao sistema tributário e aos gastos governamentais. Na Constituição Argentina, à União foi concedida competência para arrecadar impostos sobre importações e exportações, enquanto que a Constituição brasileira, de 1891, atribuiu aos estados da federação a responsabilidade de arrecadar os impostos sobre as exportações, essencial para os estados mais fortes, como São Paulo. Também no campo das instituições militares, dada a descentralização, a Constituição brasileira não vetou a criação de forças militares estaduais, enfraquecendo o poder de coerção do governo federal, propiciando relações menos hierarquizadas do que na Argentina.

⁷⁵ Recomendamos consultar tabela 1. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 151)

desenvolvimento *hacia afuera*, decorrente da divisão do trabalho que emanava do centro capitalista, subordinando a periferia, foi comum tanto no Brasil como na Argentina.⁷⁶

No modelo de desenvolvimento *hacia afuera*, até a crise dos anos 1930, as atividades agropecuárias, na Argentina, e as agrícolas, no Brasil, destinadas às exportações, foram o motor dessas economias. “*Entre 1913 e 1928, as exportações da Argentina representavam cerca de 40% das exportações totais da América do Sul, enquanto as do Brasil perfizeram 27%, excepcionalmente, em 1913, e 20%, em 1927*” (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 155 - 156). A pauta de exportações da Argentina era mais diversificada, sendo a carne, a lã, o trigo e o milho, os itens mais importantes, exportados para a Inglaterra e para a Alemanha. Já a pauta de exportações brasileiras, destinadas basicamente aos EUA, era restrita, sendo o produto mais importante o café, seguido apenas pela borracha, durante o seu *boom* compreendido no período entre 1898 e 1910, com franca decadência dos demais itens exportados.

Na Argentina, houve ingresso de capitais ingleses e o desenvolvimento da indústria de carnes foi beneficiado por inovações tecnológicas que possibilitaram a instalação de grandes frigoríficos e a exportação de carne congelada e enlatada. Apesar de a Inglaterra ser o grande centro importador, parte da produção destinava-se também ao mercado interno, cuja renda *per capita*, conforme vimos anteriormente, igualava-se a de alguns países europeus. Entretanto, de acordo com Cardoso de Mello (1998), em *O Capitalismo Tardio*, este tipo de industrialização não caracterizou a passagem do “modelo de crescimento para fora” ao “modelo de crescimento para dentro”, segundo o pensamento da CEPAL. Para tal, a dinâmica do crescimento deveria desprender-se da demanda externa, o que não foi o caso argentino, para ser substituída pelo investimento endógeno, deslocando-se o centro dinâmico da economia para dentro da nação⁷⁷.

Ainda segundo Fausto e Devoto, a ocupação do espaço pela produção, bem como para o alargamento das fronteiras, na Argentina e no Brasil deu-se de forma diferente. Na Argentina, na condição de arrendatário de pequenas propriedades, o agricultor, devido à escassez de mão de obra quase sempre imigrante, além dos preços internacionais, obteve melhores rendimentos, dada a escala produtiva e a possibilidade de alcançar o pleno emprego ao utilizar mão de obra familiar. Na

⁷⁶ As teses da CEPAL vieram questionar o tipo de inserção internacional dos países periféricos que, ao adotarem a Teoria das Vantagens Comparativas, optavam por dinamizar setores cujos bens eram produzidos com custos menores, em termos comparativos, privilegiando a abundância de recursos naturais, vantagens climáticas, etc. em prol de sistemas voltados para a industrialização e superação da subordinação ao Centro hegemônico.

⁷⁷ Ver Cardoso de Mello, *op cit*, p 98, grifos do autor.

Argentina, a passagem do regime da grande propriedade para o regime de arrendamento foi favorecida por duas conjunturas históricas: a primeira, pela oferta de terras públicas, graças à expansão da infra-estrutura ferroviária, combinada com a escassez de mão de obra; e a segunda, quando a forma de arrendamento já era predominante e inexistiu oferta de novas terras, surgiram os *golondrinas*, ou seja, imigrantes temporários que atraídos pelos salários, dada a escassez de mão de obra na Argentina e abundância na Europa, se deslocavam em busca de trabalho durante o período de colheita. Também nesse país o Estado promoveu políticas mais assertivas voltadas para a imigração.

No caso brasileiro predominaram duas formas de propriedades: em São Paulo existiam grandes fazendas nas quais eram dominantes as relações de *colonato*, com mão de obra assalariada, grande parte imigrante.⁷⁸ No Sul, particularmente no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, a produção agropecuária combinou a pequena propriedade familiar com a existência de grandes propriedades, voltadas para a criação de gado de corte, principalmente em terras fronteiriças à Argentina e ao Uruguai, cujos proprietários eram, em maioria, estancieiros de origem brasileira e portuguesa. A pequena propriedade familiar, comumente, destinava-se ao cultivo de verduras, frutas e criação doméstica, utilizando mão de obra também proveniente do fluxo imigratório. Nas demais áreas do país, com raríssimas exceções, predominaram relações de produção em que a subordinação da mão de obra aos “senhores da terra” foi dominante. Apesar da abolição da escravidão, ficaram resquícios da economia colonial, dificultando a introdução de relações de produção baseadas no trabalho assalariado.⁷⁹

Favorecida pelo ingresso de capitais estrangeiros, ainda no século XIX, e devido à sua forma de inserção no capitalismo internacional, através do fornecimento de carne congelada, principalmente ovina, a Argentina mais cedo promoveu relações de produção assalariada no seu processo de desenvolvimento para fora. Diferentemente do que aconteceu no Brasil, rapidamente instalou-se uma infra-estrutura ferroviária que permitiu que as províncias produtoras se conectassem aos centros consumidores internos e aos portos exportadores. Por outro lado, depois da I Guerra Mundial, principalmente a partir de 1930, cada vez mais o desenvolvimento industrial brasileiro foi ganhando velocidade superior ao argentino.

Entretanto, no estudo que fizeram, Fausto e Devoto, não sustentam o ponto de vista bastante comum em diversos autores de que a primeira grande Guerra, e o

⁷⁸ Grifo nosso.

⁷⁹ Ver Fausto e Devoto, *op cit*, págs. 162 – 165, grifo do autor.

conseqüente refluxo das exportações, foi decisiva para o desenvolvimento do mercado interno e para promover um amplo processo de industrialização baseado em substituição de importações. Para os autores, a guerra provocou restrições ao comércio mundial, mas não apenas às exportações de produtos agrícolas. Também as importações de bens de capitais necessários à construção de infra-estrutura e insumos industriais tiveram seus fluxos diminuídos. Aparentemente, a guerra favoreceu o desenvolvimento de indústrias que tinham capacidade ociosa e que não dependiam totalmente de insumos externos⁸⁰.

Em relação ao equilíbrio financeiro, tanto no Brasil quanto na Argentina as condições externas foram determinantes e a vulnerabilidade externa foi um componente essencial das inúmeras crises financeiras que estes países sofreram. Os saldos das balanças comerciais, o ingresso de investimentos estrangeiros e o acesso aos créditos internacionais dependiam de suas formas de inserção. Particularmente, Fausto e Devoto, (2004, p. 169) chamam a atenção para duas crises: a da Casa Baring Brothers, inglesa, na Argentina, em 1890; e a do Encilhamento, no Brasil, de 1891, envolvendo a Casa Rotschild. Além da semelhança cronológica, os autores nos alertam para as conseqüências que geraram, pois a crise Argentina afetou as negociações posteriormente feitas pelo Brasil. Igualmente, Argentina, em 1899, e Brasil, em 1906, utilizaram o mecanismo de Caixas de Conversão para adesão ao padrão-ouro e emissão de moedas lastreadas em ouro, porém a tentativa não foi bem sucedida em ambos os países.

Em termos de participação e organização política, no período que vai de 1890 a 1937, também a Argentina encontrava-se à frente do Brasil. Fausto e Devoto nos lembram que a denominação de pacto oligárquico só é válida para a Argentina até o ano de 1912:

[...] quando foi editada a Lei Sáenz Pena. A lei introduziu o voto secreto e obrigatório para todos os cidadãos do sexo masculino maiores de dezoito anos, adotando o alistamento militar (padrón militar) como parâmetro para o alistamento eleitoral. Garantiu também a representação das minorias na Câmara dos Deputados, na proporção de dois para um. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 190)

Apesar de na Argentina a Lei Sáenz Pena não considerar o voto de mulheres e de estrangeiros, no Brasil os analfabetos, grande parte da população, foram alijados do processo. Só com a aprovação do Código Eleitoral de 1932, já durante o governo

⁸⁰ Ver FAUSTO e DEVOTO, *op cit*, p. 158.

Vargas, é que o Brasil incluiria o voto secreto e obrigatório para os maiores de dezoito anos do sexo masculino e também o voto para mulheres que exercessem cargos públicos. Para o conjunto da população, o voto feminino permaneceria facultativo. Enquanto que na Argentina as questões eleitorais permaneceriam resolvidas por juízes federais, no Brasil foi criada a instituição da Justiça Eleitoral, ou seja, institucionalmente estávamos a um passo adiante. Apesar das diferenças e semelhanças, é importante frisar que, no Brasil, a alternância de Minas Gerais e São Paulo no poder, se causou desacordos e descontentamentos, manteve uma certa estabilidade política até a posse de Vargas, o que não aconteceu na Argentina depois, principalmente, de 1912, quando as oligarquias deixaram de ser o centro do cenário político nacional.

No campo militar, a preocupação com a formação de quadros de oficiais preparados no Brasil se antecipou à Argentina, mas em ambos foram envidados esforços para incorporar o conjunto dos cidadãos às Forças Armadas, por meio do alistamento obrigatório. Entretanto, na Argentina essa incorporação foi mais ampla, haja vista que a Lei Ricchieri obrigou todos os jovens de vinte anos a prestarem o serviço militar, enquanto aqui a universalidade na prestação do serviço militar foi burlada principalmente pelas elites. Também os imigrantes e seus filhos, diferente do que aconteceu na Argentina, não viram na carreira militar o instrumento de integração e de ascensão social no novo país. Fausto e Devoto nos mostram que ambos os países, para profissionalizarem suas forças armadas, compraram armas da Alemanha e com este país criaram vínculos para treinamento de suas tropas. Com a Guerra, a posição brasileira de apoio aos aliados no conflito fez com que houvesse um corte na cooperação estabelecida com os alemães e com que se estreitassem os laços com a França.

Os rumos não coincidentes da Argentina e do Brasil, no plano das relações internacionais, dissociaram os vínculos preferenciais externos de cada um dos países no campo militar. A posição de neutralidade da Argentina na Primeira Guerra Mundial, seja durante os governos conservadores de Roque Sàenz Peña e De la Plaza, seja durante a presidência radical de Hipólito Yrigoyen, foi responsável pelo fato de que a influência alemã na organização militar Argentina sofresse apenas uma interrupção durante o conflito, voltando a ser importante na década de 1920. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 210).

No campo das comunicações, desde o século XVII ambos os países já possuíam Serviços Postais, mas nas telecomunicações propriamente ditas Brasil e

Argentina começam a instalar suas infra-estruturas através da permissão de exploração por parte do poder local a companhias estrangeiras. O telégrafo elétrico foi introduzido no Brasil, ainda em 1852, interligando o Rio de Janeiro à Petrópolis já em 1855. Dez anos depois, essa infra-estrutura chegava até Porto Alegre e, em 1884, as linhas de telégrafo elétrico atingiam São Luís e dois anos depois chegavam à Belém do Pará. Na Argentina, não foi muito diferente, o telégrafo elétrico interligou províncias e utilizou, como na maior parte dos países, o cabeamento da rede ferroviária, bastante extensa devido à exportação de cereais. Entretanto, na longa distância, ou seja, nas ligações intercontinentais, o controle da rede telegráfica submarina permaneceu como um importante instrumento de poder mundial do Império Britânico durante a segunda metade do século XX e a Argentina chegou a ser um pólo privilegiado.

Na América Latina, periferia do sistema já descolonizada mas com inserção fortemente subordinada, os excedentes foram absorvidos: as empresas estrangeiras voltadas para as comunicações internacionais implantaram redes e operavam serviços, estendendo cabos telegráficos terrestres e submarinos e bases de radiotelefonia. Algumas eram ramificações dos monopólios estatais, como a Cable & Wireless, britânica, outras eram privadas, como a ITT, norte-americana. Entretanto, o que é importante ressaltar é que essas redes serviam, antes de tudo, para as comunicações comerciais internacionais e atendiam à elite dominante em suas necessidades de comunicação pessoal. Os objetivos de universalização, existentes nos países do centro capitalista, na periferia do sistema não fizeram parte das estratégias iniciais da infra-estrutura que se ampliava.

Por outro lado, a proliferação das agências de notícias, tal como a francesa Havas (hoje France Press), a britânica Reuters, as norte-americanas AP e UPI, e outras, além do noticiário forneciam também informações econômico-financeiras e, como não poderia deixar de ser, na periferia acabavam por influenciar as decisões políticas e econômicas. É nesse contexto de internacionalização que as primeiras concessões serão outorgadas no Brasil e que o setor de telecomunicações irá constituir-se.

Na Argentina, em 1881, La Societé du Pan-Téléphone de Locht, empresa de capital suíço, ainda no governo de Julio Roca, com Bernardo de Irigoyen como Ministro das Relações Exteriores, inaugurou uma pequena rede e, logo após, utilizando a infra-estrutura telegráfica ferroviária, instalou um circuito entre Buenos Aires e Chivilcoy, inaugurando a primeira rede de longa distância. Antes da virada do século já estava constituída a Unión Telefónica del Río de La Plata, através da fusão da La Societé du Pan-Téléphone, da Telefónica del Río de La Plata e da Gower-Bell

Co., de capital, inglês, e inaugurado o cabo submarino entre Punta Lara e a cidade uruguaia de Colonia. No início do século XX, a rede argentina foi se ampliando e Buenos Aires conectou-se a Rosário, Mar del Plata, Azul, Tandil, Pergamino, Córdoba, Santa Fé, Bahía Blanca, Río Cuarto e Trenque Lauqueun. Em 1912, a Western Electric Co. iniciou suas instalações na Argentina, e, em 1920, criada a ITT nos EUA, em 1925 ela já atuava no Prata e, através da Western Electric Co. criou a filial argentina com o nome de Compañía Standard Electric Argentina. Em 1927, coincidindo com a expansão dos EUA na economia internacional, a ITT comprou a Compañía Telefónica Argentina (CTA) e logo após, em 1929, a Unión Telefónica del Río de la Plata (UT). Ainda nas primeiras décadas do século, foi inaugurado o primeiro circuito telefônico com a Espanha, seguido pelos EUA, Canadá, México e Cuba. Em 1931, a Argentina já estava conectada com o Brasil, Peru, Colômbia, Grã Bretanha, França e Alemanha.

Iniciativas como a que existiu no Brasil, em 1870, com o Visconde de Mauá tentando estabelecer um cabo submarino interligando Brasil à Portugal, estavam fadadas ao fracasso e foram incorporadas pela inglesa Telegraph Construction and Maintenance Co., que recebeu do Imperador concessão exclusiva por 60 anos para a exploração dos serviços de telegrafia, renováveis por mais 40 anos. Logo após, em 1874, seus direitos foram transferidos para a Western and Brazilian Telegraph Co. que permaneceu na exploração dos serviços até 1973. Em 15 de novembro de 1878, também por outorga do Imperador, foi dada a primeira concessão para a exploração dos serviços de telefonia no Rio de Janeiro à Bell Telephone Company, de capital norte-americano, mas o empreendimento não foi adiante. Em 1907, a Light & Power, grupo anglo-canadense, que já explorava os serviços de eletricidade e de bondes elétricos no Rio de Janeiro, criou a Companhia Telefônica Brasileira (CTB) e expandiu seus serviços para São Paulo, Belo Horizonte, Vitória e outras cidades da região Sudeste. Enquanto a CTB concentrou sua atuação nas áreas de maior tráfego comercial e de maior renda, a Western ficou com a operação da longa distância, e valendo-se da isenção da taxa terminal, concedida pelo governo, pode praticar preços mais competitivos que suas concorrentes estrangeiras.⁸¹ A história das telecomunicações no Brasil, pode ser assim resumida, conforme Dantas:

⁸¹ Se nos serviços telegráficos e telefônicos havia domínio do capital estrangeiro, a expansão da radiotelegrafia e da radiodifusão no Brasil teve outra trajetória. Em 1907, o Congresso decretou que sua exploração seria de competência exclusiva da União. Essa decisão foi reafirmada seguidamente em 1917, 1927 e 1931. Entretanto, no período compreendido entre 1921 e 1924, o monopólio esteve suspenso e foi criada a Companhia Radiotelegráfica Brasileira, Radiobras, na verdade um consórcio formado pelas norte-americanas Western e RCA, pela estatal francesa Cie. Générale de Télégraphie e pela alemã Telefunken. Aproveitando-se da brecha criada pela legislação, outras empresas entraram no mercado, entre elas a Companhia Telefônica Rio-Grandense, controlada pela norte-americana ITT.

[...] nos revela ter havido, no passado, um verdadeiro "duopólio", compartilhado por um Estado semicolonial e um poderoso grupo empresarial estrangeiro. O Estado, com poucos recursos e administradores desinteressados (para dizer o mínimo), cuidava das comunicações interioranas. As ligações entre Rio, São Paulo, Santos e Belo Horizonte - e destas cidades para o exterior - ficavam por conta da Western e seus sócios. "Podia-se falar de casa, pelo telefone, do Rio e de São Paulo, para Paris, Londres ou Nova York, porém não se podia falar para Porto Alegre, Salvador ou Recife", lembra Pareto (1976:38). De fato, para nossa economia exportadora era mais decisivo comunicar-se com as capitais do mundo do que com as da periferia pobre e atrasada do Brasil. (DANTAS, 1996, p. 45, grifos do autor)

3.2- OS CONTURBADOS GOVERNOS DE VARGAS E PERÓN E AS BASES DO NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO

As duas guerras mundiais, na primeira metade do século, e a crise dos anos 1930 revelaram os limites de crescimento *hacia afuera* que predominou em toda a América Latina desde meados do século XIX. Diante do enfraquecimento do padrão-ouro, durante a depressão, os centros industrializados protegeram seus mercados internos, imprimindo controle cambial e desenvolveram regimes preferenciais de comércio com os países que já faziam parte de suas áreas de influência. A queda dos preços internacionais dos produtos agrícolas e das matérias primas trouxe problemas graves para a periferia capitalista, em particular para toda a América Latina, demonstrando que a inserção capitalista nos moldes da divisão internacional do trabalho imposta pelos países centrais e absorvida pelas elites econômicas da periferia era incompatível com o processo de desenvolvimento.

Entre 1914 e 1945 se interrompeu o processo de globalização da economia mundial. O comércio internacional, as correntes de capitais e os movimentos migratórios, não recuperaram os níveis anteriores à primeira Guerra Mundial. O período implicou numa desglobalização das relações econômicas internacionais. (FERRER, 1998, p. 34)

É nesse contexto que, sob a liderança de Raul Prebisch, ganhou corpo a interpretação crítica da CEPAL e a proposição de uma nova forma de inserção internacional e, antes de tudo, um novo modelo de desenvolvimento, agora *hacia*

adentro. O Estudo Crítico da América Latina de Prebisch, de 1949, de acordo com Ferrer (1998, p. 33), considerou a existência de formas diferenciadas de desenvolvimento entre os diferentes países latino americanos. De um lado, apontava a existência de um enclave exportador desvinculado do conjunto da economia e da sociedade. Nesta tipologia, o progresso técnico penetrava apenas no setor vinculado e inserido no mercado mundial, ainda que a maior parte da economia continuasse a operar com técnicas e níveis de produtividade tradicionais. De outro lado, identificou países em que a atividade exportadora ampliou sua influência para o conjunto da economia e da sociedade, como foi o caso argentino.

A Argentina, além de escassa população, diferente do Brasil, possuía a vantagem de terras férteis e do clima temperado, atraindo, principalmente depois de 1870, a maior parte das correntes migratórias e os investimentos estrangeiros. Até 1930, praticamente sua população já estava incorporada ao mercado interno, e, como vimos anteriormente, com renda *per capita* satisfatória, indicadores de alfabetização e de urbanização elevados e com uma rede de infra-estrutura superior aos países vizinhos, como o Brasil.

As idéias de Prebisch e dos colaboradores da CEPAL, como Celso Furtado e Aníbal Pinto, para não falarmos de outros, se propagaram rapidamente e durante os anos 1950 já conformavam um enfoque sistêmico específico da periferia e surgia como alternativa às teorias tradicionais. Não por acaso, finda a II Guerra, quando se desarticularam os velhos impérios europeus, as nações da Ásia e da África, que promoviam seus movimentos de libertação, identificaram no pensamento da CEPAL os limites do seu desenvolvimento, próprios de toda a periferia do sistema capitalista. Rejeitando a teoria desenvolvida nos centros industrializados, a CEPAL entendeu que o subdesenvolvimento era a outra face do desenvolvimento, portanto, dada a subordinação existente, não podia procurar suas soluções em estratégias baseadas em outras realidades.

Descartando os preceitos da teoria neoclássica e do livre comércio, a periferia precisava encontrar seus próprios referenciais teóricos para a promoção do desenvolvimento, e isto implicava conhecer profundamente as realidades nacionais. Foi da interpretação do processo de desenvolvimento *hacia afuera* latino americano que surgiu o esquema analítico Centro X Periferia, cuja proposição continha um novo tipo de inserção internacional na divisão internacional do trabalho. Foi também dessa matriz que se originaram os modelos de industrialização que marcaram o nacional desenvolvimentismo de diversos países da América Latina. Porque o pensamento da CEPAL questionava a existência de um centro de poder mundial, é que foi possível

entender as especificidades do subdesenvolvimento, as diferenças qualitativas entre estruturas desenvolvidas e subdesenvolvidas, e abdicar dos ensinamentos de Rostow, que via o crescimento como decorrente da superação de etapas.

Essas duas idéias iluminam de ângulos diversos o fenômeno do poder nas estruturas econômicas mundiais, fato praticamente ignorado pelas teorias econômicas convencionais que privilegiam a idéia de equilíbrio. A Cepal representou, portanto, um esforço de restauração da economia como ramo da ciência política, o que se explica pela influência de Keynes sobre Prebisch e de Marx sobre alguns jovens Cepalinos de maior valor. (FURTADO, 1998, p. 29).

Acreditando que as transformações relativas à absorção do progresso técnico e dos termos de trocas não se dariam espontaneamente através do jogo das livres forças dos mercados, tornou-se imprescindível a adoção de políticas ativas e a intervenção do Estado para definir as novas regras do jogo. Nos países latinos americanos, durante a crise dos anos 1930, apenas a Argentina manteve seus pagamentos externos, e foi comum, quase entre todos eles, as restrições às importações e o controle de câmbio. Ao final da década de 1940, o Estado havia assumido funções que não exercia antes. O controle de câmbio, que até então era uma resposta conjuntural, passou a ser um requisito necessário para a proteção de seus mercados para o processo de substituição de importações que tinha início em alguns países. (FERRER, 1998, p.36)

Para entendermos as diferenças que a partir de então marcaram os processos de desenvolvimento brasileiro e argentino, para nós se faz necessário retroceder um pouco no tempo e encontrar as origens nacionalistas em um e outro. O nacionalismo esteve presente nos dois países de formas diferentes. Se em 1922 a Semana de Arte Moderna e o lançamento do Manifesto Pau Brasil marcam no Brasil a vontade de ser brasileiro, na Argentina, no mesmo ano de 1922, já estava criada a Yacimientos Petrolíferos Fiscales que, apesar de pouco expressiva, teve grande apelo eleitoral na vitória de Yrigoyen, em 1926. Por outro lado, em um tempo muito próximo, com apenas um mês de diferença, a estabilidade política do Brasil e da Argentina foi abalada com a derrubada de seus governos em 1930 e em ambos o nacionalismo cumpriu papel relevante. O golpe de Estado argentino, que resultou na queda de Yrigoyen, desgastado por seu radicalismo, foi fruto do acordo entre os generais Justo, identificado como liberal conservador, e Uriburu, apoiado por nacionalistas, sem que praticamente houvesse resistência. No caso brasileiro, a queda de Washington Luís

teve resistência e a revolução só foi vitoriosa quando, após três semanas, tomou posse uma junta militar.

O fim do regime oligárquico brasileiro foi promovido por políticos integrados no sistema oligárquico, mas em oposição ao domínio de São Paulo, por figuras liberais e por uma parcela dos militares, sobretudo jovens oficiais, os “tenentes”, desdenhosos da hierarquia militar. Os primeiros desejavam apenas rearranjar o sistema vigente; os liberais almejavam uma sociedade civil mais ativa e um sistema político mais aberto, “uma república nova”. Já os militares eram unânimes na preferência por uma solução autoritária, embora discrepassem em outros pontos. Um deles era a preservação das hierarquias, defendida pela alta oficialidade e questionada pelos “tenentes”. Estes queriam, sobretudo, um novo Brasil, com um Estado forte. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 241 – 242, grifos do autor)

Na Argentina, a referência nacional que se buscava era a de um passado perdido e mesmo a corrente nacionalista, mais autoritária, o que no caso significava a restauração da ordem, muito mais que inovações na economia ou no papel do Estado, identificava o momento histórico como de decadência. Aqueles que viam no programa nacionalista e industrialista uma via essencial para o crescimento eram uma minoria. No caso brasileiro, pelo contrário, havia uma perspectiva otimista quanto ao futuro, com o Estado cumprindo papel decisivo na construção da nação e incorporando setores intelectualizados nacionalistas, antes de tudo por negarem o passado e desejarem a modernidade.

Na Argentina, logo o general Uriburu teve que convocar eleições legislativas e presidenciais, em 1931, e daí para frente o país enfrentaria, cada vez mais, as pressões dos movimentos sociais e dos partidos políticos. No Brasil, ao contrário, a Constituição de 1934 possibilitou a eleição indireta de Getúlio Vargas, e, mesmo com convocação de eleições legislativas estaduais para a eleição de governadores, o regime democrático teve duração curta e, em 1937, já havia forte centralização das decisões no governo federal. Com a instauração do Estado Novo, poucas greves espocaram e o movimento sindical ficou atrelado ao governo, ao contrário do que aconteceu na Argentina. Lá houve o fortalecimento das organizações sindicais, que se mantiveram independentes do Estado, e a refundação da Confederação Geral do Trabalho, a CGT, de origem sindicalista e socialista.

No campo econômico, a partir dos anos 1940 o PIB do Brasil e da Argentina ficaram muito próximos, cerca de US\$ 54 bilhões o do primeiro e de US\$ 59 bilhões o do segundo país. Fazia já algum tempo que o crescimento brasileiro era mais acelerado, com a manufatura ganhando destaque, e mesmo com o impulso do

processo de substituição de importações que o peronismo deu à Argentina, ainda assim o desempenho brasileiro foi melhor. Porém, a renda *per capita* argentina continuou muito à frente da brasileira, cerca de quatro vezes mais, devido principalmente, ao tamanho das populações, respectivamente, 14 milhões de habitantes e 42 milhões de habitantes, em 1940, e devido ao fato que, nos anos que precederam a I Guerra Mundial, na Argentina havia se formado uma classe média ampla e com melhores indicadores de desenvolvimento e qualidade de vida. O número de automóveis por habitantes na Argentina era de 30 para cada mil habitantes; de linhas telefônicas instaladas era de 32 por mil habitantes; e o consumo de energia era de 180 kw *per capita*. No Brasil, durante 1940, estes indicadores situavam-se abaixo dos do país vizinho: o número de automóveis era de 4 por cada mil habitantes; o de telefones era de 7 para cada mil habitantes; e o consumo de energia era de 111 kw *per capita*⁸².

Entretanto, no campo da política comercial brasileira, grandes modificações aconteceriam, com a ampliação da pauta de exportações e com o crescimento do volume exportado, compensando as perdas da queda do preço internacional do café. A Argentina continuou com a sua pauta de exportações atrelada ao trigo e à carne, que tiveram seus volumes afetados negativamente, apesar dos preços internacionais estáveis e, logo depois, ascendentes. Enquanto em 1940 o trigo representou 37% e a carne 39% do valor total das exportações argentinas, que dependiam essencialmente do mercado da Inglaterra, o café em grão representou 34% das exportações brasileiras e o algodão passou de 3%, em 1930, para 18%, principalmente em função do crescimento do mercado da Alemanha.

Segundo os dados de Díaz-Alejandro, entre 1932-1933 e 1938-1939, os termos de intercâmbio melhoraram em 30% na Argentina e pioraram em 35% no Brasil, ao passo que o quantum das exportações caiu 20% na Argentina e cresceu 70% no Brasil. Esses dados dependem do período observado, pois há significativas variações interanuais. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 253).

Por outro lado, a política protecionista da Inglaterra, firmada em 1932, na Conferência de Otawa, cada vez mais privilegiaria a Austrália, em detrimento da Argentina, para o fornecimento de carne congelada. Em contrapartida, o Brasil, ao longo desses anos foi firmando acordos comerciais com a Áustria, Bélgica,

⁸² Ver Fausto e Devoto, *op cit*, p. 251 - 252.

Luxemburgo, Polônia, Iugoslávia, Índia, Colômbia, Letônia, Lituânia, Nova Zelândia, Síria, Líbano, enfim, abria o leque de sua política externa⁸³.

No decurso da década de 1930, as transformações econômicas e sociais levaram os detentores do poder a uma nova percepção do interesse nacional. Embora sem descurar dos interesses das exportações tradicionais, a política externa brasileira buscou formas de cooperação e barganhas voltadas para um interesse nacional compreendido de maneira mais abrangente do que o período anterior, pois visava contemplar outros segmentos da sociedade. Isto explica as transformações havidas na política externa brasileira, como o reforço do pragmatismo e do seu sentido de instrumento do projeto de desenvolvimento nacional, que tinha na implantação de uma siderúrgica sua pedra angular. (CERVO e BUENO, 2002, p. 234)

A Itália e a Alemanha, dada uma certa identidade ideológica, aceitaram de bom grado o Estado Novo, no Brasil, e, num primeiro momento, os EUA ficaram apreensivos, mas logo perceberam que o país não adotaria uma posição de alinhamento com os países do Eixo, pois não integrou o Pacto Anti-Komintern. Decisivo para o fortalecimento das relações do Brasil com os EUA foi a atuação de Oswaldo Aranha, antigo embaixador em Washington, onde tinha grande prestígio, e Ministro das Relações Exteriores entre 1938 e 1944, mas a II Guerra Mundial traria pressões para as políticas externas do Brasil e da Argentina.

Se Vargas, durante o ano de 1939, resistiu às pressões dos EUA, assumindo uma posição independente e neutra mas que às vezes aparentava pender para os países do Eixo, em 1941 já estava alinhado. Na Conferência Pan-Americana do Rio de Janeiro, em 1942, o Brasil dava andamento à declaração de guerra e às articulações para ceder a base militar de Natal aos EUA⁸⁴. Por sua vez, a Argentina continuou a manter a sua posição de neutralidade e só viria a romper com os países do Eixo em 1944, quase ao final da II Guerra. Sem dúvida, a dianteira que o Brasil vinha mantendo na renovação de suas instituições republicanas avançou ainda mais no pós Guerra e estreitou seus laços com a nova potência hegemônica. Por outro lado, a instabilidade da política externa da Argentina em relação ao antigo *hegemon* tornava-se mais complexa e foi agravada pela instabilidade política interna, que resultou na queda do governo de Castillo, em 1943.⁸⁵

⁸³ Ver Fausto e Devoto, *op cit*, p. 254.

⁸⁴ Verificar em Cervo e Bueno, *op cit*, p. 248 – 267.

⁸⁵ O golpe na Argentina em 1943 fragmentou ainda mais forças políticas já esfaceladas entre militares nacionalistas, pró-germânicos e pró-aliados.

Após o golpe, na Argentina, várias pastas ministeriais e instituições foram ocupadas por militares da ativa, caracterizando um golpe militar e mostrando que o Exército estava no poder e não apenas apoiando uma ditadura civil, como no Brasil acontecera um pouco antes. Se Vargas assumiu uma postura populista, aproximando-se das classes trabalhadoras, apelando para que estas lhe dessem sustentação e criando um sindicalismo cuja base era de pelegos, na Argentina, Perón conseguiu, em meio a tantas facções, permanecer à frente da estratégica Secretaria da Guerra, fortalecendo seu poder nas forças armadas e depois ocupar a Secretaria de Trabalho e Previdência.

A lógica que desenvolveu a frente desse órgão se baseava na cooptação ou destruição do movimento sindical existente e, ao mesmo tempo, no oferecimento de uma legislação social capaz de criar uma base de sustentação política para o novo regime. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 277)

No Brasil, apesar dos conflitos políticos e do regime ditatorial, em 1943 lentamente se prenunciava uma saída democrática, enquanto que na Argentina o conflito era maior e mais complexo, sofrendo ainda as pressões da opinião pública e da política externa dos EUA. Uma solução negociada afastou Perón do governo e seus aliados que permaneceram conseguiram, em meio à crise, convocar eleições para fevereiro de 1946.⁸⁶ No Brasil, as eleições foram convocadas para dezembro de 1945 e, institucionalmente, adiantava-se à Argentina, pois em fevereiro de 1945, a Lei Constitucional estabeleceu eleições diretas para todos os cargos, enquanto que no país vizinho a Constituição de 1853 e a Lei Sáenz Peña continuavam em vigor, com os cargos de presidente e de senadores eleitos indiretamente.⁸⁷ Segundo Fausto e Devoto (2004, p. 284), no Brasil votaram 6,2 milhões de leitores, perfazendo cerca de 13% da população, e na Argentina 2,8 milhões de eleitores, equivalendo à cerca de 18% da população.

A coalizção peronista era composta por parte do movimento sindical, reunida no Partido Laborista, e dissidências do Partido Radical e no Brasil não existiam ainda agremiações políticas fortes e com demarcações claras. Regionalmente, as lideranças políticas tinham outros acordos, embora Dutra fosse apoiado pelo PSD e pelo PTB,

⁸⁶ O Departamento de Estado dos EUA incriminou Perón trazendo a público o documento denominado "Livro Azul Argentino", no qual o candidato à presidência e outros militares aliados a ele eram acusados de cumplicidade com o nazismo.

⁸⁷ Na Argentina, cargos de deputados eram eleitos diretamente, mas por sistema de lista incompleta e nas províncias predominavam as Constituições locais.

sendo que ambos dominavam a máquina estatal, e a UDN já despontasse como forte força de oposição, porém fragmentada. Em contrapartida, na Argentina as cisões eram enormes e Perón foi apoiado por conservadores, por setores ligados à Igreja, por líderes das províncias que tinham ligações com a oligarquia e pela grande massa de trabalhadores urbanos, frontalmente contrários à União Democrática.⁸⁸

Estas considerações nos pareceram essenciais pois, no nosso entender, diferenciarão profundamente o nacional desenvolvimentismo capitaneado pelo Estado que viria instaurar-se no Brasil e o processo que ocorreu na Argentina, no qual a vitória de Perón foi recebida como uma ruptura com o passado liberal, mas ao mesmo tempo, uma continuidade do regime militar. Muitas das promessas da campanha de Perón diziam respeito à garantia de direitos políticos já concedidos no governo anterior e à ratificação pelo Legislativo de decretos igualmente já sancionados, ou seja, a busca pelo consenso político, praticamente impossível de ser alcançado, e sua irredutível vontade de aumentar sua influência política, empurraram o Estado argentino e o brasileiro em direções contrárias. Desde 1937, no Brasil, a preocupação com o desenvolvimento da infra-estrutura e de uma base produtiva autônoma de insumos básicos para a produção industrial se encontrava presente.

A nova burguesia industrial estabelece, desde o início, uma relação simbiótica com o estado, encontrando nele o seu principal instrumento de poder e competição. Dependente de seus subsídios e investimentos, a “vontade conquistadora” da burguesia passa, desde então, pela vontade e ação do estado, no desbravamento das novas fronteiras possíveis para sua expansão. Competindo por tributos, taxas, subsídios, gastos, investimentos e créditos, a burguesia industrial inscreve-se assim, como mais um parceiro e adversário nos conflitos e compromissos que dividem e envolvem as várias frações da burguesia agromercantil e financeira, até então articuladas politicamente na forma de oligarquias predominantemente, regionais. (FIORI, 2003, p. 137 – 138, grifos do autor).

Com o fim do Estado Novo, o governo Dutra predizia, em nome da democracia representativa, ter abandonado o forte viés nacionalista anterior, a ponto da Comissão Mista Brasileiro-Americana, criada em 1948, ter ressaltado o liberalismo da nova Constituição brasileira, conforme lemos em Ianni (1979). Apesar das forças eleitorais liberais que elegeram Dutra ganharem mais poder na condução dos interesses das empresas privadas, nacionais e estrangeiras, não conseguiram se livrar da expressiva presença do Estado.⁸⁹ Por outro lado, a ascensão industrial, o

⁸⁸ Verificar em Fausto e Devoto, *op cit*, p. 286 - 287.

⁸⁹ Ver Ianni, *op cit*, p. 84 e Fiori, *op cit*, p.140.

envolvimento dos militares e a expansão do poder e do aparelho de Estado trouxeram uma nova complexidade à condução da política econômica. *“Quanto aos estrangeiros, a presente Constituição Brasileira abandonou a perspectiva nacionalista (que surgira na Constituição de 1934 e havia sido fortalecida na de 1937) e restaurou o regime de igualdade entre nacionais e estrangeiros.”* (IANNI, 1979, p. 82)⁹⁰

Por sua vez, o forte nacionalismo argentino pode ser observado no campo das telecomunicações. Em 1941, 43 empresas dividiam o mercado argentino, sendo as mais importantes a Unión Telefónica del Río de la Plata (UT), a Compañía Argentina de Teléfonos (CAT), a Compañía Entrerriana de Teléfonos (CET) e a Compañía Internacional de Teléfonos. Em 1946, durante o governo de Perón, a UT, com 519.000 linhas instaladas foi nacionalizada, sob fortes protestos do governo norte-americano, e em mãos privadas ficaram a CAT e a CET, de propriedade da Ericsson. Em 18 de março de 1948, através do Decreto 8104/48, os serviços de telecomunicações foram considerados públicos e o Estado passou a intervir diretamente na provisão dos serviços, deixando de limitar-se às tarefas de controle e regulação. Sobre a infra-estrutura da UT foi criada a Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA) que, em 17 de junho de 1949, passou a denominar-se Teléfonos del Estado (TE), sob coordenação da Dirección General de Teléfonos del Estado. Entretanto, apenas em 13 de janeiro de 1956, depois da queda de Perón, é que foi criada a Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), nos moldes das PTT's européias.

No setor de telecomunicações brasileiro, a estrutura regulatória existente, praticamente restrita a concessões, permitia que os serviços de telecomunicações fossem prestados por cerca de 1.200 empresas telefônicas, de capital estrangeiro, atuando sem coordenação e compromisso com diretrizes comuns de desenvolvimento, expansão e integração. Desde a descentralização promovida pela Constituição de 1891, a trajetória de desenvolvimento do setor apontava para a fragmentação de mercados e para a total impossibilidade da interconexão:⁹¹

Prates, L .R. refere-se ao termo “ilhas de comunicação” para caracterizar áreas restritas a empresa ou grupo de empresas, cuja comunicação com outras áreas seja dificultada por razões: tecnológicas (incompatibilidade de *software* ou *hardware*); institucionais ou mercadológicas, como foi, por exemplo, o caso do boicote por parte de companhias multinacionais ao tráfego de telegrafia ou telefonia gerado por empresas nacionais. Archer, R. pág. 146, ao comentar sobre as ilhas de comunicação, destaca que

⁹⁰ Nota do autor: The Department of State, Report of the Joint Brazil-United States Technical Commission, Rio de Janeiro, Brazil, February 7, 1949, p. 295.

⁹¹ Verificar em Costa (2000, p. 37).

“o resultado deste modelo foi estabelecer um absoluto caos no setor: levavam-se dias para serem conseguidas ligações interurbanas, as filas nas telefonistas se avolumavam, somente poucos municípios do território nacional eram atendidos, as ligações eram praticamente indisponíveis. O Brasil se tornou mudo, não falava. (MATTOS, 1994, p. 69, grifos do autor) .

Cada qual em seu âmbito, União, estados e municípios, definiam o regime de concessões e outorgas brasileiros e apenas com a Constituição de 1946 foi colocado sob a competência da União o controle dos serviços telegráficos e de radiodifusão, apesar de a mesma permitir que as concessionárias dos serviços de cabo submarino permanecessem operando até o final de suas concessões.

A decisão governamental de manter o monopólio somente sobre a radiodifusão, seguiu uma tendência que já havia se disseminado por toda a periferia latino-americana: em todo o continente pôde-se notar a presença maciça da ITT nas ligações de telégrafo e telefonia, priorizando o setor primário-exportador entre os grupos sociais de maiores rendas. Em meio a este mecanismo de reprodução de poder, o controle governamental da radiodifusão foi intensificado de forma a garantir a censura das programações radiofônicas, bem como a barganha política com os líderes locais em torno das concessões. (MATTOS, 1994, p. 72)

No Brasil, não havia um modelo de telecomunicações definido, além da descentralização das operações, também as tarifas correspondentes não obedeciam a critérios articulados. A infra-estrutura aqui instalada obedecia apenas aos interesses das concessionárias estrangeiras, limitando-se à prestação de serviços para as regiões mais desenvolvidas do país e nenhum comprometimento com os objetivos de universalização dos serviços, investimentos industriais ou em P&D. A exploração dos serviços de telefonia era feita, principalmente, pela Companhia Telefônica Brasileira – CTB, subsidiária do grupo anglo-canadense Brazilian Traction Light & Power Co., que operava na região Sudeste, e pela Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da americana International Telegraph Telephone – ITT, atuando nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e em algumas cidades do Nordeste. A rede de longa distância para escoamento do tráfego telefônico interurbano era formada por sistemas de rádio em microondas de média capacidade, interligando as cidades do Rio de Janeiro, São

Paulo, Campinas, Belo Horizonte e Brasília, e por instalações de baixa capacidade para atendimento ao restante do país.⁹²

A fragmentação e circuitos de baixa capacidade tornavam a infra-estrutura disponível insuficiente para o atendimento da demanda e impossibilitada para transmitir dados ou imagens. As comunicações internacionais, por sua vez, também não atendiam às necessidades de inserção internacional da economia brasileira em expansão e eram feitas por circuitos de rádio em ondas curtas e de cabos telegráficos submarinos que interligavam o Brasil à Europa e aos EUA. A Western Telecom Co., através de cabos submarinos operava os serviços de telegrafia do Brasil com as cidades de Nova York, Buenos Aires e Londres e interligava todas as capitais litorâneas; as americanas Radional e Radiobras e a italiana Italcable, suas concorrentes, ofereciam serviços alternativos de telegrafia internacional.⁹³

Desde o Plano SALTE, durante o governo Dutra, o estrangulamento do setor de telecomunicações foi diagnosticado como um ponto crítico para a promoção do desenvolvimento. A ausência de um modelo de telecomunicações e de um padrão de financiamento para sua expansão, aliados ao mau desempenho do setor, penalizado desde o fim da Segunda Guerra pelo desinteresse das companhias estrangeiras em ampliar seus investimentos, tornava mais precárias as telecomunicações brasileiras. Sob pressões contrárias dos liberais, criou-se uma Comissão Mista com objetivo de elaborar um projeto de Lei Básica de Telecomunicações, mas este sequer chegou a ser apreciado pelo Legislativo. Ainda na década de 1950, o Estado Maior das Forças Armadas montou uma Comissão Permanente de Comunicações, reafirmando o interesse militar pelo setor de telecomunicações.

Por sua vez, as transformações na Argentina se davam dentro de um contexto de uma forte política de nacionalização de setores básicos como o ferroviário, dos serviços de telefonia, de transportes públicos urbanos, de energia e de petróleo, de crescimento do aparelho estatal e dos gastos públicos, que cresceram cerca de 60% entre 1945 e 1954. É bom entendermos que não se tratou apenas de vontade política, mas deveu-se também a uma conjuntura européia favorável e ao aumento dos preços dos produtos que a Argentina exportava, gerando saldos comerciais reservas. No Brasil, ao contrário, durante o governo Dutra as reservas esgotaram-se e as importações sofreram forte processo de estrangulamento, com atrasos recorrentes

⁹² Sobre a história das telecomunicações brasileiras recomendamos consultar ARAUJO, R. C.- *Embratel: 30 anos de história*. - Rio de Janeiro: Centro de Memória Social Brasileira / Embratel, 1995. (Relatório de Pesquisa – mimeo); DANTAS, M. - *A Lógica do Capital Informação*, Ed. Contraponto, RJ, 1996 e PARETO NETO, J. V. - *Meio Século de Telecomunicações*, Telebrasil, p.27-39, mar./abr. , RJ, 1976.

⁹³ Verificar em Costa (2000, p. 38).

nas obrigações internacionais. Apenas depois de 1949, com a intensificação do processo de substituição de importações, com fortes barreiras protecionistas, a economia brasileira teria um desempenho mais favorável, fazendo com que os processos de estatização e de desenvolvimento da infra-estrutura básica ocorressem de forma muito mais lenta⁹⁴.

A criação e nacionalização do Banco Central da Argentina, aliadas à criação da Dirección Nacional de Industrias Del Estado (DINIE), representaram um avanço institucional em relação à modernização do aparelho de estado. Por outro lado, a debilidade dos quadros técnicos do *estado desenvolvimentista* era mais visível na Argentina do que no Brasil, pois desde a criação do grupo Cepal-BNDE, em 1954, os cepalinos ocuparam quadros técnicos importantes nas instituições de fomento brasileiros enquanto que na Argentina eles estariam mais ausentes.⁹⁵

Em 1950 e em 1951, novamente aconteceriam eleições, respectivamente, no Brasil e na Argentina, com resultados previsíveis: Vargas com 49% dos votos e Perón com 62,5%. No Brasil o universo eleitoral crescera 36% e na Argentina 167%, principalmente em decorrência da incorporação do voto feminino. “*A ampliação do eleitorado argentino foi tão grande que chegou a igualar o número absoluto de votantes nos dois países, apesar da grande diferença da população total.*” (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 307) Se Vargas enfrentaria desde o início a oposição ferrenha da UDN, principalmente, no plano político, Perón logo promoveria um grande ajuste que o enfraqueceria.

São muitas as teses que comparam os dois governos e mais ainda as histórias de cooperação e de acordos entre os dois governos. Almeida (2005, p. 53 – 66) nos fala que, antes mesmo de 31 de janeiro de 1951, Perón e Vargas articulavam os termos de um Acordo de Protocolo, cujos rascunhos foram encontrados pelo historiador argentino Jorge Gonzáles Crespo, anunciando a cooperação econômica e militar entre os dois países. Entretanto, segundo Almeida, Moniz Bandeira não acredita na existência de tal acordo, ainda mais quando consideramos as diferentes políticas externas. Perón era um declarado opositor da política externa dos EUA e um defensor ardoroso da união dos países latinos americanos e desejava maior cooperação entre Argentina, Brasil e Chile, uma idéia antiga do Barão do Rio Branco, conseguindo alguns acordos de desgravação aduaneira e coordenação cambial com o Chile, mas não com o Brasil.⁹⁶ Além de Vargas fazer questão de não se confundir com o

⁹⁴ Ver Fausto e Devoto, *op cit*, p. 301- 303.

⁹⁵ Grifo nosso.

⁹⁶ Perón e Ibañez assinaram o Tratado de União Econômica, entre Chile e Argentina, em 9 de julho de 1953, conhecido como Pacto de Santiago. (ALMEIDA, 2005, p. 60)

peronismo, procurando não alimentar seus adversários quanto a querer, tal como Perón, criar uma república sindicalista, o Brasil tentava negociar bilateralmente acordos de cooperação com os EUA.

A Comissão Mista Brasil-EUA para o Desenvolvimento Econômico, criada em 19 de dezembro de 1950, apesar de ressentir-se da recusa do envio de tropas para a Guerra da Coréia e do discurso nacionalista de Vargas, foi instalada no Rio de Janeiro, em 1951. A Comissão desenvolveu projetos com apoio de técnicos dos dois países para submetê-los à aprovação do Banco Mundial (BIRD) e do Banco de Exportação e Importação (*Eximbank*), ambos criados no pós Guerra. Enfrentadas as dificuldades iniciais inerentes à estabilização, o segundo governo Vargas teve como uma de suas principais estratégias a aceleração do crescimento, centrado na forte intervenção do Estado e no processo de substituição de importações. Utilizou sem muitas restrições incentivos fiscais e creditícios e, ao contrário do governo argentino, não atribuiu principal importância à expansão do consumo interno e, apesar do estreitamento dos laços com os EUA, a questão nacional, não foi relegada.

Em dezembro de 1951, Vargas enviou mensagem ao Congresso sobre a criação da Petrobrás e, em janeiro de 1952, um decreto sobre a regulamentação da remessa de lucros das empresas estrangeiras que atuavam no Brasil, fortalecendo o controle da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil e a atuação deste como autoridade monetária. Praticamente, ao longo de todo o segundo período Vargas, a política cambial foi bastante intervencionista, com a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) utilizando instrumentos de controle. Passou-se de um sistema misto, que combinava mercado livre com o oficial, a um sistema de leilões para as importações, conforme sua essencialidade para a agricultura e para a indústria. Por outro lado, vigorou um regime de câmbio livre com o objetivo de expandir as exportações e para promover o controle de capitais. O regime de taxas múltiplas favoreceu alguns setores industriais e penalizou a importação de produtos considerados não essenciais. Se por um lado o governo obteve o apoio de setores internos, de outro sofreu críticas contundentes do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, mesmo com os EUA refutando e não aceitando bem a guinada nacionalista, vários projetos foram postos em prática:

[...] 41 projetos, relativos, mormente a transportes e energia, financiados em sua maior parte pelo Eximbank e BIRD. Houve também a participação de capitais europeus. O Brasil, como

contra partida da ajuda econômica, deveria fornecer minerais estratégicos aos EUA. (CERVO e BUENO, 2002, p. 279).⁹⁷

Entretanto, se a eleição de Eisenhower colocava por terra o mito do tratamento especial que o Brasil receberia dos EUA, por outro lado os estudos desenvolvidos pela Comissão Mista Brasil-EUA para o Desenvolvimento Econômico seriam posteriormente essenciais para o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. Durante esse período, o Brasil criou instituições sólidas de estado capitalista moderno, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), e formou também um corpo técnico que, oriundo da CEPAL ou de tradição liberal, marcaria o desenvolvimento econômico brasileiro.⁹⁸ Essencial foi também a criação de instituições como o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e a Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Lessa, destaca:

Em primeiro lugar, devemos ter presente que os anos anteriores de industrialização não intencional, nos quais o setor público não esteve aparelhado, nem fiscal nem administrativamente, para fazer face às tarefas de complementação industrial, havia conduzido à configuração de claros pontos de estrangulamento, mormente no binômio energia-transporte. A pressão, por melhoria destes serviços básicos, dava substância a providências neste sentido que num primeiro momento enfocaram principalmente o reaparelhamento estatal.(LESSA, 1981, p. 20)

O BNDE, daí para frente, teria papel fundamental em todo o processo de planejamento econômico e industrial brasileiro:

Outrossim, diretamente orientado para o propósito do desenvolvimento industrial, foi incorporado em 1952 o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, apoiado em fundos provenientes de empréstimos compulsórios dos contribuintes de imposto de renda, como o propósito declarado de apoiar a diversificação industrial. Contudo, nos anos iniciais de vida desta agência, o principal de seus recursos esteve comprometido com o financiamento dos programas de infra-estrutura e apenas na segunda

⁹⁷ A subida ao poder do Partido Republicano nos EUA, com a eleição de Eisenhower, acabou com o mito de setores liberais que acreditavam que o alinhamento com os EUA traria benefícios ao país. No novo governo republicano, os trabalhos da Comissão Mista Brasil-EUA não estavam entre suas prioridades.

⁹⁸ O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), ex-autarquia federal, foi criado pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, quando era Ministro da Fazenda Horácio Lafer, e enquadrado como uma empresa pública federal, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, posteriormente, pela Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971. Hoje o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é subordinado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

metade dos anos 50 irá orientar suas atividades para a área propriamente industrial. (LESSA, 1981, p.21)

Na Argentina, a crise política e econômica fez com que Perón tivesse que renunciar a alguns de seus projetos nacionalistas, como no caso do petróleo, cuja exploração tentou abrir para o capital norte americano, sofrendo enorme resistência de setores aliados.⁹⁹ A estagnação da economia, a escassez de investimentos e de poupança, somadas à escassez de divisas e a conseqüente restrição às importações, obrigavam a política do governo a oscilar e a encontrar saídas nem sempre condizentes com as bandeiras do peronismo. Em 1952 o PIB diminuiu 6%, a inflação no varejo atingiu a 32% e uma série de problemas estruturais levou o Ministro Gómez Morales a adotar um plano de estabilização bastante ortodoxo, com controle da inflação, controle dos gastos públicos e redução dos investimentos e melhoria do setor externo. Os resultados macroeconômicos foram satisfatórios e nos 3 anos seguintes o PIB argentino cresceu cerca de 6,0% ao ano, consecutivamente.

Por outro lado, elaborou-se um plano quinquenal bem modesto para suprir os gargalos de setores essenciais, que sofreram diretamente os efeitos do desordenado processo de substituição de importações. Clara ficou a insuficiência de recursos internos, agora redirecionados para a produção de insumos básicos e bens de capital, e a necessidade de abertura a capitais externos, principalmente no setor petrolífero. Assim, em pleno governo republicano de Eisenhower, a Argentina teve que se reaproximar dos EUA, pedir empréstimos ao *Eximbank* e a rever a lei que regulamentava a remessa de lucros para o exterior por parte das empresas estrangeiras. O resultado foi o agravamento da crise política, ainda mais que a Constituição de 1949 estabelecia o monopólio estatal do comércio exterior, das fontes energéticas e dos serviços públicos.¹⁰⁰

As medidas tomadas, entretanto, só trouxeram benefícios no médio prazo e a escassez de divisas logo obrigou a política econômica a operar favorecendo o aumento das exportações, com subsídios ao setor agrícola e agravamento do déficit público. Em 1955, a Argentina já enfrentava uma nova crise, com alta da inflação e do déficit comercial, pressões por recomposição da renda e crescente insatisfação dos trabalhadores e da Confederación General Económica (CGE), cujo poder não se comparava com o da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). A Argentina tinha trilhado um caminho diferente do brasileiro para enfim chegar a um

⁹⁹ Ver Fausto e Devoto, op cit, p. 315.

¹⁰⁰ Ver Fausto e Devoto, op cit, p. 317.

lugar aquém. Lá, ao contrário do que aconteceu no Brasil, nas fases expansivas, o consumo foi privilegiado ao invés do investimento. Entretanto, o nível de vida de sua população continuou muito superior ao brasileiro, mesmo com o PIB brasileiro atingindo US\$ 115 bilhões contra os US\$ 99 bilhões da Argentina, em 1955. Apesar do crescimento da economia, ambos os governos *populistas* sofreram diretamente as pressões das oposições e de setores que os apoiavam e, preservadas as diferenças, os desfechos do governo de Vargas e de Perón deram-se sob fortes crises políticas e pressões das classes trabalhadoras.¹⁰¹

O empenho de Vargas para conciliar interesses opostos e ampliar o escopo de sua base de sustentação não foi suficiente para superar a fragilidade política de seu segundo governo. A oposição da UDN cresceu e até o suicídio do presidente parecia sair fortalecida. Na ordem de sucessão legal, o núcleo legalista representado pelo Ministro da Guerra, o general Lott, ganhou força e temporariamente apaziguou as divisões no seio das forças armadas, encontrando uma solução provisória, embora cheia de ameaças, até a eleição e posse de Juscelino Kubitschek. Na Argentina, a hostilidade ao peronismo, apesar de também explícita, não aglutinava forças suficientes para derrubar o governo e tomar o poder. Foi necessário que, em confronto direto com a Igreja, o peronismo fechasse o principal jornal católico e aprovasse a lei do divórcio para que a oposição aglutinasse as Forças Armadas, principalmente o Exército e a Marinha, e as camadas médias e altas da sociedade. Seguiram-se uma série de atentados e o aumento da truculência de ambos os lados, até a formação de uma Junta Militar e a partida de Perón para o exílio.

Na queda de ambos os governos, as Forças Armadas tiveram papéis decisivos, se bem que no Brasil, em que pese o suicídio de Vargas, a saída foi mais negociada e acabou favorecendo e fortalecendo o poder civil e os partidos políticos, ao passo que na Argentina, o desfecho foi mais cruento e verificou-se o pouco comprometimento das elites políticas, maior fragmentação social e dentro das próprias Forças Armadas, que, ao fim e ao cabo, saíram fortalecidas como força política. Ao fim do governo de Perón, a palavra de ordem geral das forças que o derrubaram parecia ser “desperonizar” o país e varrer por completo dos quadros do Estado os seguidores de Perón. No Brasil, como a saída foi institucional, os quadros do governo Vargas foram preservados e o aparelho de Estado criado, posteriormente, daria continuidade ao projeto nacional desenvolvimentista.¹⁰²

¹⁰¹ Grifo nosso.

¹⁰² Ver Fausto e Devoto, *op cit*, p. 332 – 338, grifos do autor.

3.3- O NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO À BRASILEIRA E PORTENHO

A posse de Juscelino Kubitschek, apesar das tentativas de golpe, foi assegurada pelo núcleo legalista das Forças Armadas, ao passo que o governo de Arturo Frondizi, depois do governo passageiro do general Eduardo Lonardi - que foi obrigado a renunciar três meses após a posse - e do governo do general Pedro Eugenio Aramburu, não sofreu obstáculos, sobretudo porque o presidente anterior se comprometera a negociar a transição previamente com as Forças Armadas. Ou seja, se aqui quase houve um golpe para impedir a posse de Juscelino, na Argentina já houvera nos governos militares que antecederam o governo eleito, golpes dentro do próprio golpe.

Kubitschek, além de apontar para um Brasil imaginário, um país de futuro a ser ainda construído, que pode ser simbolizado por Brasília, começou o seu governo com grande ímpeto, sem perder-se em disputas ideológicas, aproveitando as instituições e projetos anteriores, imprimindo novo vigor ao Estado brasileiro e abraçando o nacional desenvolvimentismo. Seu Programa de Governo explicita o projeto que aqui seria implantado e, em 1956, os objetivos que norteariam a política econômica foram apresentados no Plano de Metas. O Plano procurou potencializar investimentos diretos do Estado para os setores de infra-estrutura, prioritariamente, transportes e energia, e para setores industriais considerados básicos para o desenvolvimento, como o siderúrgico e o de refino de petróleo; e de bens de consumo duráveis, como o automobilístico.¹⁰³ O Estado, de forma associada, isto é, com a articulação entre o capital privado nacional e estrangeiro, imprimiria um processo de industrialização acelerada.

O Plano de Metas, ao longo de sua execução, previa a ampliação das importações de equipamentos e insumos industriais e elevação dos gastos do setor público. Inovador, propunha mecanismos de financiamento e fundos parafiscais, mas acarretaria ainda uma situação de endividamento externo, com fortes desequilíbrios de natureza financeira. Os resultados do Plano de Metas, de forma geral, foram auspiciosos e, apesar do aumento da inflação e das dificuldades no setor externo, os investimentos em infra-estrutura apontavam para a intervenção do Estado, antecipando-se à demanda industrial, e a economia cresceu rapidamente. Por volta de 1957 e 1958, o PIB brasileiro cresceu cerca de 8% e a geração de emprego impulsionou a renda e o consumo, com a inflação saltando de 7% para 24% em 1958. Os desequilíbrios da balança comercial, onerada pela queda das exportações de café

¹⁰³ Ver Costa, 2000, p. 8 – 9.

e pela importação de bens de capital e de insumos para alimentar a indústria nascente, fizeram com que o Brasil tivesse que recorrer ao *Eximbank*. Ao invés de privilegiar a política de estabilização, o Plano de Metas apontava para o desenvolvimento, mesmo com desequilíbrio, ao contrário de outros países latino-americanos que, em processo de estrangulamento, adotaram políticas recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, centradas na estabilização e na diminuição de suas taxas de crescimento.

Na Argentina, Frondizi e Rogelio Frigerio, seu principal colaborador, tentaram criar uma enorme frente ampla agregando setores progressistas de vários matizes, atraídos por seu discurso intelectual, inclusive peronistas. Entretanto, apesar das palavras de ordem industrialização e desenvolvimentismo, a amplitude que seu discurso foi tomando, abraçando peronistas, católicos descontes, a esquerda, a direita, enfim, acabou conduzindo-o a assumir uma posição anti Revolução Libertadora. No pleito de fevereiro de 1958, Frondizi, pela UCRI, obteve 45% dos votos contra 29% de Balbín, pela UCRP, e ainda maioria na Câmara dos Deputados e a totalidade do Senado.¹⁰⁴

Mesmo com a transição negociada, Frondizi teve que agir com cautela, no campo político e econômico, devido à hostilidade dos militares. Seu governo, tal como o de Kubitschek, tinha a convicção que o desenvolvimento deveria ser promovido pelo setor industrial com base no modelo de substituição de importações. Se aqui JK criara o *slogan* “50 anos em 5”, o de Frondizi foi sintetizado em “petróleo + carne = aço + indústria química”. Na Argentina, o projeto nacional desenvolvimentista procurava combinar a ação forte do Estado com a abertura ao capital estrangeiro, principalmente no setor petrolífero. Embora não tenha formulado um plano de metas, os setores a serem privilegiados não eram muito diferentes: transportes, energia, petróleo, siderurgia, papel celulose, petroquímica e, tal como no Brasil, a indústria automobilística.¹⁰⁵ No cerne dos dois modelos, um processo de substituição de importações, com ênfase no crescimento industrial e da economia.

Entretanto, na Argentina, o mercado interno deixara de ser uma questão econômica para ser um dos epicentros da questão política e logo no início do governo os salários básicos, congelados desde 1956, foram reajustados em 60%, pois esta era uma das partes do acordo que Frondizi fizera com Perón durante a campanha eleitoral. Para reafirmar a mudança de sua política externa, ainda em 1958, Frondizi sancionou duas leis relativas à entrada de capitais estrangeiros no país e à livre

¹⁰⁴ A UCR - Unión Cívica Radical, dividiu-se em UCRI – Unión Cívica Radical Intransigente – e em UCRP – Unión Cívica Radical do Povo, antiperonista.

¹⁰⁵ Ver Fausto e Devoto, *op cit*, p. 351 – 353, grifos do autor.

remessa de lucros para o exterior. A abertura a empresas estrangeiras no setor de petróleo, porque tratada a parte do Congresso, provocou um enorme desgaste político, e a isso se somou a autorização para o funcionamento de universidades privadas, dívida eleitoral que possuía com os segmentos católicos.

O aumento dos gastos públicos e o enorme déficit fiscal que gerou, já deteriorados desde o governo anterior, passaram a ser financiados através da emissão de moeda. Se a atividade econômica cresceu, junto com ela também cresceram a demanda por importações e a inflação, corroendo a recomposição dos salários dada no início do governo. Em 1958, o PIB argentino cresceu cerca de 5% , mas o déficit público chegou a 8% do PIB e se fez necessário um plano de estabilização, avalizado pelo FMI, pelo Tesouro dos EUA e pelo *Eximbank*. O plano promoveu grande desvalorização do peso, da ordem de 60%, e o câmbio passou a flutuar com pequenas intervenções do Banco Central. Apesar dos esforços, o plano não obteve resultados e Frondizi colocou no Ministério da Economia, Álvaro Alsogaray, um liberal ortodoxo que adotou uma política econômica mais recessiva ainda, mas que por outro lado tinha um bom trânsito com os militares que já articulavam novo golpe. Em 1959, o PIB argentino caiu 6,5% e a inflação no varejo subiu de 23% para 130%, enquanto o déficit fiscal pouco baixou. A consequência mais imediata foi a corrosão dos salários e a queda dos investimentos públicos, enfraquecendo os alicerces políticos do governo.¹⁰⁶

Em 1960 e em 1961, parecia haver passado a tempestade e o PIB cresceu cerca de 8%. Houve entrada de capitais estrangeiros, a inflação caiu para 27% em 1960, para 14% em 1961 e a modesta recuperação do poder de compra da população serviu para apaziguar os conflitos sociais. O novo Ministro da Economia, Roberto Alemann, também ortodoxo, não mudou a política econômica, mas a Argentina obteve algum sucesso na siderurgia, na química e, principalmente, no petróleo, alcançando a auto-suficiência.

O desenvolvimentismo, na versão argentina, resultou basicamente da combinação de investimentos e créditos estrangeiros com políticas monetárias e fiscais ortodoxas, o que implicava a limitação do papel do estado como dinamizador da economia. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 356)

O desempenho da economia brasileira durante o governo Kubitschek é objeto de muitos estudos, entretanto para o objetivo que nos propusemos, a comparação

¹⁰⁶ Ver Fausto e Devoto, *op cit*, p. 352.

entre o seu governo e o de Frondizi, na Argentina, nos abre caminhos e meandros que vão desde o planejamento até os movimentos sociais. De acordo com Fausto e Devoto, apesar de tantas semelhanças e diferenças, nos parece relevante frisar que dadas as fragilidades de ambas as economias no setor externo, o Brasil se encontrava em posição mais vantajosa que a Argentina no momento da largada, com cerca de US\$ 600 milhões de reservas, em 1956, contra apenas US\$ 200 milhões do país vizinho, em 1958. Devido também à mudança de sua política externa, pela primeira vez, desde o pós Guerra, a Argentina receberia montante parecido de investimentos estrangeiros, embora o Brasil tenha recebido além de investimentos diretos estrangeiros privados, recursos do BIRD e do Eximbank e teve acesso à captação de créditos na Europa e também no Japão. Em 1956, o PIB brasileiro era 17% maior que o argentino, mas em 1960 era 45% maior, alcançando US\$ 163 bilhões, contra US\$ 115 bilhões.¹⁰⁷

O projeto desenvolvimentista de Kubitschek previa a ampla colaboração do capital estrangeiro desde a sua partida e desenvolveu uma política de atração que marcou a atuação do Itamaraty e, além de tudo, contou com uma conjuntura internacional extremamente favorável. Em janeiro de 1959, o discurso de Kubitschek em uma turma do Instituto Rio Branco deixava claro os novos rumos.

A aceleração do progresso econômico das nações que, como a nossa, emergem do estágio de subdesenvolvimento, depende, em grande parte, da cooperação internacional, da intensificação dos contatos de toda ordem, do harmonioso intercâmbio comercial, da canalização de um maior fluxo de investimentos estrangeiros e do incremento da assistência técnica, do aumento do valor e do volume das exportações [...] (KUBITSCHEK apud CERVO e BUENO, 2002, p.289)

Por outro lado, a criação da Operação Pan-Americana (OPA) reforçaria essa tendência e sua acolhida pela Organização dos Estados Americanos (OEA) acabou gerando frutos não apenas junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mas gerou iniciativas como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e estreitou ainda mais as relações bilaterais com os EUA.¹⁰⁸ Em ambos os

¹⁰⁷ Fausto e Devoto utilizaram a série histórica elaborada por Angus Maddison. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 363).

¹⁰⁸ Os fundamentos da OPA podem ser resumidos em 3 documentos básicos: o discurso de Kubitschek de 20 de junho de 1958, dirigido aos chefes de missões diplomáticas no Rio de Janeiro; a *aide-mémoire* enviada aos governos americanos, em 9 de agosto de 1958; e os Estudos Econômico da Operação Pan-Americana, do Ministério das Relações Exteriores. (CERVO e BUENO, 2002, p. 295 -296)

países houve significativa modernização tecnológica e social, como a criação do Instituto Nacional de Tecnologia Industrial (INTI), na Argentina, e a abertura à importação de bens de capital que trouxeram grande impulso ao desenvolvimento tecnológico.¹⁰⁹ No Brasil, a formação de um moderno aparelho de Estado, a criação de novos cursos superiores e a absorção de novas tecnologias também impulsionaram o projeto desenvolvimentista. Se em alguns campos, principalmente no institucional e no social, a Argentina estava à frente, no campo econômico e nas políticas de Estado, principalmente na formação de quadros técnicos, o Brasil encontrava-se muito adiante.

No campo das telecomunicações, com a ENTEL já nacionalizada desde 1956, na Argentina, tentou-se ampliar a rede de longa distância, que serviria também de base para a transmissão da radiodifusão, com a entrada da televisão nos mercados, e para suportar a rede telegráfica. Três enlaces de cabos coaxiais, perfazendo um total de 1.200km, interligavam Buenos Aires a Rosario, Santa Fe e Cañada de Gómez, ao Norte, até Chivilcoy, no Oeste, e a Mar del Plata, no Sul. Em compensação, no Brasil a situação das telecomunicações vinha se arrastando desde os governos de Vargas e quando Assis Chateaubriand colocou no ar a TV Tupi de São Paulo, mais claro ficou que o país não tinha uma rede integrada e capaz de suportar o processo de desenvolvimento acelerado que o país vivia.

Em 1957, no governo Kubitscheck, foi constituída uma Comissão Especial para examinar a matéria, tendo a frente Otávio Gouveia de Bulhões, um liberal avesso à presença do Estado na exploração dos serviços públicos. A conclusão da Comissão apontou para a elaboração de legislação nacional para o setor de telecomunicações, mas como a matéria dizia também respeito às Forças Armadas, foi criado um novo grupo para elaborar um Plano Nacional de Telecomunicações. O modelo previa a centralização do poder regulador em um órgão federal, responsável também pela determinação de mecanismos tarifários e pela integração da infra-estrutura em nível nacional.

Convém lembrar que a intervenção do Estado sempre foi e é absolutamente relevante, seja para dar lugar a um processo de industrialização e acumulação capitalista, seja em situações de

¹⁰⁹ No Brasil o Departamento Nacional de Propriedade Industrial (DNPI) foi criado pelo Decreto Lei no. 8933, de 26 de janeiro de 1946, e tinha as atribuições tradicionais de registrar marcas e patentes. Apenas em 1970, com a reforma do Estado, promovida pelo governo militar, que seria criado o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de acordo com a Lei 9.279/96 (Lei da Propriedade Industrial). Seus objetivos são os de executar, no âmbito nacional, as normas que regulam a propriedade industrial, tendo em vista suas funções social, econômica, jurídica e técnica. Criado em substituição ao DNPI, o INPI trouxe para suas atribuições, além das tradicionais, a responsabilidade pela averbação dos contratos de transferência de tecnologia.

guerra e reconstrução. Não adianta que o paradigma liberal diga que o mercado funciona bem, que a intervenção seja mínima possível, porque em crise, em guerra, ou no surgimento industrial de qualquer nação, o Estado intervém sempre. (TAVARES, 1989, p.1)

O ano de 1960 foi um ano crucial, tanto para o Brasil como para a Argentina, pois ambos os países sofreram profundas crises político-institucionais, como costuma acontecer nos períodos de alternância de poder. No Brasil, depois do crescimento contínuo, a inflação e a deterioração do Balanço de Pagamentos exigiram que o país recorresse ao FMI. Entretanto, segundo Cervo e Bueno (2002, p. 297), a crise que os EUA enfrentava por causa da Revolução Cubana, transformava a América Latina em uma área de influência, naquela conjuntura, de menor importância.

Igualmente, as boas relações do governo Kubitscheck com a potência hegemônica facilitaram as negociações, permitindo que o Brasil fizesse um empréstimo sem ter que recorrer a um ajuste econômico segundo os padrões exigidos pelo Fundo. Clara estava a necessidade de reformulação do modelo de desenvolvimento, exaurido pelo rápido crescimento e pelas pressões de segmentos sociais que exigiam reformas estruturais. Entretanto, a volatilidade das composições políticas não permitiu que fossem criadas alternativas para atender às reformas de base e políticas que pudessem por um freio na inflação acelerada e controlassem a desaceleração do crescimento. O salto da inflação, de 22,7% em 1957/1959 para 52% em 1960/1963, acabou por girar o vértice da política econômica do desenvolvimento para a atenuação do processo inflacionário, dando um novo *status* à política monetária e à reestruturação cambial.

O governo Kubitscheck não conseguiu fazer seu sucessor e a eleição de Jânio Quadros, fruto de uma coalização conservadora encabeçada pela UDN e pelo PDC, cujo principal apelo eleitoral era o movimento contra a corrupção, não garantia a continuidade do modelo. Por sua vez, os conservadores não conseguiram eleger o Vice-Presidente e João Goulart, candidato da chapa encabeçada pelo marechal Teixeira Lott, ex Ministro da Guerra do governo Kubitscheck e apoiado pela dobradinha PSD-PTB, foi eleito com grande apoio popular. A crise já estava em curso.

Jânio Quadros tomou posse em 1961 e, apesar de fazer parecer que seu governo era independente, seus principais ministérios eram formados por quadros udenistas. Difícil foi contentar os interesses diversos dos grupos que o apoiaram. Na política econômica, tentou combinar medidas ortodoxas com projetos desenvolvimentistas e, na política externa, adotou um forte viés nacionalista. Além do déficit fiscal herdado do governo Kubitscheck, encontraria um grande déficit comercial,

e no seu programa de reajuste, comandado pelo Ministro da Fazenda, Clemente Mariani, a escolha recaiu na redução dos gastos públicos, na contração salarial e da economia, na simplificação do sistema de taxas múltiplas de câmbio e numa drástica desvalorização da moeda. Após negociar um acordo, o Brasil recebeu o apoio do FMI, mas na nova política estava implícito o fim das transferências para os setores industriais. No campo da política externa, entretanto, o novo governo não apenas se distanciaria dos EUA como acirraría o confronto com algumas resoluções.¹¹⁰

Segundo Jânio Quadros, sua política externa assumira, de maneira realista, a defesa dos direitos brasileiros sem alinhamentos. Deveria ela ser própria do Brasil, não alinhada ou subsidiária da política dos outros países, e repousava na idéia de que estava em função de uma “política nacional de desenvolvimento”. Com poucas obrigações, internacionais e não pertencendo o Brasil a qualquer bloco, reservava-se-lhe o direito de liberdade de decisões sobre casos específicos. A luta em prol do desenvolvimento e do aumento da produção impunham ao país a necessidade de ampliação de seus mercados, independentemente de preocupações ideológicas. (CERVO e BUENO, 2002, p. 313)

Em pouco tempo, sofrendo pressões de todas as partes, Jânio apresentou sua renúncia ao Congresso. A crise política que se abriu para que João Goulart tomasse posse tem inúmeros matizes e, guardadas as suas especificidades e a ameaça de golpe permanente, acabou por caminhos tortuosos encontrando sua saída em uma solução legal. O Vice-Presidente tomaria posse, como reza a Constituição, mas encaminhada foi a emenda que instituiu o parlamentarismo. O Presidente da República indicaria o Primeiro Ministro, dependendo do Congresso para a sua aprovação. O acordo foi articulado pelo Presidente da Câmara, Ranieri Mazzilli, UDN, PSD e PTB e contou com o aval do chefe do Estado-Maior do Exército, general Cordeiro de Farias. Hoje, passados os acontecimentos, dada a fragmentação política que existia dentro das Forças Armadas e observando-se a dificuldade que os legalistas tiveram nas negociações de 1945 e de 1955, parece bem mais provável que um golpe militar já estivesse em andamento.

Na Argentina, a sucessão de Frondizi, apesar da crise de seu governo, teve um desfecho que não colocou o país na direção de um golpe militar. A fragilidade do governo de José Maria Guido, entretanto, deixava clara a divisão política interna em

¹¹⁰ Históricas são a condecoração de Che Guevara e o restabelecimento das relações comerciais com a URSS, com os países do Leste Europeu e com a China, além da recusa em apoiar a intervenção armada dos EUA à Cuba. Para aprofundamento, recomendamos História da Política Externa do Brasil, de CerVO e Bueno, Coleção Brasil e o Mundo, UNB: 2002.

todas as agremiações partidárias, na UCRP, na UCRI, no peronismo, na sociedade e, principalmente, nas Forças Armadas. O governo de Guido durou um ano e meio e deflagrou uma enorme crise política e institucional cujo ator político central passou a ser as Forças Armadas, com todos os seus dissensos. Por trás de tantas divergências, existia ainda o peronismo. Tentando a preservação da legalidade, foi nomeado o Ministro do Interior, Rodolfo Martínez, mas este renunciou frente à ameaça de intervenção militar em todas as províncias. A instabilidade que se seguiu, acabou em um conflito explícito, em 1962, com confrontos armados entre os golpistas, ou colorados, e os legalistas, ou azuis, membros das próprias Forças Armadas.¹¹¹

Desses confrontos surgiu a liderança de Juan Carlos Onganía, dos azuis, logo nomeado comandante-chefe das Forças Armadas e que, aparentemente, trazia uma trégua ao governo de Guido, até que houvesse novas eleições. Se antes a fragmentação já era grande, com a convocação de eleições ela se tornou ainda maior. Procurando evitar a volta do peronismo e arrefecer a radicalização dos sindicalistas, representados na figura de Augusto Vandor, o governo decidiu impor um sistema de representação proporcional. As eleições se realizaram em julho de 1963, quando a UCRP elegeu seu candidato, Arturo Illia. Esta seria a última experiência civil na Argentina antes do golpe militar.

Não vamos nos deter, aqui nesta tese, às inúmeras dissensões que existiram tanto no Brasil quanto na Argentina, pois o excesso de acontecimentos e a fragilidade tanto política quanto econômica nos levariam a caminhos que nos dificultaria retornar ao tema central. Cabe apenas ressaltar que, no caso argentino, a economia logrou algum êxito e voltou a crescer a taxas de cerca de 10% ao ano, tanto em 1964 como em 1965. O setor que apresentou maiores problemas foi o setor externo, com retração dos investimentos estrangeiros e com a recusa de Illia de recorrer ao FMI. O governo voltou a controlar o câmbio e regular ao máximo as importações. Com as exportações em crescimento, devido principalmente à modernização agrícola com incentivos diretos do Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA) e a uma política comercial de minidesvalorizações do peso, a economia Argentina parecia encontrar um novo rumo. Mas Onganía, e o Exército, cada vez mais tomavam posições pró-EUA, fragilizando ainda mais a política externa e a estabilização política interna. A substituição de Onganía colocou o golpe em andamento.

Assim terminavam as duas experiências democráticas. A brasileira, em meio à desordem econômica e à radicalização política; a argentina, em um contexto bem mais tranqüilo. São muitas as suas

¹¹¹ Verificar Fausto e Devoto (2004, p. 372 - 374)

possíveis explicações, de longo ou de curto prazo. [...] O que dizer dos dois golpes numa visão comparativa de longo prazo? Se observarmos em conjunto o período 1930-1966, o primeiro fato a observar é que, em ambos os países, há um elemento de instabilidade inerente ao sistema institucional, ligado ao papel das Forças Armadas. A ordem institucional é rompida na Argentina em 1930, 1943, 1955, 1962 e 1966; no Brasil, em 1930, 1937, 1945, 1954 e 1964. [...] Por mais diferenças que se possam apontar entre as Forças Armadas argentinas e brasileiras, o fato é que as duas atuaram, por conta própria ou aliadas a outros setores, como um fator de desequilíbrio cada vez mais decisivo. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 389 - 390)

3.4- OS REGIMES MILITARES E A IMPLANTAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES

As forças militares, tanto no Brasil quanto na Argentina, de formas diferentes mas ao mesmo tempo semelhantes, representavam a opção mais conservadora possível. Depois de avanços contínuos na modernização da economia, das instituições e da sociedade, alguns limites pareciam intocáveis. O aumento da inflação, a desaceleração do crescimento e a organização dos movimentos sociais que clamavam por reformas, provocaram em ambos os países a reaglutinação das forças conservadoras, dando às Forças Armadas o papel de único árbitro possível diante de interesses tão divergentes.

No Brasil, conforme afirma Fiori (2003), os militares eram um recurso de última instância, foram avalistas e depois tutores de governos, mas foram chamados, na crise dos anos 1960, para recentralizar o poder e, como no passado, a solução apontava para o autoritarismo. Foram muitos os que acreditaram que o golpe militar no Brasil seria apenas para o restabelecimento da ordem, e que em um tempo breve o país retornaria ao Estado de direito.

As Forças Armadas transformaram-se no único árbitro possível, numa etapa em que a complexidade e diversidade das forças e interesses pactuados já não admitem uma arbitragem que não disponha da força mesma como instrumento de decisão. (FIORI, 2003, p. 163 - 164)

Entre 1964 e 1968, no Brasil, a política econômica de corte liberal encobriu uma feroz disputa no seio das próprias Forças Armadas e entre setores conservadores que haviam apoiado o golpe militar. Como se houvesse um golpe dentro do golpe, a

hegemonia acabou ficando em mãos do grande capital nacional e internacional que viera para o Brasil e que, amalgamado ao Estado comandou o novo ciclo de expansão industrial. Dreifuss (1981), nos mostra que, apesar da crença bastante comum de que as Forças Armadas, principalmente os oficiais saídos da Escola Superior de Guerra (ESG), deram hegemonicamente a condução do governo cometem um grande engano. Sem dúvida que não se pode negar a influência da ESG, mas aqui se formou um pensamento conservador, principalmente no seio do Instituto de Pesquisas Sociais (IPES) e do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), norteados pelos princípios da segurança nacional.

Levando em consideração o pessoal civil e militar recrutado para os postos-chave civis do governo, torna-se claro que, enquanto a formulação de diretrizes políticas e a tomada de decisões estavam nas mãos de civis do complexo IPES/IBAD – na maioria grandes empresários – a condução das diretrizes políticas nacionais estava parcialmente nas mãos dos militares politizados formados pela ESG. Esses oficiais, juntamente com políticos pertencentes à Ação Democrática Parlamentar (ADP), eram apoiados por um segundo escalão administrativo, cada vez influenciado pelas Associações de Ex-Alunos do IPES e da ESG, respectivamente ADIPES e ADESG. (DREIFUSS, 1981, p. 418)

A nova categoria social de empresários e técnicos especializados representava uma nova instância de poder, dentro do Estado, e necessitava do apoio político dos militares. Estes, por sua vez, necessitavam do novo empresariado para legitimar o golpe e dar um sentido de neutralidade ao regime, apontando para o desenvolvimento tecnocrático e nacional. Formou-se aqui uma elite orgânica brasileira, cujos interesses se confundiam com os financeiros e industriais das empresas estrangeiras, e que foi capaz de assegurar o poder econômico e administrativo dentro do aparelho de Estado. Essa associação de interesses monopolistas, no sentido do que nos fala Fiori (2004, p. 44), foram capazes de acumular poder dentro do Estado e reproduzir seus interesses associados, forjando políticas, instrumentos, meios, enfim, dando o caráter de coisa pública a interesses que, antes de tudo, destinavam-se a acumulação de poder e de capital no novo projeto de Estado tecnocrático conservador que aqui se formava.

Guilherme O' Donnell (1982), em *El Estado burocrático-autoritário*, irá conceituar tanto o Estado autoritário brasileiro quanto o argentino como Estados burocráticos, cujo objetivo principal, apesar de não explícito, seria permitir e organizar as frações superiores da burguesia transnacionalizada e oligopolista para que nesses

países se promovesse uma aceleração e concentração capitalista moderna, ou seja, financeira e industrial. Segundo O' Donnell, a dependência mútua criada entre Estado e empresas privadas, não era apenas voltada para o aprofundamento do capitalismo nesses países, mas procurava ir além, assegurando garantias políticas indispensáveis para a reorganização da economia e da sociedade e, essencialmente, o controle de instituições que formariam o presente e o futuro dessas nações, privatizando o Estado. Ao Estado burocrático caberia [...] *“normalizar a economia” e reimplantar a “ordem”, o que pressupõe a exclusão de um setor popular previamente ativado, o emprego da violência, a censura e, portanto, a supressão da democracia política.*” (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 395, grifos dos autores.)

Vale a pena aqui ressaltar que são muitas as diferenças entre a atuação do regime militar argentino e o brasileiro. Conforme já apontamos anteriormente, o regime militar brasileiro, igualmente ditatorial, por suposto, sofreu alguma continuidade e, afora as disputas internas dentro das Forças Armadas visando o endurecimento da repressão, no campo econômico, a partir de um determinado momento não foram muitas as inflexões internas. Por outro lado, na Argentina, os governos militares após o golpe que levou o general Videla ao poder, em maio de 1976, foram muito diferentes do governo do general Onganía, que apesar de endurecer o regime não abandonou algumas prerrogativas legais. Já o regime que se inicia com o general Videla, ou seja, o período da reconstrução nacional, que vai de 1976 a 1983, rejeitou o sentido da legalidade e no combate às forças opositoristas promoveu uma verdadeira guerra de extermínio, de truculência ímpar. Durante o projeto de Reconstrução Nacional há um processo simbiótico entre Estado e aparelho de Estado e, na Argentina, com muito mais intensidade do que ocorreu no Brasil, os militares ocuparam cargos não apenas no estado, mas nas universidades, prefeituras, etc.

De acordo com Fausto e Devoto (2004, p. 400, grifos do autor), no Brasil, depois de disputas internas entre os *sorbonnards* e os da *linha dura*, o modelo institucional acabou se assentando em algumas regras estáveis para o processo sucessório dentro do regime. O bipartidarismo, com a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), garantiu o funcionamento, apesar de nem sempre contínuo, do Poder Legislativo.¹¹² Forte foi a centralização das decisões junto ao Executivo, mais ainda junto à Presidência e ao Ministério da

¹¹² Os *sorbonnards*, uma clara alusão à Sorbonne, seriam os oficiais identificados com a ESG e que tinham como horizonte a criação de uma democracia restrita conservadora. O movimento revolucionário preconizado por estes, tinha como objetivo restaurar a ordem social e a democracia, purificando-a, eliminando os corruptos, os pelegos, os populistas e comunistas que haviam tirado o país de seu caminho e promovido a desordem.

Fazenda. Não obstante as arbitrariedades, a supressão do Estado de Direito e a violência que o regime impôs a seus opositores, em todos os níveis, o conjunto de regras que aqui foram estabelecidas deu a ilusão ao conjunto da sociedade de que havia uma democracia restrita.

No campo institucional, na Argentina, a Junta de Comandantes, com participantes das três armas mas com total predominância do Exército, controlava e limitava as ações do presidente, chegando a interferir diretamente em questões de Estado. Podemos afirmar que nos extratos mais altos das Forças Armadas, mesmo durante os períodos de Videla e de Viola, onde a repressão foi mais cruenta, havia, tal como no Brasil, a intenção de, à sua semelhança, implantar um sistema de bipartidário e reativar o funcionamento do Legislativo. Entretanto, essa intenção nunca saiu do papel e funcionou apenas como um longínquo desejo de certas camadas de oficiais de criarem uma democracia consentida. Certo é que na Argentina, durante cerca de 10 anos, praticamente todas as instituições de Estado de Direito foram paulatinamente destruídas.

Não nos interessa a discussão acerca se um regime foi mais violento do que o outro, pois guardadas as diferenças de formação e as estruturas sociais, ambos foram violentos e autoritários. Por outro lado, nos interessa frisar, por conta do objeto dessa tese, que o aparelhamento do Estado e o seu fortalecimento e renovação com quadros técnicos no Brasil esteve à frente do processo que ocorreu na Argentina. No plano da política externa, o Brasil esteve incondicionalmente alinhado aos Estados Unidos contra a expansão soviética, e muitas foram as missões de cooperação técnica e militar que se estabeleceu entre os dois países, que já possuíam a tradição da formação da Escola Superior de Guerra (ESG). Ao adotar princípios liberais, entretanto, isto no Brasil não significou a retirada do Estado do comando central da economia, pelo contrário, o Estado avançou e fez de suas estatais o motor do capitalismo que aqui se promovia. É nesse contexto e no avanço da doutrina de segurança nacional que se inscreve a expansão da infra-estrutura de telecomunicações brasileira.

Ainda durante o governo de Jânio Quadros, através do Decreto no. 50.666, de 30 de maio de 1961, fora criado o Conselho Nacional de Telecomunicações, subordinado diretamente ao presidente da República. Durante o governo de João Goulart, o Congresso Brasileiro aprovou, em 27 de agosto de 1962, a Lei nº 4.117, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. Seguindo as linhas gerais do modelo nacional desenvolvimentista, no Código encontravam-se já delineados os princípios básicos do modelo de telecomunicações que aqui seria implantado: o

compromisso do Estado de expandir de forma integrada a infra-estrutura de telecomunicações brasileira e minimizar a fragmentação existente.

Com o agravamento da crise política, a intervenção do Estado no setor foi antecipada, pois em 1962 o governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, decretou a encampação da operadora gaúcha subsidiária da ITT, a Cia. Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT) e, em seguida, em 1963, o governador do então Estado da Guanabara, Carlos Lacerda, criou a Cia. Estadual de Serviços Telefônicos (CETEL), argumentando que a Cia Brasileira Telefônica (CTB) não atendia de forma eficaz os subúrbios da cidade do Rio de Janeiro. Em 1966, já durante o regime militar, a CTB foi finalmente nacionalizada.¹¹³

Dias antes da intervenção foram baixados dois decretos que davam novas diretrizes para as telecomunicações no país. O primeiro definia os serviços de telecomunicações como parte da infra-estrutura básica para o desenvolvimento econômico e para a segurança nacional, ficando o BNDE encarregado de incluir o setor entre as suas prioridades. Pelo decreto, o BNDE foi autorizado a adquirir as ações das concessionárias que operavam no Brasil e a gerir os recursos arrecadados oriundos de uma nova tarifa especial sobre os serviços interestaduais. O segundo, obrigava as concessionárias que operavam em mais de um estado a submeterem seus projetos de desmembramento a parecer do Ministério da Viação e Obras Públicas e ao Conselho de Segurança Nacional. O avanço das reformas regulatórias e a desapropriação das empresas operadoras geraram ruídos nas relações entre Brasil e EUA.

O enfoque estratégico que as telecomunicações passaram a ter, despertou interesses na potência hegemônica, ao ponto de desencadear uma crise nas relações entre Brasil e EUA, que, vale dizer, neste mesmo ano lançava seu primeiro satélite de comunicações. A situação veio a ser contornada durante a visita de João Goulart àquele país, através da assinatura de um acordo padrão para futuras compras ou indenizações a outras concessionárias. (MATTOS, 1994, p. 77)

¹¹³ Para aprofundamento das telecomunicações brasileiras recomendamos consultar ARAUJO, R. C.- *Embratel: 30 anos de história*. - Rio de Janeiro: Centro de Memória Social Brasileira / Embratel, 1995. (Relatório de Pesquisa – mimeo); DANTAS, M. - *A Lógica do Capital Informação*, Ed. Contraponto, RJ, 1996 e PARETO NETO, J. V. - *Meio Século de Telecomunicações*, Telebrasil, p.27-39, mar./abr., RJ, 1976; MACULAN (1981), PESSINI (1986), MOREIRA (1989), DANTAS (1993), WOHLERS (1994), MATTOS (1994) e COSTA (2000).

Desde 1963, com a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL) e do Departamento Nacional de Telecomunicações (DENTEL), sua Secretaria Executiva, demonstrava-se que o modelo aqui implantado seguiria um modelo centralizador e que o caráter estratégico nacional que teria a infra-estrutura de telecomunicações garantiria os objetivos de integração sistêmica. Em dezembro do mesmo ano, seguindo o mesmo sistema de fundos de financiamento que o BNDE vinha usando, foi criado o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT).

Com o golpe militar, sob um Estado forte, mas não totalmente liberal, e estruturado em alguns setores sob a égide da segurança nacional, as empresas estrangeiras de telecomunicações que aqui operavam na longa distância tentaram em vão saídas conciliatórias, como a formação de consórcios sob supervisão do Estado. Durante o governo Castelo Branco, principalmente por parte de seu Ministro do Planejamento, Roberto Campos, claramente favorável à criação de uma empresa privada, nos moldes da proposta pelo consórcio, com a adesão da americana ITT, essa alternativa teve algum respaldo. Entretanto o CONTEL e o DENTEL, aliados aos segmentos militares nacionalistas, resistiram às pressões e, em 16 de setembro de 1965, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL) foi finalmente constituída, juridicamente como empresa pública, para explorar industrialmente os troncos de longa distância, nacionais e internacionais, e implantar uma rede básica de telecomunicações.

Quase dez anos depois que a Argentina criara a ENTEL, após nacionalizar diversas operadoras estrangeiras, a Constituição brasileira de 1967 transferiu à União o poder concedente sobre os serviços de telecomunicações e afirmou o caráter monopolista na longa distância. O Decreto-Lei nº 200 avançou na estruturação do setor e criou, em 25 de fevereiro, o Ministério das Comunicações (MINICOM), ao qual foram vinculados o CONTEL, o DENTEL e a EMBRATEL. A isto se seguiu uma nova política tarifária e a regulamentação, em 1966, da contribuição financeira dos pretendentes à aquisição de linhas telefônicas, aumentando substancialmente os recursos do FNT.¹¹⁴ Também foi nesse contexto que o Brasil promoveria as reformas da estrutura administrativa, bancária e fiscal iniciadas ainda durante o governo Goulart, conforme nos mostra IANNI (1979). No bojo das Reformas do Programa de

¹¹⁴ Foi estabelecida uma sobre tarifa de 30% acima do valor dos serviços para acarrear recursos para o FNT. O Fundo, um mecanismo fiscal-financeiro, com previsão inicial de duração de dez anos, foi uma inovação brasileira, que, ao contrário dos demais países latino americanos, em que a expansão da infra-estrutura de telecomunicações foi feita com recursos das operadoras, próprios ou contratados no Brasil, o usuário dos serviços financiaria boa parcela do custo do seu terminal, aí estando incluídas a infra-estrutura de rede, de comutação e de transmissão, retornando o investimento feito, posteriormente, sob a forma de ações.

Ação Econômica do Governo (PAEG), através da Lei no. 4.595, em dezembro de 1964, foi criado o Banco Central do Brasil, integrado ao Sistema Financeiro Nacional, ao qual também se vinculariam o BNDE e o Banco Nacional da Habitação.

Com a retomada do crescimento econômico, em 1968, ficou claro que o regime contava com a adesão de segmentos sociais, políticos e econômicos que o obrigou a refrear os setores liberais e a preservar setores nacionalistas, identificados com o desenvolvimentismo. Sob a dominância ideológica da segurança nacional, o Estado brasileiro se viu obrigado a compor velhos e novos interesses, em essência, totalmente heterogêneos. O Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968/1970 (PED) recolocou a retomada do desenvolvimento e subordinou a estabilização ao crescimento da economia, da renda e do emprego, essenciais para que aqui se desenvolvesse um mercado de consumo de massa. Como novidade, o PED introduziu a estratégia do Desenvolvimento Científico e Tecnológico, de longo prazo. Como nos mostra Lessa:

A substituição de importações de produtos industriais na forma do intenso processo desenvolvido no pós-guerra não é suficiente para assegurar um desenvolvimento auto-sustentável, devido particularmente às suas implicações no tocante à criação de mercados e à adequação da tecnologia instalada. Será preciso complementá-la, através de substituição de tecnologia, tomada esta racionalmente, no sentido de adaptação de tecnologia importada e gradual criação de um processo autônomo de avanço tecnológico. Será difícil encontrar experiência de algum país em que o crescimento rápido e auto-sustentado não tenha sido apoiado num processo interno de desenvolvimento tecnológico. (LESSA, 1998, p. 67, apud Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1968/70: IV – 8)

Para as telecomunicações, particularmente, o PED abriu caminho para expansão da EMBRATEL, dada a importância do desenvolvimento tecnológico, que, daí para frente, para atender o aumento da demanda na prestação de serviços de longa distância, interestaduais e internacionais, em consonância com o crescimento acelerado da economia, procurou sempre a integração territorial e a utilização de tecnologias de ponta. Priorizando as transmissões via satélite, para melhoria e modernização das transmissões internacionais, inaugurou a Estação Terrena de Tanguá, ainda em 1969, viabilizando a interligação do Brasil às principais capitais internacionais e a transmissão de imagens de TV geradas ao vivo, no país e no exterior. Dando continuidade à modernização acelerada de sua rede, a EMBRATEL associou-se ao consórcio internacional de satélite INTELSAT e, em julho de 1970,

colocou em funcionamento o serviço de Discagem Direta a Distância (DDD), operado por centrais automáticas, fazendo com que quase todas as ligações telefônicas de longa distância prescindissem do auxílio de telefonista operadora. Não desejando aqui pontuar ano a ano a modernização do sistema, cada vez mais a EMBRATEL inovaria na prestação de serviços, atendendo, principalmente os setores internacionalizados da economia brasileira.¹¹⁵

Entretanto, restava superar o enorme déficit de linhas telefônicas no país, um entrave para a modernização dos serviços de longa distância. Os serviços locais continuavam operados por aproximadamente 800 pequenas concessionárias privadas, sem capacidade financeira e de integração. A coordenação da infra-estrutura, em nível nacional, embora respeitasse os preceitos constitucionais, enfrentou resistências por parte das concessionárias, estaduais e municipais, e da própria EMBRATEL, que pretendia tornar-se a *holding* do Sistema. Por outro lado, ainda que isto significasse uma ampliação e dinamização de mercado significativa, a forte centralização gerou resistência por parte dos fabricantes e fornecedores de equipamentos, todos estrangeiros. Os debates parlamentares sobre o projeto de lei de criação da *holding* e as emendas apresentadas sofreram as pressões do *lobby* privatista e de setores liberais, que tentavam impedir a estatização do setor.

[...] ainda que contando com a simpatia de personagens como Roberto Campos, Eugênio Gudin e Otávio Gouveia de Bulhões, apenas conseguiu evitar a estatização do parque industrial de aparelhos de telecomunicações, que não chegou a aparecer como área de segurança nacional. (EARP, 1982, p. 87).

Finalmente, em 11 de julho de 1972, nos termos da Lei nº 5.792, o projeto da TELEBRAS foi votado, e aprovado. Neste foi autorizada a transformação da EMBRATEL de empresa pública em sociedade de economia mista, subsidiária da nova empresa, vinculada diretamente ao MINICOM¹¹⁶. Após a constituição da TELEBRAS, *holding* do Sistema Brasileiro de Telecomunicações, a densidade telefônica brasileira era de 1,72 telefones por 100 habitantes, muito abaixo dos países latino americanos que igualmente tiveram processo de industrialização tardia como o

¹¹⁵ A atuação e expansão da EMBRATEL, pontuada ano a ano, foi tratada em dissertação de mestrado defendida em 2000 na COPPE-UFRJ, por COSTA.

¹¹⁶ Em 9 de novembro de 1972, a TELEBRAS foi constituída, tendo como acionista majoritário a União com 94,5%, (com a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Banco do Brasil, da Companhia Vale do Rio Doce, da PETROBRÁS e da ELETROBRÁS) e colocados à sua disposição os recursos do FNT, até então centralizados pela EMBRATEL.

México, a Venezuela, a Argentina e o Chile.¹¹⁷ Aumentar o grau de universalização dos serviços telefônicos era essencial para o projeto militar de segurança nacional num vasto território e com *projeto de potência*, centrado no desenvolvimento capitalista e na expansão de um mercado de consumo de massa metropolitana.¹¹⁸

Um ano depois de criada, a TELEBRAS já tinha atribuições claras para as empresas que administraria. Além da EMBRATEL, responsável pela longa distância e pelas telecomunicações internacionais, reunia 25 empresas subsidiárias, conhecidas como as TELES, responsáveis pela operação da telefonia local. O modelo que aqui foi implantado era um híbrido do modelo norte-americano, no que diz respeito à sua arquitetura de operações, e do modelo europeu, cujas estratégias centralizavam-se no Estado.¹¹⁹

Em consonância com os objetivos de integração e segurança nacionais, a atuação eficaz da TELEBRAS foi possível devido à forte centralização administrativa e regulatória e à disponibilidade dos recursos oriundos do FNT, propiciando os investimentos necessários à aquisição das concessionárias e à integração de seus sistemas. A adoção do mecanismo tarifário de subsídios cruzados e de repartição das receitas intra-sistema favoreceu a expansão e a modernização em regiões menos desenvolvidas do país. Seguindo as diretrizes da política econômica, o modelo brasileiro também pretendia, progressivamente, diminuir o grau de dependência externa, desenvolvendo tecnologia própria e favorecendo a industrialização, via substituição de importações de equipamentos. O Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Padre Landell de Moura (CPqD), foi criado com o objetivo de desenvolver tecnologia nacional.¹²⁰

Por outro lado, a universalização dos serviços básicos ficaria para uma fase posterior do desenvolvimento brasileiro, apesar de consideravelmente ser ampliada a densidade telefônica existente. Em 1973 havia 2,415 milhões terminais telefônicos instalados e 4.060 de terminais de telex, em 1979, mediante um crescimento de 168,9%, atingiu-se a marca de 6,494 milhões de terminais telefônicos e um monumental crescimento de 868,5% na modalidade telex, atingindo-se a marca de

¹¹⁷ Densidade telefônica é um importante indicador que mede o número de linhas de telefonia fixa instaladas por 100 habitantes.

¹¹⁸ Grifo nosso.

¹¹⁹ A TELEBRAS ainda agregava quatro associadas: a CRT, estatal controlada pelo Governo do Rio Grande do Sul; a SERCOMTEL, pela Prefeitura de Londrina; a CETERP, pela Prefeitura de Ribeirão Preto, e a Cia. de Telecomunicações do Brasil Central, de capital privado, sediada em Uberlândia, atuando no Triângulo Mineiro, no noroeste de São Paulo, no sul de Goiás e no sudeste do atual Mato Grosso do Sul.

¹²⁰ O CPqD seguiria o modelo geral brasileiro que criou centros de P&D em todos os setores estratégicos, capitaneados pelo Estado e com poderosas empresas estatais.

39.320 terminais. As ligações DDI permitiram que as ligações telefônicas internacionais originadas no Brasil passassem de 989.000, em 1974, para 4.472.000, em 1979. Ainda assim, a densidade telefônica alcançada, de 5,4 telefones por 100 habitantes, mantinha-se muito abaixo dos padrões internacionais de universalização dos serviços básicos.

Durante o governo Geisel, a forte estatização que decorreu do II PND recebeu a crítica dos segmentos liberais, no entanto, o governo deixava claro que o projeto capitaneado pelo Estado trazia em sua estratégia uma divisão de trabalho e que ao setor privado caberia um papel determinado.

O Governo considera como seu campo de atuação direta: os setores de Infra-estrutura Econômica, normalmente através de empresas governamentais, em Energia Transportes e Comunicações, operando articuladamente com os Estados e Municípios. Nessas áreas de concessão de serviços públicos, o setor privado atuará complementarmente, na forma que for definida. Todavia, as indústrias produtoras de equipamentos e materiais para tais setores, pertencentes à indústria de transformação, não são áreas de responsabilidade do Governo, e sim da iniciativa privada. (CDE – IV, Serviço Gráfico do IBGE, p.27, apud LESSA, 1998, p. 106)

Na longa distância, a EMBRATEL avançava construindo uma malha nacional atualizada tecnologicamente, e no campo internacional imprimia velocidade às interligações estratégicas, em direção ao Cone Sul, aos Estados Unidos, à Europa e à África. Apesar da expansão do Sistema, os objetivos democráticos de universalização da rede básica de telefonia tornavam-se cada vez menos prioritários frente à urgência de dotar-se o país de uma infra-estrutura de longa distância, necessária para atender a crescente demanda do segmento empresarial internacionalizado e em expansão. Por outro lado, a TELEBRAS utilizava seu forte poder de compra, repartindo a demanda de todo o sistema em regiões, atendendo dessa forma a diferentes fornecedores, não ficando refém de uma única tecnologia e utilizando os contratos de compra para tentar diminuir a dependência tecnológica existente.¹²¹ Embutidos nesses contratos, o setor de telecomunicações brasileiro projetou a requalificação de parte de seus quadros técnicos no exterior. Estas considerações são importantes, pois

¹²¹ No segmento de equipamentos de grande porte o mercado brasileiro, para atender aos grandes fornecedores, acabou sendo dividido obedecendo-se a critérios regionais de partição da demanda. A Ericsson ficou com o mercado paulista, o Rio de Janeiro passou a ser suprido pela NEC, o Paraná ficou com a Equitel (Siemens), os mercados de Brasília, Minas Gerais e das Centrais Trânsito da EMBRATEL, sob regime concorrencial, eram disputados pela NEC e a Ericsson.

mostram como ao longo do governo militar as instituições capitalistas brasileiras foram aperfeiçoadas e desenvolveu-se quadros técnicos comprometidos com o novo projeto de desenvolvimento.

O II PND foi bastante ambicioso no que diz respeito ao desenvolvimento tecnológico e à finalização do último ciclo de substituição de importações da economia brasileira.

Sua implementação, na segunda metade dos anos 70, logrou, apesar das dificuldades aceleradas pela crise internacional, um avanço decisivo da indústria pesada, ampliando a capacidade de produção de insumos básicos e de bens de capital, além de estimular um poderoso drive exportador de manufaturas. De tal forma que, se os anos 80 representaram uma década de crise e de indefinição, é indiscutível que na segunda metade da década de 70 o governo Geisel, navegando contra uma maré ideológica e econômica internacional desfavorável, foi o último dos desenvolvimentistas latino-americanos e, certamente, o mais acabado realizador da proposta industrializante da CEPAL do final dos anos 40. (FIORI, 1995, p. 130 - 131)

No II PND, o setor de telecomunicações ganhou destaque e novos instrumentos e dispositivos foram criados para que a TELEBRAS pudesse definir as bases de uma política industrial de longo prazo, que fortalecesse a indústria nacional, e, em complementação, fomentasse uma política tecnológica vinculada. Segundo Wohlers (1994, p. 246), três aspectos inter-relacionados consubstanciam a política industrial e tecnológica que foi implementada no Brasil: a elevação do índice de nacionalização dos equipamentos e componentes; o desenvolvimento de uma indústria de telecomunicações cujo controle estivesse sob capital nacional; e a diminuição da dependência tecnológica dos fornecedores de equipamentos estrangeiros. Para alcançar esses objetivos foram utilizados os dispositivos da Lei do Similar Nacional e, em 15 de agosto de 1975, foi baixada a Portaria 661, do MINICOM, que estabelecia metas básicas, dentre estas a aquisição de direitos e patentes, através de um processo de concorrência internacional.¹²²

Apesar da forte retração em seus investimentos, até final da década de 1980, a TELEBRAS conseguiu manter parte das contratações feitas principalmente pela EMBRATEL. Em compensação, a expansão das redes locais ficou postergada,

¹²² Recomendamos consultar WOHLERS, M , 1994, *Reestruturação, Internacionalização e Mudanças Institucionais das Telecomunicações: Lições das Experiências Internacionais para o Caso Brasileiro* – Tese de Doutorado – D. Sc - IE/UNICAMP , Campinas.

criando uma enorme demanda reprimida por serviços telefônicos e péssima qualidade na prestação de serviços, tanto de telefonia quanto daqueles que tinham como suporte essa rede básica. O enorme *gap* tecnológico existente e a necessidade de expandir de forma acelerada a infra-estrutura de telecomunicações, levavam o Estado a tentar implantar uma política de desenvolvimento integrado para o setor, pois a mudança de base analógica para digital foi entendida como uma oportunidade para que a indústria nacional entrasse nesse mercado efetuando um salto tecnológico.

Como se pode constatar, esta era uma ambiciosa política industrial de telecomunicações – de certa forma semelhante à simultaneamente desenvolvida na França e na Coreia do Sul, como mencionado – visando aproveitar a oportunidade ímpar de descontinuidade tecnológica (transição para a comutação eletrônica) para realizar o denominado *leapfrogging*. Esta política, além de contribuir para a instalação de uma moderna infra-estrutura de telecomunicações no país, teria conseqüências de grande impacto na estrutura da indústria de teleequipamentos, não apenas pela introdução de empresas nacionais em segmentos-chave, como o de comutação, mas pela decisão de viabilizar a criação e difusão de tecnologia nacional nas telecomunicações. Tal fato contrariava frontalmente a política de lançamentos de novos produtos pelas filiais estrangeiras, que até então se baseava em tecnologias obsoletas e já completamente amortizadas nos países de origem das respectivas matrizes. (WOHLERS, 1994, p. 247)

Tentava-se novamente, via substituição de importações, articular Estado, capital nacional e estrangeiro em um processo associado. Apesar do esforço, a indústria de capital nacional não conseguiu responder, em escala e escopo, às expectativas da TELEBRAS. Não resta dúvida que as fragilidades comerciais, financeiras e tecnológicas das indústrias de capital nacional foram determinantes para que estas não conseguissem o dinamismo desejado, entretanto, a reação das empresas estrangeiras encontrou ressonância no MINICOM.¹²³ Este se mostrou sem poder político para enfrentar as pressões da indústria estrangeira sobre a nova interpretação do conceito de empresa nacional contida na Portaria 661/75.¹²⁴

¹²³ As empresas estrangeiras, fornecedoras de equipamentos, obrigadas à se associarem a grupos privados de capital nacional, reagiram recusando-se a repassar tecnologia para empresas nacionais. A Standard Elétrica, braço industrial da ITT no Brasil, desistiu do mercado brasileiro e preferiu que seu capital fosse adquirido pela Brasilinvest, associada à NEC do Japão. No processo de concorrência para o fornecimento de tecnologia das centrais CPA/espacial, haviam sido qualificadas a Ericsson, a NEC e a SESA em detrimento da Siemens, Phillips e GTE, causando desconforto e estremecimento nas relações comerciais internacionais.

¹²⁴ Uma empresa com apenas 17% de seu capital total (votante e não votante) de propriedade de brasileiros, passou a ser considerada uma empresa nacional para beneficiar-se da política

Obedecendo às formalidades quanto aos requisitos de composição do capital para atuarem no Brasil, os grandes oligopólios internacionais, fornecedores de equipamentos, mantiveram o desenvolvimento tecnológico e o centro de suas decisões em suas matrizes.¹²⁵

A idéia, implícita em muitos esquemas teóricos, de que existe à disposição dos empresários dos países subdesenvolvidos um amplo espectro de tecnologias alternativas, não encontra correspondência na realidade. Seja porque os equipamentos disponíveis no mercado a preços mais baixos, incorporam a tecnologia em uso nos países mais avançados, seja porque o progresso da técnica via de regra não se faz isoladamente no sentido de poupar mão de obra, sendo as inovações nesse sentido, inseparáveis de outras destinadas a poupar matérias primas e simplificar os processos de trabalho, seja porque as empresas industriais dos países subdesenvolvidos estão financeira ou tecnicamente ligadas a grupos estrangeiros e recebem equipamentos que as matrizes adquirem em grandes quantidades, seja por outra razão qualquer, o resultado final tem sido sempre o mesmo: os empresários dos países subdesenvolvidos tendem a seguir de perto, e cada vez mais, os padrões tecnológicos dos países mais avançados, que são os produtores e exportadores dos equipamentos. (FURTADO, 1968, p. 9 - 10)

Seguindo as estratégias do II PND, a EMBRATEL procurou manter a liderança do Brasil no Cone Sul, inovando em tecnologias e serviços de ponta, cujo marco mais importante, sem dúvida, foi a conclusão do Sistema Brasileiro de Telecomunicações por Satélite, com o lançamento dos primeiros satélites domésticos brasileiros, o Brasilsat I e Brasilsat II, em fevereiro de 1985 e em março de 1986, respectivamente, pioneiros na América Latina. Em outubro de 1987, a inauguração da Estação Terrena de Comunicações por Satélite, em Morungaba, São Paulo, ampliou ainda mais o sistema, permitindo que a EMBRATEL assumisse o monitoramento das comunicações com as Américas, Europa, Ásia e Oceania. Posteriormente, às vésperas da privatização, o sistema seria atualizado com a aquisição de nova geração de satélite.

A retração dos investimentos, devido à escassez de capitais decorrentes das duas crises do petróleo, a crise do Estado brasileiro e da dívida externa e o complexo

de compras da TELEBRAS, gerando uma série de *joint-ventures*. Sobre o tema consultar MACULAN (1981), PESSINI (1986), MOREIRA (1989) e WOHLERS (1994).

¹²⁵ A expansão do mercado nacional acabou sendo mais expressiva em função dos critérios rígidos aplicados pela Secretaria Nacional de Informática – SEI, que fazia reserva de mercado para segmentos inerentes às telecomunicações, estimulando o surgimento de pequenas e médias empresas fornecedoras de componentes e equipamentos periféricos.

processo de transição democrática que o país viveu não arrefeceram o expansionismo do Sistema TELEBRAS, mas traria seqüelas. Não nos cabe analisar aqui os erros e acertos do II PND, porém nos cabe ressaltar que, nas relações externas, apesar dos enormes desequilíbrios da Balança Comercial e o maior agravamento da Balança de Serviços, devido ao excesso de liquidez do sistema financeiro internacional, não houve dificuldades para o país continuar seu projeto de desenvolvimento utilizando financiamentos externos, sobretudo para prosseguir com os projetos de expansão de algumas empresas estatais. Este endividamento externo estatal tornar-se-ia, depois do choque de juros de 1979, a raiz central da fragilidade financeira do setor público.

A economia argentina não vivenciou a intensidade do crescimento dos anos do *milagre brasileiro* ou do II PND, na década de 70. Com o Plano Krieger Vasena, a política de estabilização argentina de 1967, foi precedida de forte desvalorização cambial, mas tentou incrementar os investimentos e retomar a expansão industrial, provocando mudanças na distribuição de renda e reestruturando o sistema de preços relativos. Para compensar a desvalorização cambial de 40%, o Plano diminuiu os impostos de importação e criou impostos sobre as exportações, amortecendo os impactos sobre os preços internos, mas seu cerne residia numa composição de preços e salários aceitáveis e possíveis de serem pactuadas, por trabalhadores e empresários. Ao contrário de planos anteriores, o Plano Krieger Vasena procurou não ser restritivo e não impactar fortemente o custo de vida urbano, o que foi conseguido durante mais de dois anos, durante os quais o déficit fiscal cedeu e a Argentina conseguiu atrair investimentos de curto prazo e recursos junto ao FMI.¹²⁶

Semelhante ao que ocorreu no Brasil, o Estado teve um papel fundamental, principalmente fazendo investimentos nas áreas de energia, transportes e ampliando o crédito imobiliário. Relevante também foram os investimentos externos, apesar de suscitar críticas de correntes nacionalistas, nos segmentos da indústria automobilística, de fumo e no setor bancário. A economia argentina abria-se ao capital estrangeiro como forma possível de equilibrar seu Balanço de Pagamentos. Em meados de 1969, a inflação estava controlada e o PIB atingiu 8,6% de crescimento, de acordo com dados da CEPAL. Entretanto, novamente uma crise política, mais do que econômica, abortou um plano aparentemente bem logrado.

No seio das Forças Armadas acirraram-se as disputas entre os que queriam a continuação do governo militar e os que desejavam uma democracia conservadora. Com o cenário político e social bastante conturbado, o governo Onganía não sobreviveu às manifestações de Córdoba e, em 1969, foi derrubado pela Junta de

¹²⁶ Ver Fausto e Devoto, *op cit*, p. 406 – 409, grifos do autor.

Comandantes. A saída de capitais estrangeiros foi o primeiro sinal da desestabilização, logo seguida por aumento da inflação e para contornar a crise, assumiu a Presidência, com o apoio da ala nacionalista, o general Roberto Marcelo Levingston que indicou para o Ministério das Obras Públicas, e logo depois para o da Economia, o cevalino Aldo Ferrer. Tudo parecia fazer crer que a concepção desenvolvimentista seria retomada e que o Estado desempenharia um papel central. O velho nacionalismo argentino foi reeditado e as empresas nacionais e estatais novamente tiveram acesso ao crédito. Em paralelo, houve o arremedo de uma ténue abertura política, dada a conclusão de que era impossível na Argentina qualquer projeto de estabilidade que excluísse as forças peronistas. Entretanto, a trégua pouco duraria, pois em 1971, novamente em Córdoba, houve nova mobilização contra o governo e as Forças Armadas acabaram depondo o governo de Levingston.

O novo presidente, o general Lanusse, pregou a volta dos militares aos quartéis, mas até março de 1973, quando ocorreram novas eleições, as ações da esquerda armada radicalizaram-se ao mesmo tempo em que a repressão recrudesciu. Do exílio, Perón articulava o apoio à candidatura de Héctor Cámpora, porém a palavra de ordem dos justicialistas mais radicais era: "*Cámpora ao governo, Perón ao poder!*"¹²⁷ Logo a desestabilização política se agravava e, em setembro do mesmo ano, Perón foi eleito e seu regresso do exílio se deu sob crescente tensão interna.¹²⁸ O discurso de unidade nacional e da defesa incondicional da democracia, não logrou porém a unidade política, agravando a crise política.¹²⁹

No campo econômico, novamente o Estado cumpriria papel essencial para a retomada do investimento, exercendo o controle sobre o crédito; sobre as exportações de cereais e de carne; e estabelecendo preços tetos para o mercado consumidor. Entretanto, para o modelo populista argentino, fundamental era conseguir apaziguar a classe média urbana, que reivindicava aumento de poder aquisitivo, e, concomitantemente, conciliar interesses muitas vezes irreconciliáveis, entre trabalhadores e empresários, ou seja, entre a Confederação Geral do Trabalho (CGT) e a Confederação Geral Econômica (CGE).

Em relação ao comércio exterior, seguindo o que o Brasil e México faziam, o governo de Perón utilizou incentivos e ampliou o leque de exportações de bens industrializados. Em um primeiro momento a política econômica permitiu a redução dos déficits do Balanço de Pagamentos, gerando superávits comerciais, mas o retorno

¹²⁷ Ver Fausto e Devoto, *op cit*, p. 410.

¹²⁸ O general Perón concorreu tendo como Vice Maria Estela Martinez, sua mulher, alcunhada de Isabelita.

¹²⁹ Grifo do autor.

do processo inflacionário, junto com o primeiro choque do petróleo, encareceu as importações e causou nova desestabilização e déficits comerciais. Em consequência ao repasse de custos e aumento de preços, a CGT exigiu o controle dos balanços das empresas, obviamente, recusado pela CGE, obrigando o governo Perón a subsidiar parte dos insumos importados. Em pouco tempo o Pacto Social estava desfeito e a morte de Perón, em julho de 1974, coincidiu com o forte desequilíbrio das contas externas e com o fechamento das importações da carne argentina pela Comunidade Européia.

Crise política e crise econômica se amalgamaram durante o governo de Isabelita e o ministro da Economia, com o apoio de López Rega, principal colaborador de Isabelita, alçado ao Ministério do Bem Estar Social, anunciou um plano de estabilização centrado na desvalorização do peso de 100%, seguido de aumentos das tarifas dos serviços públicos e da liberalização de preços. Na impossibilidade de gerir a crise, o governo teve que recorrer ao FMI, o que mobilizou os movimentos sociais, insatisfeitos com a correção de salários e ideologicamente anti-imperialista. A instabilidade econômica, política e social levaram ao licenciamento de Isabelita, substituída temporariamente pelo presidente do Senado, Ítalo Luder.¹³⁰

Diante da gravidade da crise, Isabelita retornou ao poder e novo plano de estabilização foi posto em prática pela dupla Cafiero e Guido Di Tella, o novo Ministro da Economia e seu assessor mais direto, mas já não havia credibilidade. Rapidamente, o ambiente de total descontrole das contas públicas, de hiperinflação e de recessão, levou novamente as Forças Armadas a entrarem em ação. Em março de 1976, o governo do general Jorge Rafael Videla levaria a Argentina a um período em que a repressão à oposição transformou-se em verdadeiro extermínio.¹³¹

No campo da política econômica, como se fosse imprescindível eliminar de vez o peronismo e o nacionalismo, as alas mais conservadoras das Forças Armadas, apesar das inúmeras dissensões, convergiram e desenharam um projeto de longo prazo, no qual o Estado estaria menos presente e que não admitiria a participação da sociedade. O Ministro da Economia de Videla, Martínez de Hoz, lançou um plano de estabilização centrado na abertura da economia e na adoção de instrumentos e medidas ortodoxas para o controle da inflação e para o equilíbrio do Balanço de Pagamentos. Essencialmente liberal, o plano de Hoz diagnosticou que os problemas da economia argentina eram, essencialmente, fruto da industrialização com

¹³⁰ Ver Fausto e Devoto, *op cit*, p. 413 – 414.

¹³¹ Na seqüência das ditaduras militares argentinas, a eliminação dos grupos armados *Motoneros* e Exército Revolucionário do Povo (ERP) passou a ser quase o objetivo primeiro desses governos.

substituição de importações, que causara distorção nos preços relativos, e a presença intensiva do Estado. Na Argentina, bem mais cedo do que no Brasil, o projeto liberal se pôs em andamento.

No campo das telecomunicações, constituída a ENTEL, no mesmo caminho que o Brasil perseguiria a partir da criação da TELEBRAS, deu-se prosseguimento à integração das redes. Ainda nos anos 1950, seriam inauguradas as conexões via cabo coaxial entre Buenos Aires e Rosario, Cañada de Gómez e Santa Fé e Buenos Aires e Mar del Plata, e ampliada a rede nacional de telex. Para ampliar o escopo das telecomunicações, foi inaugurada a Estação Terrena de Balcarce e sua primeira transmissão foi na noite de 20 de julho de 1969, mostrando a chegada do homem à Lua. Visando à melhoria dos serviços públicos e modernização das empresas estatais, no começo da década de 1970, no campo das telecomunicações foi inaugurado o serviço telediscado, dispensando o uso de telefonistas para a longa distância. Ao final da década de 1970, além da integração atendendo os objetivos de segurança nacional, já estava em andamento a automatização de centrais voltadas para a longa distância e as transmissões da Copa do Mundo de 1978 foram a cores, tal como no Brasil.

Em projetos bastante semelhantes, mas também com diferenças relevantes, Brasil e Argentina modernizaram as suas infra-estruturas de telecomunicações e, de certa forma, quando fazemos o acompanhamento dos investimentos ano a ano, verificamos que a substituição de tecnologias mecânicas por tecnologias analógicas automáticas foi preocupação tanto da EMBRATEL quanto da ENTEL. O que vale a pena ressaltar é que o projeto brasileiro, devido a iniciar-se tardiamente, foi muito mais acelerado do que o argentino. Entretanto, algumas diferenças merecem destaque e dentre estas citamos que o enorme déficit de telefonia local no Brasil perduraria. Se na economia brasileira, principalmente durante o regime militar, os investimentos privilegiaram a longa distância, modernizando e atualizando para dentro e para fora a infra-estrutura de telecomunicações voltada para as transmissões intra-estaduais e internacionais, na Argentina as comunicações locais, apesar de igualmente precárias, alcançavam indicadores melhores que os brasileiros, conforme mostramos anteriormente.

Ao final de 1980, as Forças Armadas já se encontravam empenhadas no processo sucessório argentino e a Junta de Comandantes optou pelo nome do general Roberto Viola, que assumiu o governo em março de 1981. Uma das razões de seu fracasso, e posterior queda, talvez se deveu ao fato de que seu plano de governo indicava a necessidade de uma abertura política, moderada, mas mesmo

assim restabelecendo alguns direitos de associação e recuperação de cargos por civis. A outra, possivelmente mais forte, foi o fato de o general Galtieri, seu substituto, ter-se embrenhado na Guerra das Malvinas. A derrota daria o golpe derradeiro, estilhaçando de vez o projeto dos militares na Argentina.¹³²

Novamente, a divisão foi a marca do fim do regime militar, desta vez também com a divisão das forças políticas civis. De um lado, Ricardo Balbín, queria uma saída negociada para os militares; de outro, Illia e Raúl Alfonsín, da ala renovadora da UCR, rechaçavam tal possibilidade. Após uma breve passagem do general Reinaldo Bignone pelo poder, a complexa transição na Argentina deu origem a uma frente multipartidária, com a UCR, com o Partido Justicialista, o Partido Intransigente e o Movimento de Integração e Desenvolvimento. Por outro lado, o movimento sindical também rachava sua concepção de transição para a democracia, com a CNT desejando o diálogo e a negociação, e com um outro grupo fortemente representativo desejando reconstruir a extinta CGT, avesso ao diálogo.

3.5- OS PROCESSOS DE TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

Tanto no Brasil, quanto na Argentina a transição para a democracia trouxe para o campo político novos atores sociais. Foram comuns as greves e as grandes manifestações que demonstravam que a sociedade civil se mobilizaria daí para frente buscando direitos perdidos e resguardando-se de futuras perdas.

Os partidos políticos, ressurgiram, em certa medida, revigorados, embora a força das máquinas políticas se mantivesse, retomando a tradição argentina de afiliação partidária, a tal ponto que, naqueles anos, um em cada três eleitores era membro de um partido político. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 459)

Em dezembro de 1983, Raúl Alfonsín, da UCR, derrotou o candidato peronista, por maioria absoluta de votos, mas o governo eleito enfrentou nos campos político e econômico sérios problemas. No campo político, segundo Fausto e Devoto

¹³² A invasão das Ilhas Malvinas ocorreu em maio de 1982. Reavivando uma querela antiga com a Grã Bretanha, o governo de Fortunato Galtieri, estreitados os laços com os EUA, talvez esperasse que o governo de Ronald Reagan apoiasse a iniciativa. Não foi o que aconteceu e o governo de Margaret Thatcher reagiu, promovendo uma verdadeira humilhação à Argentina e a morte de muitos jovens. Entretanto, na Argentina, a reação da Grã Bretanha causaria a união principalmente das camadas médias em torno da questão nacional e da soberania, contra o imperialismo britânico.

(2004, p. 458 – 462), o novo governo eleito democraticamente enfrentaria o enorme passivo dos direitos humanos que herdara dos anos de regime militar e o confronto direto com as maiorias sindicalistas peronistas. No campo econômico, a inflação, que já beirava os 100% ao ano, não conseguiu ser debelada pelo Plano Austral, de 1985, senão por pouco tempo. Por sua vez, a retomada de parques investimentos públicos não foi suficiente para a melhoria dos serviços públicos que vieram degradando-se ao longo dos anos. No campo das telecomunicações, tal como no Brasil, uma linha telefônica era impossível de ser conseguida, a não ser no mercado paralelo. Perdendo capacidade produtiva e com alta taxa de desemprego, a economia da Argentina conseguiu manter o nível educacional, marca de suas políticas sociais, mas não existiria a mobilidade social de outrora.

O governo Alfonsín pode encontrar melhores saídas no campo da reconstrução democrática do que no campo econômico. Depois de concentrar os processos contra os excessos militares na cúpula das Forças Armadas, apaziguando os ânimos sempre exaltados e a relutância dos militares em voltarem aos quartéis, os processos contra Videla, Viola, Galtieri e muitos outros fortaleceram a crença da sociedade argentina na volta da democracia.

Em maio de 1989, Carlos Menen, egresso do peronismo, ganharia as eleições, mas novamente a economia argentina estava sob total descontrole e apresentava fortes desequilíbrios externos, além de uma hiperinflação renitente, alcançando 3.079,2% ao ano (ANDIMA, 1995, p. 112). Como consequência, a transição democrática da Argentina se completaria com a adesão, cada vez mais forte, ao ideário liberal já em curso no mundo. No seu bojo traria a privatização de vários setores de infra-estrutura e, dentre estes, o de telecomunicações.

No Brasil, a transição democrática deixaria mais visível as contradições e conflitos políticos entre interesses de classe, dentro e fora do Estado. Ao cumprir a sua função de árbitro, nos movimentos de interesses dos capitais que pactuaram o nacional-desenvolvimentismo conservador dos regimes militares, o Estado brasileiro, impossibilitado de continuar a promover o movimento de “fuga para a frente”, no sentido utilizado por Fiori (2003, p. 185, grifo do autor), não mais tinha como continuar a garantir a valorização contínua dos capitais e impedir que parte da sociedade civil permanecesse de fora das decisões políticas e econômicas. Depois de, durante o governo Geisel, promover um último suspiro de centralização estatizante, o Estado se viu sem os apoios políticos e econômicos que necessitava. Novamente, seguindo a tradição histórica da política brasileira, na ausência do Estado forte surgiram pressões

dos segmentos liberais representados, principalmente, pelas elites empresariais e políticas conservadoras.

O último governo militar começou refletindo a cisão entre as forças políticas civis e militares que apoiaram a modernização conservadora brasileira e o ciclo acelerado de acumulação e centralização de poder e do capital. No seio das Forças Armadas, principalmente, as forças políticas fragmentaram-se e, diante do ciclo recessivo mundial, com a conseqüente escassez de crédito, com fortes desequilíbrios no Balanço de Pagamentos e com um crescente processo inflacionário, o Estado nacional desenvolvimentista autoritário teve que enfrentar os limites de sua própria concepção. O fim do regime militar e do bipartidarismo no Brasil não ocorreu sem lutas internas no interior das Forças Armadas e houve golpes e contragolpes. Entretanto, a força que o MDB ganhara como expressão maior da oposição ao regime militar e o crescimento do movimento social autônomo, principalmente, entre a classe operária industrial paulista, trouxeram para a transição negociada novos atores sociais.

Formou-se o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), uma extensão do antigo MDB; o Partido Democrático Social (PDS), identificado com a extinta ARENA; o Partido da Frente Liberal (PFL), saídos do interior do regime, mas inclinados a uma transição negociada; o Partido Democrático Trabalhista (PDT), uma rearticulação em torno do velho trabalhismo, reforçado com a volta de Leonel Brizola; e o Partido dos Trabalhadores (PT), aglutinando o novo sindicalismo autônomo e os estamentos da sociedade civil organizada que lutaram contra o fim do regime. A politização da sociedade e a emergência de novos atores a muitos fizeram crer que a reconquista da democracia, por si só, representava uma nova correlação de forças e a retomada de soluções que novamente reconstruiriam a nação em bases mais igualitárias.

As eleições para vereadores e governadores de novembro de 1982, as primeiras por voto direto desde 1965, mostraram a força da oposição e a impossibilidade de o regime continuar. A mobilização da sociedade brasileira por eleições diretas, nos primeiros meses de 1984, demonstraram que as “Diretas Já” era o início do restabelecimento da democracia, entretanto, a derrota da Emenda Dante de Oliveira levaria a disputa para o Colégio Eleitoral, mas não tiraria das ruas totalmente as pressões das forças que o movimento social aglutinara. Tancredo Neves, tendo como Vice José Sarney, derrotou a indicação de Paulo Maluf, como candidato do PDS e de seu Vice, Aureliano Chaves. A morte prematura de Tancredo Neves, por esses estranhos caminhos que a história nos faz trilhar, levou à Presidência José Sarney, político maranhense, da velha tradição nordestina, recém saído da extinta ARENA.

Durante o governo Sarney, sua segunda equipe econômica, liderada pelo Ministro da Fazenda Dílson Funaro, era quase toda egressa das fileiras do PMDB e grande parte com forte influência da CEPAL. Depois de um período recessivo, entre 1981 a 1983, apesar do saldo positivo na balança comercial, a partir de 1984 a economia brasileira recuperou sua trajetória de crescimento, com o PIB crescendo 5,3%, em 1984, 8,0%, em 1985, e 7,6 %, em 1986.¹³³ Entretanto, a inflação recrudescia, atingindo a 223,8% ao ano, em 1984, e a 235,1% ao ano, em 1985. (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002, p. 142)

O Plano Cruzado, de fevereiro de 1986, congelou preços e salários e colocou a inflação em um patamar de 65%, no mesmo ano, e paralisou os processos defensivos que os diversos agentes econômicos vinham utilizando para se resguardar da corrosão inflacionária. Desejava-se um modelo de crescimento que, ao contrário de projetos anteriores, não socializasse as perdas e não privatizasse os ganhos. Para tal, uma forte burocracia de Estado comprometida com o sucesso do novo projeto e com os objetivos de desenvolvimento foi articulada. Importantes segmentos do aparelho de Estado lançaram-se em projetos de reformas estruturais e em negociações diretas com setores produtivos fundamentais para a retomada da atividade econômica. Sem conseguir desenhar um modelo sólido de crescimento, sem apoio político na cúpula governamental, submetidos a casuísmos políticos próprios da tradição brasileira, os setores progressistas do governo abandonaram o projeto renovador. Ao final do primeiro governo civil brasileiro pós 1964, apesar da inicial distribuição de renda alcançada com o Plano Cruzado I, a inflação encontrava-se novamente fora de controle.

Ao contrário do que muitas vezes é enunciado, o Plano não foi neutro em termos de distribuição da renda e da riqueza, tampouco em termos dos ativos e passivos das operações bancárias e dos lucros das empresas.

Assistiu-se, de fato, no período de sobrevivência do cruzado, a um *boom* de investimentos em 1986, amparado por uma expansão inusitada do crédito bancário. A expansão concentrou-se, todavia, em investimentos “leves”, para a ampliação marginal de capacidade, liderada por pequenas e médias empresas. A reação do investimento correspondeu ao aumento da demanda corrente, como na teoria do acelerador, mas as antecipações e expectativas de longo prazo, ainda contaminadas pela incerteza e desconfiança sobre a capacidade de o governo sustentar os resultados

¹³³ Para verificarmos as oscilações no Balanço de Pagamentos brasileiro, suas causas e a entrada de investimentos estrangeiros no país, recomendamos consultar CARNEIRO, R., 2002, *Desenvolvimento em Crise A economia brasileira no último quarto do século XX*, UNESP/UNICAMP, SP.

inicialmente obtidos, conferiu um alcance limitado a essa recuperação. (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002, p. 230, grifos do autor).

O fracasso do Plano Cruzado e nova fragmentação política, inclusive no cerne do governo Sarney, no campo econômico acarretaram uma sucessão de planos cujo objetivo primeiro era o controle inflacionário e a retomada do crescimento econômico. Em 1987, a inflação já batia a casa dos 415,8% ao ano, em 1988 alcançou o espantoso índice de 1.037,6% e, em 1989, atingiu, depois de já eleito o governo de Fernando Collor, a 1.782,9% ao ano. O sobreendividamento financeiro interno do setor público tem aí a sua origem e o excessivo custo financeiro para girar seu déficit fez com que os governos, daí para frente, formulassem uma profusão de reformas fiscais para conseguir gerar superávits primários.

O ajustamento, portanto, não só preservou lucros e o patrimônio do setor privado como permitiu o reequilíbrio externo em conta corrente, mas, ao mesmo tempo, produziu o agravamento das incertezas: inflação alta, sem mais a confiança na indexação, a percepção da precariedade da situação cambial, o aprofundamento da crise fiscal e de financiamento do setor público e das empresas estatais. (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002, p. 147)

A nova Constituição brasileira, promulgada em 1988, promoveria um grau de descentralização que o país ainda não vira, universalizando políticas públicas e, ao mesmo tempo, redefinindo as atribuições de federação, estados e municípios e a correspondente realocação de recursos.¹³⁴ No campo das telecomunicações, a Constituição referendou o monopólio da União na exploração e na concessão de serviços, mas deixaria uma abertura que mais tarde, no governo Collor de Mello, encontraria aí as salvaguardas para iniciar o processo de quebra do monopólio estatal e da reestruturação da infra-estrutura de telecomunicações brasileira.

A transição democrática que o país viveu foi complexa, inclusive na definição do papel do Estado e das estatais brasileiras, mas o Sistema TELEBRAS continuou a atender às necessidades de setores dinâmicos e com crescente inserção internacional. Inaugurou uma nova rede de dados de comutação por pacotes, a RENPAC, e novos serviços especializados foram ofertados: o INTERDATA, o FINDATA e INTERBANK e o AIRDATA. Apesar da forte retração em seus

¹³⁴ Para entendermos as políticas públicas na América Latina e o alcance do ajuste neoliberal que foi promovido, recomendamos consultar SOARES, L. T. R. , 1999, Ajuste Neoliberal e o Desajuste Social na América Latina, UFRJ, RJ.

investimentos, até final da década de 1980, a TELEBRAS conseguiu manter parte das contratações feitas principalmente pela EMBRATEL. Em compensação, a expansão das redes locais novamente foi postergada, aumentando ainda mais a enorme demanda reprimida por serviços telefônicos e a péssima qualidade dos serviços. Com os desacertos da política econômica, a crença na eficiência do Estado e de suas estatais seguiu uma trajetória de enfraquecimento na sociedade civil brasileira.

Se a crise econômica na Argentina abriu o caminho para a volta do peronismo de Carlos Menem, no Brasil o fracasso e as incertezas do governo Sarney facilitaram o a eleição de Fernando Collor de Mello, do recém fundado Partido da Renovação Nacional (PRN). Em torno de sua candidatura unificaram-se todas as forças conservadoras para derrotarem o candidato Luis Inácio Lula da Silva, do PT, apoiado no segundo turno eleitoral por forças progressistas e pela esquerda. Mostrando a força da mídia na eleição de um candidato até então desconhecido, tal como Jânio Quadros fora eleito contra a corrupção, em nome da moralidade e da preservação das instituições e da tradição, Collor foi eleito como o *Caçador de Marajás*, ou seja, como força contrária daqueles que se apropriaram durante os anos do desenvolvimentismo das benesses do Estado brasileiro.¹³⁵

O governo Collor começou sob forte processo inflacionário e sua Ministra da Fazenda, Zélia Cardoso de Mello, em março de 1990, lançou novo plano de estabilização. Depois de alguns arranjos políticos, o Plano Collor foi aprovado quase que integralmente pelo Legislativo, pois fora enviado por meio de Medida Provisória, praticamente não deixando alternativas ao Congresso. O Plano, além da reforma monetária, com a adoção do cruzeiro, congelou preços, promoveu um corte drástico das despesas públicas, com demissão do funcionalismo, elevou alguns impostos e, o que traumatizou a sociedade, inclusive as forças que apoiaram o governo, foi o bloqueio de depósitos bancários, mormente o de depósitos a vista e de cadernetas de poupança, durante dezoito meses.

Frente à truculência do ajuste, pois os saques permitidos eram irrisórios, a economia brasileira quase parou por falta de meio circulante. Também a quebra súbita da liquidez, elevou as taxas de juros e instituiu-se o câmbio livre, seguido de forte abertura comercial. O déficit nominal, que em 1989 alcançara 83,1%, em 1990 caiu para 29,6% do PIB, por outro lado, assolados pela abertura comercial irresponsável o PIB caiu 4,6% e a atividade industrial ficou 8,6% negativa. Além da Reforma Monetária, o novo governo promoveu uma Reforma Administrativa cuja principal meta era diminuir os gastos públicos, dentre estes, as despesas com pessoal. A meta

¹³⁵ Grifo nosso.

estabelecida era o afastamento de 320 mil servidores públicos, fosse por demissão, demissão voluntária ou aposentadoria “forçada”.¹³⁶

Como um primeiro balão de ensaio de um projeto liberal, dentre outras medidas, o governo Collor criou o Programa Nacional de Desestatização (PND), no qual foram incluídas as privatizações de várias empresas e setores estratégicos brasileiros que foram montados sob a égide do Estado nacional desenvolvimentista, em sua versão conservadora ou não. No PND não estava incluída a privatização do Sistema TELEBRAS, ou seja, a infra-estrutura de telecomunicações brasileira, que só foi empreendida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.¹³⁷

Feita a travessia para a democracia, tanto a Argentina quanto o Brasil deixavam para trás as suas experiências desenvolvimentistas e aderiam à nova ordem liberal conservadora. De forma genérica, as experiências nacionais desenvolvimentistas brasileiras e argentinas podem ser sintetizadas da seguinte forma:

Do ponto de vista de sua dinâmica de médio e longo prazos, o movimento de reprodução e acumulação desse capital, ao passar pelo Estado, aponta, em suas condições e conflitos, simultaneamente, na direção do crescimento e da entropia. Se é verdade que a “fuga para frente” propiciou a centralização estatizante e a industrialização, verifica-se que, ao mesmo tempo, ela desencadeou uma dinâmica cíclica, com crises políticas periódicas que afetavam a capacidade do estado de estabilizar o compromisso fundamental em torno à intocabilidade dos interesses condominados. Estes ciclos e crises, que têm muito maior intensidade política do que econômica, são compreensíveis a partir de uma dupla determinação. [...] De um lado, está o poder discricionário entre o valor do dinheiro e das normas que permite ao Estado, através de sua política econômica, desvalorizar patrimônios e capitais em função de uma correlação de forças alterável a cada momento, dissolvendo a possibilidade de haver “perspectivas futuras constantes”, condição básica de qualquer investimento de porte médio e longo prazo de maturação. Por essa razão, a contraface do enorme poder estatal é uma expectativa constante, por parte dos agentes econômicos, de uma perda arbitrária de valor e de lucratividade de seus capitais. Em conseqüência, politiza-se a competição econômica, que tende a transformar a concorrência de mercado em luta por alguma fatia do poder estatal. Deriva daí a fragmentação do aparelho e a balcanização do poder do Estado, assim como a perenização de um comportamento defensivo especulativo dos vários agentes econômicos financeiros que, extrapolando situações circunstanciais, transforma-se em fenômeno estrutural. Essa aversão ao risco e a necessidade de que os investimentos fossem sempre subsidiados é o que está na raiz da tão comentada falta de “espírito conquistador” de grande parte da burguesia empresarial. [...] Por outro lado, está a

¹³⁶ Grifo nosso.

¹³⁷ Para aprofundamento do tema recomendamos consultar COSTA, (2000), *A Reestruturação do Setor de Telecomunicações no Brasil: Um Novo Padrão de Intervenção do Estado Liberal*. MSc, COPPE-UFRJ, RJ.

obrigação estatal de financiar, ou executar diretamente, gastos e investimentos ampliados, o que lhe impõe definir e sustentar as novas fronteiras de expansão da acumulação. (FIORI, 2003, p. 180 - 181)

CAPÍTULO 4 - OS ACONTECIMENTOS: A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS INFRA-ESTRUTURAS DE TELECOMUNICAÇÕES NA ARGENTINA E NO BRASIL

Vivemos no tempo curto, o tempo de nossa própria vida, o tempo dos jornais, do rádio, dos acontecimentos, como na companhia dos homens importantes que mandam no jogo, ou pensam mandar. É o tempo, no dia-a-dia, de nossa vida que se precipita, se apressa, como que para se consumir depressa e de uma vez por todas, à medida que envelhecemos. Na verdade, é apenas a superfície do tempo presente, as ondas ou as tempestades do mar. Porém, abaixo das ondas, há as marés. Abaixo dessas, estende-se a massa fantástica das águas profundas. (BRAUDEL, 2002, p. 369)

Depois de derrotas sucessivas nas várias frentes em que os EUA tentaram barrar a força expansionista da URSS e de divisões internas na condução de sua política externa, a vitória das forças conservadoras norte-americanas impôs ao resto do mundo uma brutal reorganização do cenário político mundial. A hierarquia do sistema mundial foi modificada por “[...] dois movimentos de reafirmação da hegemonia dos EUA: no plano geoeconômico, com a diplomacia do dólar e no geopolítico, através da diplomacia das armas.” (TAVARES e MELIN, 1997, p. 55) A utopia de um mundo globalizado, como se este fenômeno fosse essencialmente econômico e as mudanças que ocorreram fossem fruto apenas de mudanças tecnológicas e da necessidade de expansão dos mercados, foi consagrada por uma expressão atribuída à primeira-ministra inglesa, Margareth Thatcher, durante os anos 1980: *there is no alternative*.

Naquele exato momento, seu governo e o governo americano da administração Reagan tomavam as primeiras decisões e iniciavam as políticas desregulacionistas que derrubaram as fronteiras econômicas, integraram os mercados e permitiram o avanço da globalização financeira. (FIORI, 2001, p. 107)

Os EUA e a Inglaterra, juntos, apresentavam ao mundo um projeto de transformação irrecusável, cujo conteúdo - universal, inclusivo e convergente - levaria a todas as nações a possibilidade de assimilarem as mesmas políticas econômicas e reformas institucionais que promoveriam a riqueza prometida. Segundo Fiori (2001, p. 107, grifo do autor), o *mantra* da globalização e de suas virtudes ilimitadas foi repetido

e assimilado por dirigentes de Estados nacionais, centrais e periféricos, e por seu *establishment*. Durante os anos 1990, vários países, agora denominados de mercados emergentes, adotaram os novos princípios liberais conservadores em suas políticas de curto e longo prazo. Segundo Fiori, vinte anos depois, Samuel Berger, Assistente para Assuntos de Segurança Nacional da Presidência dos EUA, afirmou em artigo publicado no *Foreign Affairs*, de dezembro de 2000, que “[...] os principais acontecimentos mundiais das últimas décadas ocorreram por causa do uso do poder pelos Estados Unidos, e não por causa de alguma necessidade pré-estabelecida e imposta pela globalização”. (FIORI, 2006, Valor Econômico, 01/02/2006)

Ao compreender as instâncias de poder e os interesses dos EUA que existem por baixo dos movimentos das marés, nas águas profundas da globalização, torna-se extremamente difícil procurar e encontrar respostas para os movimentos de reestruturação e adoção de políticas liberais nos países periféricos em argumentos fundamentados no fato de que essas mudanças foram fruto da necessidade de expansão dos mercados ou mesmo do capital.

O poder coercitivo dos Estados potências esteve e continua presente nos processos que impuseram aos demais países do Sistema Mundial a sua moeda, a sua dívida pública, o seu sistema de tributação, as suas formas de organização da produção, as suas tecnologias e as instituições que regem o novo processo de centralização do capital. No cerne desse movimento, conforme os valores que fundamentam os argumentos de Strange (1994, p. 22), a escolha recaiu sobre a expansão e centralização do capital financeiro internacionalizado, o grande privilegiado desse processo. À reboque, a expansão das grandes empresas globais, impulsionadas pelas aberturas dos mercados e por processos de fusões e de aquisições.

Principalmente na periferia, na superfície do debate que se seguiu sobre as relações internacionais, a idéia de globalização ocupou lugar de destaque e passou a representar a utopia de um mundo idealizado, sem fronteiras, no qual o desenvolvimento capitalista e o crescimento econômico seriam decorrentes, primordialmente, da liberdade dos mercados. Como se as relações entre o poder político e o poder do dinheiro não fossem o motor das decisões que impulsionaram a liberalização dos mercados financeiros e promoveram a onda liberal conservadora que varreu o mundo a partir dos anos 1980, ou, como nos mostrou Strange, o poder dos mercados não decorresse de concessão de autoridade.

Na periferia do sistema, o processo de *financeirização da riqueza*, termo cunhado por Braga (1997), também se encontrava em andamento. Impulsionados pela

hegemonia do dólar flexível, principalmente a partir dos anos 1980, para dar conta do padrão global de valorização e concorrência (que opera) sob a dominância da lógica financeira, os países da América Latina começaram a promover suas políticas de ajuste aos novos padrões internacionais. No bojo desse processo, a abertura e a privatização de setores de infra-estruturas constituídos durante os modelos nacionais desenvolvimentistas.

Um pouco antes, durante a crise da hegemonia norte-americana, para tentar explicar a crise dos anos 1970 e os caminhos possíveis para uma nova ordenação do sistema mundial, houve um intenso debate no campo da economia política internacional. De um lado, posicionaram-se os realistas, ou neo-realistas, com a convicção de que o interesse dos estados nacionais é decisivo e que o poder do *hegemon* é materializado e legitimado por sua capacidade de controlar matérias-primas estratégicas, investimentos, tecnologias, e, sobretudo, as armas. De outro, alinharam-se os pluralistas, convencidos de que no moderno sistema mundial haveria, cada vez mais, uma interdependência entre os estados nacionais e que, portanto, a nova ordem decorreria da absorção de regimes internacionais, tornados possíveis pelo *hegemon* e legitimados pelo demais consorciados. Contrapondo-se aos pluralistas, e questionando profundamente a convergência de interesses idealizada, os estruturalistas, como Susan Strange, argumentavam que:

[...] é o controle do poder estrutural sobre segurança, produção, crédito e conhecimento é que dá a determinados estados a capacidade de conformar as estruturas da economia política internacional, e mantém uma visão cética com relação à suposta necessidade de um *hegemon* como condição histórica *sine quae* da estabilidade econômica mundial. (FIORI, 1997, p. 94).

Uma outra corrente, que podemos denominar de neomarxista, trouxe para o debate das relações internacionais e da crise norte-americana o conceito gramsciano de hegemonia, associado aos conceitos de acumulação de capital, de relações sociais de classe e de poder. Segundo Fiori (1997, p. 93), a crise da hegemonia norte-americana abriu o debate cuja referência histórica recaiu sobre os dois períodos em que, claramente, houve um *hegemon* na ordem capitalista: entre 1870 e 1914, com a Inglaterra, e entre 1945 e 1970, com os EUA. No cerne do debate sobre a nova política internacional, encontravam-se os limites das interações entre estados e mercados; entre a nova ordem unipolar e a ordem consorciada estabelecida em Bretton Woods; e entre hegemonia e império. As causas eram óbvias, apesar de ficarem submersas na onda globalizante: a crise causada pelo fim da bipolaridade

EUA x URSS; a emergência de uma única potência liberal dominante; e o projeto imperial dos EUA.

Como cenário final da Guerra Fria, sob o avanço das novas diretrizes liberal-conservadoras e da expansão do modelo norte-americano para os principais países europeus e para a periferia do sistema, aparentemente abriu-se o caminho para uma nova gestão dos EUA como *hegemon*. Como desfecho, a desestruturação do mundo socialista e o redesenho da política externa norte-americana, calcada em uma série de decisões unilaterais, colocando por terra os argumentos dos que defendiam a coordenação hegemônica dos EUA.¹³⁸ Apontando para o futuro, uma gestão imperial marcada por total superioridade militar, demonstrada já na I Guerra do Iraque, com pretensões de reorganizar o mundo à sua imagem e semelhança e com explícita proteção aos seus segmentos produtivos e financeiros.

Reforçamos neste capítulo nossa hipótese inicial de que os processos de reestruturação e privatização das infra-estruturas de telecomunicações da Argentina, realizado em 1990, e do Brasil, realizado em 1998, mesmo que separados no tempo e no espaço, se situam historicamente em um mesmo contexto, ou seja, um novo padrão da riqueza financeirizada e a busca pelo domínio e controle da infra-estrutura global de telecomunicações, cujo epicentro originou-se nos EUA. Este movimento, cuja gênese é encontrada na diplomacia das armas e do dólar, como enunciou Tavares (1997), levou os demais países, que possuem poder coercitivo e capitais, a igualmente forçarem a abertura e a reestruturação dos setores de telecomunicações dos países da periferia, que assim abdicaram de seus modelos nacionais.

Perseguindo a combinação de tipologias sugeridas por Charles Tilly (1996, p. 51), segundo a qual é possível discriminar o que é específico e o que é originariamente comum a cada um dos processos, e utilizando a proposição teórica sugerida por Strange (1994, p. 24), que no atual sistema mundial a competição se dá muito mais pelas estruturas de poder estrutural do que pelas estruturas de poder relacional, analisaremos a situação das infra-estruturas de telecomunicações na Argentina e no Brasil. Cientes de que os processos de reestruturação e de privatização das telecomunicações em ambos os países já foram suficientemente

¹³⁸ A política externa norte-americana, no campo das armas, iniciada com Reagan, baseou-se em quatro decisões estratégicas: o apoio incondicional dos EUA a todos que combatessem o comunismo; a decisão unilateral de instalar uma nova rede de mísseis de médio alcance em todo o território europeu, formando um cinturão de segurança contra a URSS segundo a doutrina da *Mutually Assured Destruction*, controlada pelas forças da OTAN; o reforço do projeto científico-tecnológico-militar da *Strategic Defense Initiative* (SDI), denominado de Guerra nas Estrelas; e a retomada da política externa de Nixon e Kissinger com relação a China, que permitiu posteriormente o redesenho do mapa geopolítico da Ásia.

estudados e relatados, nosso enfoque recairá sobre as relações de poder estrutural que estão se constituindo, sobre o controle dessa infra-estrutura e sobre a conformação das instituições que regulam o setor.

4.1- A ANTE-SALA DAS REESTRUTURAÇÕES

Foi no contexto descrito acima que as telecomunicações começaram a ocupar lugar de destaque nos debates sobre as relações internacionais. Tanto nos países centrais como nos periféricos, as infra-estruturas nacionais de telecomunicações que, até então, pareciam apenas servir de suporte para a prestação de serviços necessários à expansão sistêmica e estavam diretamente relacionadas às estruturas de segurança e de integração de territórios nacionais, entraram na pauta de negociações internacionais. Conforme Strange (1994) predisse, no bojo da onda liberalizante, as telecomunicações e a infra-estrutura que lhe dá suporte foram também alçadas às necessidades inerentes do movimento de capitais e de ampliação dos mercados, entrando na pauta das negociações sobre serviços do GATT.

Segundo grande parte dos autores que trataram das reestruturações do setor de telecomunicações, o paradigma da micro-eletrônica contribuiu para a transformação de suas características básicas.¹³⁹ Até a década de 1970, segundo Wohlers (1994), em âmbito mundial, no setor de telecomunicações predominava a tecnologia de base analógica, que utilizava centrais eletros-mecânicas, e o principal serviço prestado pelas grandes operadoras era o de telefonia, fonte primordial de suas receitas. Com raríssimas exceções, tal como se verificava nos EUA, a operação de serviços se dava em regime de monopólio público.

Seguindo o padrão de interpretação que identifica as mudanças no setor de telecomunicações a partir das transformações em suas bases tecnológicas, devido ao fato de o mesmo ser intensivo em tecnologia, ou seja, *science based*, podemos afirmar que na fase anterior a oferta condicionava a demanda existente, ou seja, era um processo inovativo do tipo *technological-push*. Com a nova trajetória tecnológica, de base digital, profundas transformações ocorrem na conformação de suas redes e sistemas e também no modo de prestação dos serviços, implicando em

¹³⁹ Sobre a reestruturação do setor de telecomunicações recomendamos consultar Wohlers (1994); Herrera (1998); Pires e Piccinini (1997); Costa (2000); Bolaño (2003); e Balbotin (2005).

transformações nas instâncias regulatórias, com a demanda passando a incitar a oferta, ou seja, na tipologia *demand-pull*.¹⁴⁰

Principalmente nos países periféricos, as infra-estruturas nacionais de telecomunicações foram consideradas desatualizadas tecnologicamente para atender aos novos requisitos das empresas globais e do capital financeiro internacionalizado. Na falta de recursos dos Estados nacionais, para que promovessem a atualização necessária decorrente, principalmente, da mudança da base tecnológica, de analógica para digital, os processos de reestruturação e de privatização apareceram como soluções inevitáveis. No debate setorial, restrito à superfície das transformações e pautado pelo jogo das aparências, a privatização e a abertura dos mercados internos foram abraçadas como saída única possível, apesar de algumas resistências consideradas resquícios de um nacionalismo ultrapassado.

Entretanto, do nosso ponto de vista, as mudanças que posteriormente vieram a ocorrer foram fruto de um processo de reordenação no centro de poder do capitalismo mundial que, além de inovações no segmento financeiro gerando enormes excedentes, acabaram por acelerar transformações na base técnico-produtiva e coagir os países da periferia a abrirem seus mercados e abdicarem do controle de suas infra-estruturas nacionais de telecomunicações. Ofuscados pelos benefícios ilimitados da globalização, perdeu-se de vista o caráter estratégico que as telecomunicações possuem e sua importância para os países periféricos promoverem o desenvolvimento econômico e social. Pelo contrário, centrados na necessidade de expansão dos mercados, na ampliação dos serviços prestados e nas dificuldades encontradas para a renegociação de suas dívidas externas, os países periféricos, um a um, foram reestruturando suas telecomunicações e absorvendo as transformações de ordem regulamentar e institucional que o fim do monopólio dos Estados nacionais no setor promoveu.

Em construção encontrava-se uma enorme rede global de telecomunicações, uma estrutura de poder essencial, conforme assinalou Strange (1996, p. 101), para a reprodução e manutenção do poder imperial dos EUA. Nos processos de privatização que se seguiram, observamos os países com poder coercitivo organizarem, em conjunto com suas operadoras, fossem estatais ou privadas, associadas ao capital financeiro, nacional ou não, uma competição brutal pelo domínio e controle dessas infra-estruturas.

Em seguida à moratória mexicana de 1982, o mundo periférico submeteu-se às políticas impostas pelo FMI para conseguir captar novos recursos nos mercados

¹⁴⁰ Recomendamos consultar Wohlers (1994, p. 5 - 12).

internacionais. Enfraquecidos os modelos nacionais desenvolvimentistas, na periferia do sistema, como no caso da Argentina e do Brasil, também se generalizou a pressão pela adoção de políticas recessivas e estabilizar, desregular e privatizar passaram a *status* de políticas recomendadas por todos os governos centrais e pelas autoridades financeiras internacionais.

A América Latina tentava falar com voz própria e apesar de algum ceticismo por parte do Itamaraty em relação à eficiência de organismos multilaterais, a política externa brasileira avançou no sentido de maior integração, desenvolvimento e cooperação entre os países do Cone Sul, principalmente no eixo Brasil-Argentina, desembocando na criação do Mercosul, cujas negociações tiveram início durante os governos de Alfonsín e de Sarney.¹⁴¹

[...] a função da política externa para a região, como para o resto do mundo, permaneceu para viabilizar o setor ante as demandas do desenvolvimento e da segurança nacionais, mediante o incremento das exportações, de ações cooperativas bilaterais e multilaterais e da boa convivência. A crise da dívida externa, a esterilização do diálogo Norte-Sul, a intervenção norte-americana na América central e no Caribe, a contra-ofensiva inglesa sobre as Malvinas com apoio dos Estados Unidos, as retaliações econômicas impostas pelo Norte contra a Argentina, entre outros elementos, contribuíram para unir o continente latino-americano. (CERVO e BUENO, 2002, p. 450)

Buscando fortalecer as condições de negociação da região, no plano internacional, desde a Guerra das Malvinas e da falência das relações Norte-Sul, o Brasil já vinha desempenhando papel relevante na América Latina com sua política externa se destacando e avançando em termos de qualidade e de cooperação. Essa aproximação foi fruto de muitas variáveis, mas entretanto a idéia do desenvolvimentismo não desapareceu do horizonte da política externa brasileira, mesmo em 1989, quando abertamente o presidente Collor de Mello, reafirmou a opção liberal.

Segundo o Chanceler Celso Amorim, o objetivo síntese do desenvolvimento manteve-se contudo, presente nos esforços do Brasil durante a Rodada Uruguai do GATT, na criação do Mercosul, na proposta de criação da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana), no fato de haver o Brasil relançado o tema do desenvolvimento sobre os foros multilaterais quando andava ofuscado pelo radicalismo neoliberal global. [...] e, sobretudo, agiu no

¹⁴¹ O Mercosul tornou-se figura de Direito Internacional após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, ficando pois legitimado para negociar na arena internacional.

GATT, e depois na OMC, para alcançar uma regulamentação do sistema multilateral de comércio que evitasse resultados favoráveis apenas às nações avançadas. (CERVO e BUENO, 2002, p. 458)

Na contramão de suas políticas externas, por outro lado, na condução de suas políticas macroeconômicas e nos processos de renegociação de suas dívidas externas os países da América Latina, um a um foram capitulando. Na Argentina, a crise econômica, a crise fiscal do Estado, a necessidade de renegociação de sua dívida externa e de captação de novos investimentos estrangeiros, desde a gestão de Martínez de Hoz, fez com que a adoção de princípios liberais viesse substituindo o desenvolvimentismo de Estado. Depois de anos em que a Argentina avançara na implementação de políticas keynesianas e sociais, alcançando na América Latina padrões que nenhum outro país aqui atingira, durante o regime militar os princípios de *estado de bem estar social* foram se deteriorando.¹⁴² Com a oposição dos peronistas, durante o governo Alfonsín os movimentos pró-privatizações e de reforma do Estado já estavam presentes.

Com o Plano Austral, segundo Fausto e Devoto (2004, p. 470, grifo nosso), *uma espécie de plano cepalino tardio*, as ilusões com uma saída honrosa da crise se desfizeram. Claro ficou que o pretense prestígio e credibilidade de Alfonsín, como figura de primeiro plano no processo de redemocratização da América Latina, não serviriam como moeda de troca no tratamento político geral das dívidas externas dos países latino-americanos por parte dos EUA.¹⁴³ Alfonsín procurou ajuda também entre os países europeus, ao mesmo tempo em que criou o Consenso de Cartagena, tentando a negociação em bloco das dívidas externas. Entretanto, os EUA impuseram seu poder e negociaram, via FMI, as dívidas externas uma a uma. Assim, o Plano Austral, de concepção heterodoxa, com congelamento de preços e criação do austral, a nova moeda, foi implantado com a condição de que a Argentina não interrompesse o fluxo de pagamentos da dívida externa, tendo como pano de fundo a orientação dos EUA e a aprovação do FMI.

No Brasil, os primeiros sinais favoráveis às privatizações surgiram ao final dos anos 1970, ainda no governo Figueiredo, quando algumas medidas para restringir o gasto público e colocar um freio na inflação foram tomadas, atingindo diretamente os investimentos de algumas estatais. Em 1981, a privatização foi incluída na agenda

¹⁴² Grifo nosso.

¹⁴³ Os Estados Unidos, entre 1978 e 1980, elevaram sua *prime rate* de um patamar ente 6% e 8% para 20%, com ela elevando todas as demais taxas de juros internacionais, deixando aos países periféricos, já assolados por balanços de pagamentos deteriorados, dívidas externas impagáveis e a impossibilidade de cumprirem com as obrigações do serviço da dívida.

governamental do Brasil através da criação da Comissão Especial de Desestatização, prevendo no curto prazo a venda de controle acionário do Estado de 140 empresas.

Mas a velocidade da privatização, realizada ao longo dos anos 1980, foi lenta, e as empresas desestatizadas, de pouca relevância. Além disso, a maior parte das vendas foi feita pelo BNDES, cuja motivação estava mais relacionada à necessidade do Banco de se livrar de empresas problemáticas e deficitárias do que a uma percepção favorável à privatização, no âmbito de uma estratégia geral. Não por acaso, o banco mundial concluiu, em um relatório de 1989, que “o primeiro flerte do Brasil com a privatização fora um clássico exemplo de fiasco.” (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 487 – 488, grifo do autor).

No Brasil, os embates entre privatistas e estatistas, no campo das telecomunicações, podem ser localizados no período que antecedeu a Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Depois de muitas idas e vindas, com forte resistência e atuação tanto do *lobby* privatista quanto daqueles que defendiam a manutenção do regime de monopólio público, o Plenário confirmou em duas votações, realizadas em 7 de março e 17 de agosto, respectivamente, o monopólio da União sobre a concessão dos serviços de telecomunicações. Conforme podemos verificar em Costa (2000, p. 74 - 76), a Constituição Soberana de 1988, em seu artigo 21, inciso XI, definiu para a exploração das telecomunicações básicas (serviços de telefonia, telegrafia, transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações) o modelo público de exploração. Entretanto, apesar das pressões existentes, o termo monopólio não foi utilizado, como o foi em outras áreas igualmente consideradas estratégicas. Para o setor de telecomunicações utilizou-se o artifício jurídico de exploração direta ou concessão à empresa sob controle acionário estatal.

O mesmo artigo 21, inciso XII, letra a, permitiu a exploração privada – mediante autorização, concessão ou permissão – dos serviços de radiodifusão sonora e demais serviços de telecomunicações, tais como os serviços de rádio, de televisão, de videodifusão (TV por assinatura), de cabodifusão e de rádio chamada (*paging*), além de serviços limitados (rádio táxi e radioamadorismo), sob forte controle regulamentar do Estado. Estava aberto o espaço para que a iniciativa privada tentasse ocupar novos mercados.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Passados quinze dias da aprovação do texto final, o Secretário Geral do MINICOM, Rômulo Furtado, ligado ao hoje Senador Antonio Carlos Magalhães, obteve do Presidente José Sarney o decreto nº 96.618/88 que regulamentava a prestação dos serviços restritos, ou seja, aqueles destinados ao atendimento de necessidades de comunicação prestadas pelo sistema público convencional. Esta brecha seria posteriormente utilizada para abrir à exploração privada os serviços de telefonia móvel celular. Como não foi definido um novo modelo, feito só

Desde os governos militares, na Argentina, a infra-estrutura de telecomunicações vinha se deteriorando, assim como a qualidade dos serviços básicos prestados. Além de políticas e planejamento estratégico desencontrados, o aparato regulador do Estado mostrou-se totalmente instável, variando no mesmo sentido que a instabilidade política do país.¹⁴⁵ Por sua vez, em contra-partida ao nacionalismo exacerbado dos movimentos sociais e do peronismo, o liberalismo foi reforçado ideologicamente, mas as primeiras tentativas de privatizar a ENTEL, em 1981, durante o regime militar, e em 1984, durante o governo Alfonsín, foram frustradas. Antes da entrada de Menem, quando em 1985 foi anunciada a privatização da ENTEL, houve fortes resistências dos peronistas, de empregados e executivos da própria empresa e de alguns fornecedores de equipamentos.

Segundo Capparelli e Santos (1997), os peronistas, preocupados com as próximas eleições presidenciais e com a possibilidade de desvincular completamente seu partido das políticas de Alfonsín e dos radicais, engajaram-se na campanha contra a privatização, liderados pelo senador Eduardo Menem e recusaram qualquer projeto que implicasse na redução do papel do Estado. O governo Menem, por sua vez, procurou de início seguir o peronismo, com o Estado ocupando um papel central na vida social, política e econômica do país. Nessa época ele afirmava que [...] "*o Estado deve ser posto em ordem, moralizado e tornado eficiente*" (PETRAZZINI, 1995, p. 80).

Por outro lado, a necessidade de equilibrar as contas externas e de aproximação de sua política externa com os EUA exigiu não apenas a busca da estabilidade e maior abertura comercial, mas também a desestruturação de seu projeto de Estado e de várias políticas sociais. Foi paradoxalmente durante o governo de Carlos Menem que a Argentina adotou o modelo neoliberal para a reestruturação da economia e de suas empresas estatais, inclusive dos setores de telecomunicações e de petróleo. Sob forte centralização no poder Executivo, Menem iniciou as reformas exigidas para promover o ajuste liberal exigido.

No que diz respeito à Argentina, a implementação da reforma do Estado não estava sujeita às restrições constitucionais e se tornou possível pela via de duas leis de alcance amplo, aprovadas rapidamente em meio à hiperinflação e à saída antecipada do governo, por parte de Alfonsín: a Lei de Emergência Econômica, que suspendeu todo tipo de subsídios, incentivos e privilégios às

posteriormente, várias portarias e decretos burlaram as resoluções da Constituição, tornando cada vez mais remotas as possibilidades de que o Sistema TELEBRAS mantivesse a sua integridade.

¹⁴⁵ Segundo Capparelli e Santos (1997), nos trinta anos anteriores à privatização, a ENTEL teve 28 diretores executivos e o país 12 presidentes. www.facom.ufba.br/pretextos/capparelli.html

empresas e autorizou também a demissão de servidores do Estado; e a Lei de Reforma do Estado, que declarou a necessidade de privatizar uma extensa lista de empresas estatais e delegou ao presidente da República poderes para dispor sobre a forma das privatizações. (FAUSTO e DEVOTO, p. 480)

Após um período de insucessos no controle da política econômica, e necessitando renegociar sua imensa dívida externa, Menem adotou os princípios do que John Williamson denominou de Consenso de Washington.¹⁴⁶ Ao privilegiar a estabilidade monetária e políticas fiscalistas, Menem promoveu ainda mais as aberturas comerciais e financeiras e aceitou a saída do Estado de atividades produtivas, iniciando as reformas para privatizar setores como o de telecomunicações. Carente de novos investimentos e com a universalização de serviços de telefonia básica quase sem apresentar crescimento, conforme vimos anteriormente, a Argentina saía de uma economia cujo nacionalismo predominara durante anos para uma economia de mercado. (SMITH, 1995, p.194)

Neste ponto, apesar de frisarmos que nossa tese tem como foco a infraestrutura de telecomunicações, somos obrigados a tecer breves considerações sobre a radiodifusão e sobre a entrada de TV a Cabo, em ambos os países, pois representaram a porta de abertura para a posterior privatização da infra-estrutura, ainda que de forma diferente. De acordo com Capparelli e Santos (1997), na Argentina os serviços de televisão foram passados à iniciativa privada ainda durante o golpe de 1958, quando o Estado se associou a grupos norte-americanos, e, posteriormente, estatizados em 1973, durante o breve governo de Raúl Lastiri. Em Bolaño (2003), verificamos que:

[...] o primeiro canal de televisão privado, o Canal 9, surge em 1960, em concorrência aberta com o estatal, e até então único, Canal 7, de quem retira boa parte do quadro artístico, oferecendo salários mais elevados, numa estratégia semelhante àquela que adotaria a TV Excelsior no Brasil quando da sua entrada, em 1962. Logo em seguida viriam o 13 (1960) e o 11 (1961). Nos três casos, houve uma associação de capitais nacionais com interesses norte-americanos. Assim, o canal 9 nasce ligado à NBC, o 11 à ABC e o 13 à CBS e ao grupo Time-Life – o mesmo que se associaria à Globo no Brasil, quando da sua entrada em 1965, provocando um intenso debate no Congresso Nacional, que só acabaria com o fim do acordo

¹⁴⁶ John Williamson, em 1989, denominou de Consenso de Washington a um conjunto de recomendações para a periferia do sistema que incluíam a consecução de metas inflacionárias muito baixas, próximas de zero; controle dos gastos públicos; abertura comercial e financeira; e privatização de serviços públicos.

em função do reconhecimento da ilegalidade da situação, em 1967. (BOLAÑO, 2003, p. 79).¹⁴⁷

Em 1975, após a morte de Perón, foram expropriados todos os bens das repetidoras e produtoras de televisão, com exceção das legalmente independentes, que passaram às mãos do Estado. O golpe de 1976 conservaria os 4 canais abertos: um sob o controle da Presidência da República e os outros três, cada um deles, subordinados a uma das Armas.

Na televisão, os quatro canais da capital, em poder do Estado, competiram encarniçadamente [...] trata-se de um conflito interforças, já que o canal 11 dependia da aeronáutica, o canal 13 da armada e o 9 do exército, enquanto que o ATC canal 7 tinha o apoio da presidência da nação. À frente de cada um desses canais figurava um oficial de cada uma dessas forças. (PORTALES, apud BOLAÑO, 2003, p. 79)

As observações acima, apesar de não estarem focadas especificamente na reestruturação do setor de telecomunicações, nos mostram como na Argentina, diferente do que aconteceu no Brasil, a instabilidade política acabou tendo reflexos diretos sobre a radiodifusão e acarretou práticas nem sempre constitucionais, enfraquecendo as instituições e abrindo espaço para que os capitais nacionais aproveitassem as brechas abertas para se associarem aos capitais estrangeiros, desconsiderando a legitimidade da legislação. No caso argentino, as idas e vindas em relação aos serviços de televisão servem como exemplo de como a instabilidade política não permitiu que o modelo constituído tivesse continuidade e atualização tecnológica, perdendo qualidade e densidade telefônica e, mais ainda, mudasse de rumo segundo os ventos da política.¹⁴⁸

¹⁴⁷ No caso argentino, a solução foi assim resumida por Ricardo Horvath: 'Apesar de que – pela Lei de Radiodifusão e sua posterior regulamentação através do Decreto n. 5.490 de julho de 1965 – estava especificado que as licenças outorgadas para a emissão de imagens por televisão não poderão ser cedidas nem transferidas total ou parcialmente [...], isto foi violado na prática e em 1964 o canal 9 passou às mãos do senhor Alejandro Romay mediante um acordo com os antigos permissionários e com a própria NBC.' Transferências semelhantes se realizaram na década de 70 quando o canal 13 passou às mãos da Editorial Atlântica (família Vigil) e o 11 à Editorial Sarmiento (Héctor Ricardo Garcia) (HORVATH apud BOLAÑO, 2003, p. 79)

¹⁴⁸ CAPARELLI, S. e SANTOS, S. (1997), in *Eu Sou Você Amanhã: Convergência das Teles e Tevês na Argentina e no Brasil*, citam que o movimento de convergência nas telecomunicações é fruto do interesse dos fabricantes de teleequipamentos, de televisores e de computadores a procura de novos mercados. Para tal recomendam consultar Garnham (1991) e, Richeri (1991). www.facom.ufba.br/pretextos/capparelli.html

No Brasil, durante o regime militar, além de o desenho da geração e repetidoras estar concentrado, ficando o Estado apenas com a TV Educativa e alguns estados com uma TV Cultura, como é o caso de São Paulo, a distribuição de concessões de estações repetidoras de TV e de rádio obedeceu quase sempre a critérios de repartição de poder político, servindo de suporte ideológico ao regime. Lima (2001) nos lembra que também aqui se seguiu o padrão de concentração e domínio de grandes famílias e a radiodifusão esteve em mãos privadas. As Organizações Globo se constituiu em um dos maiores conglomerados nacionais de comunicação, seguindo-se o SBT e a Rede Bandeirantes, mas, por outro lado, desenvolveram, no caso da televisão, programas que procuraram reproduzir o Brasil de sua época.¹⁴⁹

Muito antes do Brasil, ainda nos anos 1960, a Argentina implantou um sistema de TV a Cabo nas áreas de difícil acesso, e durante os anos 1970, abriu a programação para a transmissão de produtoras estrangeiras, principalmente norte-americanas, ficando o serviço classificado como complementar. Posteriormente, durante o regime militar, foi promulgada a Lei de Radiodifusão nº 22.285, de 1980, mantendo a flexibilidade que já continha em relação à TV a Cabo. Ao final do regime, conforme explicitam Capparelli e Santos (1997), supra citados, operavam em Buenos Aires a *Video Cable Comunicación* (VCC), que iniciou suas atividades em 1982, e a *Cablevisión*, em 1983, e até 1985 já operavam no território argentino cerca de 50 empresas, atingindo cerca de 179.450 residências, pois não havia necessidade sequer de licitação pública, haja vista as enormes brechas do Decreto Lei e a voracidade dos capitais de ocuparem o mercado.

Se durante o governo Alfonsín não houve grandes mudanças, durante o governo Menem estas começaram com a aprovação da Lei Dromi, ou Lei da Reforma do Estado, de no. 23.696, que abriu o caminho para a reestruturação do setor de radiodifusão, modificando aqueles artigos da Lei no. 22.285/80 que impediam a formação das chamadas concentrações multimídia. Com essas mudanças, permitiu-se a entrada dos grandes grupos editoriais, especialmente o Clarín, sócio principal de Artear, e Atlântida, integrante do grupo Telefé, que passaram a controlar os canais 13 e 11, respectivamente. A Lei Dromi conferiu ao Poder Executivo Nacional prerrogativas excepcionais, que pode então “[...] *adotar as medidas necessárias até a edição de uma nova lei de radiodifusão, para regular o funcionamento daqueles meios*

¹⁴⁹ Para aprofundamento do assunto, recomendamos consultar LIMA, V. A., (2001), *Mídia Teoria e Política*, 1ª. Edição, Ed. Perseu Abramo, SP e BOLAÑO, C. (2003), *Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil CONVERGÊNCIA, REGIONALIZAÇÃO E REFORMA*, 2ª. Edição, <http://www.eptic.com.br/libon2ed.pdf>

que não se encontrassem enquadrados nas disposições vigentes". (GARCIA, 1995, p. 28)

Além da privatização dos canais abertos, a Lei Dromi continuaria, até 1996, a anexar vários decretos que modificaram a partição e a configuração do mercado argentino. Um dos grupos favorecidos foi o Clarín, proprietário do maior jornal argentino, que tornou-se proprietário também de um canal aberto e de uma das quatro maiores empresas de TV a Cabo, a Multicanal. Segundo Horvath (1990, p.75), a licença ganha pelo Clarín foi uma retribuição ao apoio que o grupo deu às eleições presidenciais de 1989. A idéia de livre concorrência, no segmento de radiodifusão, em pouco tempo, foi colocada por terra, principalmente após os anos 1980, quando os déficits operacionais aliados ao alto grau de endividamento, foi tornando o setor pouco atrativo para os investidores privados.

No campo institucional, para promover a reestruturação necessária, ainda no governo Menem, houve forte centralização e o *Comité Federal de Medios de Radiodifusión* (COMFER), até então detentor das atribuições no campo da radiodifusão, passou a sofrer a interferência direta do Ministério da Economia e do Ministério de Obras e Serviço Público, ficando o primeiro, através do Decreto 702/95, como regulador do setor e o COMFER como fiscalizador. As resistências foram grandes, e o Ministro da Economia, Domingos Cavallo, teve que enfrentar a *Comisión Nacional de Telecomunicaciones* (CNT), e até a justiça, quando autorizou o arrendamento dos cabos da rede telefônica pública para serviços de transmissão de TV e de dados. O desejo de sucesso do Plano de Conversibilidade, o plano de estabilização que montara, fazia com que fossem ultrapassados direitos institucionais e que o Ministério da Economia tivesse primazia sobre os demais ministérios.

No campo das telecomunicações, claro estava que a escolha recairia sobre a abertura e a conseqüente saída do Estado do controle da infra-estrutura de telecomunicações. Preferencialmente, as negociações começaram com a Telefónica de España, uma antiga PTT europeia, que negociava fazia já algum tempo parcerias com a ENTEL. A expansão internacional da Telefónica de España se iniciou ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990, especialmente para a América Latina, conforme lemos abaixo:¹⁵⁰

¹⁵⁰ Durante os anos 1990, a Telefónica adquiriu participações em empresas operadoras de redes de telecomunicações no Chile (CTC e ENTEL) e na Argentina, (ENTEL), formando a Telefónica de Argentina. Um ano depois, o consórcio o qual a Telefónica Internacional participava se tornou adjudicatário na privatização da operadora venezuelana CANTV e, no mesmo ano, assumiu o controle da Telefónica Larga Distancia, de Porto Rico. Além disso, obteve licença para operação de telefonia móvel na Romênia e de serviços de rádio busca em

Desde mediados de la década del 80, las estrategias de recomposición de relaciones que España desplegó sobre sus ex-colónias americanas permitieron a varias de sus empresas desarrollar una capacidad de lobby que resultaría fundamental en algunas áreas. En el marco de los convenios de cooperación firmados durante el gobierno del Dr. Alfonsín (1983-89), la empresa estatal de telefonía española, Telefónica de España, logró acuerdos para intervenir en la modernización de ENTEL y estuvo a punto de asociarse con el Estado argentino en el management de la empresa. En 1989, cuando el gobierno de Carlos Menem decide privatizar ENTEL, la posición de interlocutor privilegiado de Telefónica resultó clave. (ALBORNOZ et al apud BOLAÑO, 2003, p.81)

Na Europa, a reestruturação da Telefónica de España seguiu-se à da British Telecom e sua estratégia de internacionalização e de associação a capitais estrangeiros permitiu a expansão da Telefónica Internacional (TISA) para a América Latina. Em 1995, o Estado espanhol se desfez de 12% do capital da empresa e, para tal, a Telefónica criou um núcleo estável de acionistas, formado pelos bancos Bilbao-Vizcaya, Argentaria e La Caixa, antes de colocar 100 milhões de ações em bolsa. A partir desta operação, o Estado conservaria os 20% restantes do capital da empresa durante outros dois anos. Em 1996, a Telefónica firmou-se no mercado global de telecomunicações e suas ações tiveram uma valorização de 70% em dezesseis meses e a capitalização em bolsa passou de 1,5 bilhão de pesetas ao fim de 1995 para 2,8 bilhões ao fim do exercício 1996. A importância da Telefónica Internacional (TISA) e sua capacidade de *lobby* na América Latina, em pouco tempo a transformou num dos principais investidores do setor de telecomunicações e de audiovisual na Argentina, até então dominado pelo Grupo Clarín.¹⁵¹

Portugal. A expansão da Telefónica na América Latina foi tão forte que levou Costa (1996) a comentar que *parecia haver um redescobrimiento da América*.

¹⁵¹ A entrada da TISA no ramo da radiodifusão, na Argentina, esbarrou com a força do Grupo Clarín, que contou com a adesão de testas de ferro, como a Radio Mitre, e depois com a aquisição do Canal 13. Em 1992, o Grupo Clarín entrou no negócio de TV a Cabo comprando a Vídeo Cable Privado que passará a denominar-se Multicanal. Posteriormente, sua associação com a Telefónica e o Citibank garantirá a expansão de seu crescimento no setor de TV segmentada. *En cinco años se convirtió en el principal operador del mercado argentino, con una facturación anual de 250 millones de dólares [...] A fines de 1997, la tercera gran empresa de TV por cable del país, Video Cable Comunicaciones (VCC), fue vendida en partes iguales a sus competidores: Multicanal y Cablevisión. El 1 de julio de 1998 ambas se repartieron sus 670.000 abonados [...] Según estudios recientes, Multicanal es hoy la principal proveedora de televisión por cable tanto en la Argentina como en América Latina con más de un millón de abonados. A diferencia de otros grupos nacionales, Clarín no realizó alianzas que lo subordinaran a otro socio. Así, buscó financiamiento en el mercado financiero otorgando el 90% de sus activos como garantía de créditos y presionó al Congreso para la sanción de una ley de radiodifusión que detuviera el avance de los capitales extranjeros en el sector y que no*

O Brasil, tal como a Argentina, começou os anos 1990 sob forte influência do ideário liberal. Entretanto aqui, a ante-sala da privatização do setor de telecomunicações se prolongaria até o início de 1998. Se as brechas deixadas pela Constituinte de 1988 foram aproveitadas, e o foram, as resistências se fizeram sentir em vários setores, inclusive no seio do Sistema TELEBRAS. Mas vale aqui fazermos uma comparação com a Argentina no campo da exploração da TV a Cabo, pois atualmente, dada a convergência tecnológica, este serviço volta ao cenário com participação especial.

Já em 1975 existiam pressões para a entrada da TV a Cabo no Brasil, entretanto, as discussões se arrastaram até 1989, quando a Secretaria Nacional de Comunicações, do Ministério da Infra-Estrutura, que abarcara as antigas atribuições do MINICOM, instituiu a Portaria no. 250/89, através da qual foram outorgadas concessões, denominadas de Distribuição de Sinais de Televisão (DISTV), observando-se o limite de 20 sistemas para cada Unidade da Federação. O regime de concessões seguiu a tradição brasileira de partição de poder político, até 1991, quando tiveram início as discussões abertas sobre a elaboração de uma legislação específica sobre TV a Cabo.

Segundo Bolaño (2003), sob pressões da sociedade civil, aqui se constituiu um Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações e a Lei do Serviço de TV a Cabo somente viria a ser votada no Congresso no final de 1994, e sancionada em 6 de janeiro de 1995, pelo Presidente da República. A Lei no. 8.977 conseguiu barrar a maciça penetração estrangeira no mercado nacional e garantir o acesso a canais independentes do operador ou programador, todos com programação gratuita. Diferente do que aconteceu na Argentina, no Brasil os grandes conglomerados de TV aberta e de rádio, associados a interesses da sociedade civil, impuseram limites à abertura ilimitada dos serviços.¹⁵²

No campo institucional, também o governo brasileiro se viu obrigado a promover negociações complexas para chegar a incluir o setor de telecomunicações e a infra-estrutura e empresas do Sistema TELEBRAS no Programa Nacional de Desestatização (PND), formulado ainda durante o governo Collor de Mello. Tal como ocorreu na Argentina, também houve aqui uma Reforma do Estado, com a redução dos ministérios de 23 para 12, extinção de autarquias, fundações e empresas estatais. O PND foi instituído pela Lei no. 8.031, de 14 de abril de 1990, e sua Comissão Diretora ficou diretamente subordinada ao presidente da República, integrada por

permitiera el ingreso de las telefónicas a la radiodifusión. (ALBORNOZ *et al* apud BOLAÑO, 2003, p. 81)

¹⁵² Recomendamos consultar Bolaño (2003, p. 37 - 41).

cinco altos funcionários do governo e por sete representantes do setor privado, indicados pelo chefe do Executivo e aprovados pelo Congresso.

Cabia à Comissão Diretora do PND propor as empresas a serem privatizadas, o destino dos recursos provenientes das alienações e fiscalizar a estrita observância dos princípios e regras estabelecidos pela Lei no. 8.031. A mesma lei criou também o Fundo Nacional de Desestatização (FND), um fundo de natureza contábil, cujos recursos deveriam cobrir os custos com as operações de privatização, gerido pelo BNDES. No PND foi incluída a privatização de 68 empresas, principalmente dos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes. O BNDES faria então o caminho inverso de sua trajetória: privatizaria os segmentos que auxiliara a construir durante a trajetória desenvolvimentista.¹⁵³

Em 17 de julho de 1991, foi editado o Decreto nº 177 que finalizou o monopólio da EMBRATEL nos serviços de transmissão de dados, favorecendo a competição entre as empresas do Sistema TELEBRAS e o desperdício de recursos. Em 1º de outubro de 1991, a portaria de nº 230 definiu novas disposições sobre a Política Brasileira de Telecomunicações por Satélite e logo após a faixa de frequências B, do serviço de telefonia móvel celular, foi destinada à iniciativa privada, iniciando a concorrência com as empresas do Sistema TELEBRAS, que atuavam na faixa A até a sua privatização.¹⁵⁴

Depois do *impeachment* de Collor, o Vice Itamar Franco assumiu o governo com um discurso menos liberal e ainda permeado por certo grau de desenvolvimentismo. Durante seu governo, o comando do Ministério da Fazenda sofreu três alterações em menos de seis meses. Em maio de 1993, egresso do Ministério das Relações Exteriores, depois de conseguir renegociar a dívida externa brasileira, ocupou a pasta da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, disposto a implantar uma nova política de estabilização, consubstanciada no Plano de Ação Imediata (PAI). O PAI visava à redução do déficit público e, para tal, propunha cortes no orçamento da União, aceleração das privatizações, diminuição da dívida interna e um novo plano de estabilização monetária: o Plano Real.

¹⁵³ Verificar em Costa (2000, p.76). Por ter sido objeto de dissertação de mestrado nesta mesma instituição, não nos aprofundaremos nas infundáveis transformações legais e institucionais que antecederam o processo de reestruturação e de privatização do Sistema TELEBRAS. Ficaremos atentos apenas àqueles que consideramos fundamentais para a investigação que por ora fazemos.

¹⁵⁴ O serviço de telefonia móvel celular passou a ser oferecido nas cidades de Brasília e Rio de Janeiro, e em 1995 já contava com mais de 1,530 milhões de acessos instalados operando em praticamente todas as capitais brasileiras. É impossível negar que, dada a baixa densidade e interiorização, os serviços de telefonia móvel celular e os recursos das transmissões via satélite permitiram levar ao meio rural serviços de melhor qualidade.

Em sua primeira fase, o Plano Real fez um ajuste fiscal, de caráter transitório, visando a eliminação do déficit orçamentário, ainda em 1994. Para tal, o Congresso deveria aprovar a constituição de um Fundo Social de Emergência (FSE), aprovado em fevereiro de 1994, essencial para garantir recursos para cobrir as despesas do Estado.¹⁵⁵ Na segunda fase, iniciada em março de 1994, foi atacada a inflação inercial, através da adoção de um novo indexador, a Unidade Real de Valor (URV), forçando o alinhamento dos preços relativos. Uma vez concluída essa fase, em 1º de julho, teve o início a terceira fase do Plano com a transformação da URV em moeda, o Real, com valor superior ao dólar americano, sua âncora. Tavares, resume apropriadamente a lógica contida no Plano:

O modelo de estabilização adotado pelo governo com a implantação do Plano Real seguiu as linhas gerais da política neoliberal, generalizada a partir da experiência mexicana. A sobrevalorização cambial e a abertura comercial foram mais bruscas no Brasil, tendendo a provocar rapidamente déficits na balança comercial, que o governo supunha continuariam a ser financiados pela entrada de capitais. (TAVARES, 1999, p. 79)

O sucesso inicial do Plano, assentado na contenção da inflação, trouxe no seu rastro a convicção de que a adesão incondicional ao modelo neoliberal expandiria, para parte expressiva da sociedade, as *benesses* de um mercado auto-regulado, ou se assim o desejarem, de uma economia de mercado. Além de promover a estabilidade monetária, mais do que isto, o Plano Real foi o palco para que a concorrência e o livre mercado, ideologicamente, abrissem ao país os caminhos para o *primeiro mundo*, globalizado.¹⁵⁶ O Estado e a intervenção na economia, principalmente suas estatais e instituições, seriam as causas de todos os males, sinônimo de atraso e de autoritarismo.

Durante o governo Itamar Franco, a Lei nº 8.031, com forte centralização de poder no Executivo e no Ministério da Fazenda, foi modificada por meio da edição de dezenove de Medidas Provisórias (MP). Com relação ao escopo do PND, a MP no. 362, de outubro de 1993, as exclusões previstas pela Lei no. 8.031 limitaram-se apenas às empresas que, direta ou indiretamente, exploravam serviços de

¹⁵⁵ O FSE seria constituído pela realocação e incorporação, pela União, de parcelas de alguns tributos federais, mecanismo tradicional do padrão de intervenção do Estado brasileiro. A novidade, é que essa realocação de recursos forçada significava a redução das transferências para estados e municípios, conquistas democráticas asseguradas pela Constituição de 1988. Ressalte-se que a descentralização obtida na reforma Constitucional foi considerada uma vitória dos setores progressistas e amplamente discutida por diversos segmentos sociais.

¹⁵⁶ Grifo nosso.

telecomunicações e àquelas relacionadas à exploração de serviços e instalações nucleares. A MP no. 362, que coincidiu com o fortalecimento do Ministério da Fazenda na condução do PND, permitiu a venda de participações minoritárias, detidas direta ou indiretamente pelo Estado, bem como a participação de investidores estrangeiros em até 100% do capital votante das empresas a serem alienadas. A MP no. 630, de setembro de 1994, tornou passível de venda as participações acionárias minoritárias detidas pelas entidades dele excluídas, como eram os casos das empresas estatais de telecomunicações e nucleares, do Banco do Brasil e do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB).¹⁵⁷ Segundo Fiori, “[...] *na impossibilidade de revigorar o projeto de Estado ‘condotieri’, tornou-se o Executivo ele próprio o legislador das reformas que desejava promover.*” (FIORI, 1995, p. 109, grifo do autor),

No processo sucessório marcado pelo confronto ideológico e na esteira do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), formado por antigos quadros do PMDB, aliado ao PFL, derrotou as forças de esquerda representadas pelo candidato Luis Inácio Lula da Silva, do PT.¹⁵⁸ Durante seu primeiro mandato, iniciado em janeiro de 1995, o governo Cardoso conferiu prioridade à estabilização da economia e definiu os requisitos essenciais para a retomada do crescimento sustentado: a abertura externa da economia, a adaptação do sistema financeiro à nova realidade e a reforma do Estado, assentada na reorganização da máquina administrativa e no controle sobre os gastos públicos, impulsionando as privatizações e concessões para exploração de serviços públicos a empresas privadas.

Um conjunto de projetos de emendas constitucionais foi encaminhado ao Congresso Nacional e aprovadas sem demora. Entre elas, a quebra do monopólio estatal do petróleo e das telecomunicações, a abertura à participação do capital privado na distribuição do gás canalizado e outras relativas aos princípios gerais do exercício da atividade econômica, como a alteração do conceito de empresa nacional que acabou por eliminar as restrições à participação do capital estrangeiro em setores até então a ele vetados. O governo Cardoso reformularia em tempo *record* as

¹⁵⁷ Durante o governo Itamar Franco, o setor siderúrgico teve a sua desestatização concluída com o leilão de cinco empresas, entre as quais, a Aços Especiais de Itabira (Acesita) e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). As demais privatizações ocorreram nas áreas da petroquímica e de fertilizantes, incluindo ainda a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER). O montante arrecadado com as privatizações durante esse governo atingiu US\$ 4,5 bilhões e, a despeito da utilização de maiores percentuais de recursos em moeda corrente, as *moedas de privatização* continuaram a ter destacada importância no processo.

¹⁵⁸ Para aprofundamento da trajetória do PT, recomendamos consultar SARTI, I., 2006, *Da outra margem do rio. Os partidos políticos em busca da utopia*. Relume Dumará: Rio de Janeiro.

instituições necessárias para agilizar o processo de reestruturação e privatização de suas estatais.

A MP nº 841, de janeiro de 1995, incluiu entre os objetivos do PND o de promover a melhoria do perfil da dívida pública brasileira, ampliando o escopo das instituições passíveis de desestatização. Foi constituído também o Conselho Nacional de Desestatização (CND), substituindo a Comissão Diretora, integrado por cinco membros permanentes: o chefe da Casa Civil, na qualidade de presidente, os ministros do Planejamento e Orçamento, da Fazenda e da Administração Federal e Reforma do Estado, e um representante do BNDES, o órgão gestor, este sem direito a voto.¹⁵⁹ Em seguida, em 13 de fevereiro de 1995, foi aprovada pelo Congresso a Lei Geral de Concessões, Lei nº 8.987, sancionada pelo presidente, que também regulamentou o artigo 175 da Constituição, condicionando a outorga da concessão de serviços públicos a processos de licitação. O Brasil tardara, mas finalmente seguia o caminho adotado pela maioria dos países latino-americanos, ajustando sua economia segundo as recomendações do Consenso de Washington e aceitando a tutela do FMI.

Desde a Rodada Uruguay, de 1986, que o Brasil não conseguia fechar o acordo de serviços, dentre outros motivos, destacava-se a abertura das telecomunicações. Sob pressão dos EUA, principalmente, a partir da criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), as telecomunicações foram vistas como oportunidades de negócios e redefinidas como prestação de serviços. Caíra por terra a concepção de infra-estruturas nacionais estratégicas e o conceito de monopólio natural. Para a OMC, a abertura dos mercados de serviços de telecomunicações foi entendida como medida de eficiência, pois a taxa de crescimento do setor em mercados monopolizados, ou seja, segundo o padrão europeu, em grande parte operados e controlados pelo Estado, era de cerca de 5,2% anuais, enquanto nos mercados abertos, cuja operação e controle de capital estava a cargo da iniciativa privada, esta taxa alcançou mais que o dobro. De qualquer forma, para a OMC era inadmissível que na periferia, e mormente no Brasil, o sistema continuasse a operar sob a égide dos subsídios cruzados.¹⁶⁰

¹⁵⁹ O representante do BNDES teria assento na reunião do CND em que houvesse deliberação sobre desestatização, mas o direito a voto seria concedido ao titular da pasta vinculada ao processo. Igualmente, o presidente do Banco Central teria assento no CND quando se tratasse da privatização de instituições financeiras. Definitivamente ficou eliminado qualquer tipo de gestão ou controle por parte do Senado.

¹⁶⁰ De 1984 até 1997 foram privatizadas 44 operadoras, movimentando cerca de US\$ 159 bilhões. Também organismos tradicionais que padronizavam as telecomunicações como a *International Telecommunications Union* (UIT), pertencente às Nações Unidas, sofreram as influências dos *global players*, segundo o que Comor denominou de "*GATTization of the ITU*" (COMOR, apud LIMA, 1998, p.25).

O resultado desse processo de mudanças institucionais é que “ [...] *o poder dos interesses comerciais, enormemente auxiliados pelos Estados Unidos, deslocaram os termos e o terreno através do qual as decisões sobre as telecomunicações deveriam ser tomadas*” (MAHONEY, apud LIMA, 1998, p. 25). Assim, a recém criada OMC, em conjunto com o FMI, funcionaria como uma estrutura global de poder, colocando a serviço das grandes potências, em seus processos de expansão e competição, os mercados dos países periféricos já fragilizados, interna e externamente.

4.2 - A PRIVATIZAÇÃO E A ABERTURA DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

Na América Latina, desde o final da década de 1980, as principais empresas de telecomunicações, tradicionalmente as provedoras dos serviços de telefonia fixa, em geral monopólios do Estado, tiveram seus controles acionários transferidos para a iniciativa privada, principalmente, para grandes operadoras internacionais, associadas ou não a capitais financeiros e a grupos locais. No campo da telefonia móvel, a presença de operadoras estrangeiras foi o padrão adotado em todos os países latino americanos.

Em comparação com outras regiões, a privatização das empresas públicas de telecomunicações na América Latina tem sido especialmente intensa. Ao final da década de 1990 mais de dois terços dos países da região latino-americana já haviam privatizado parcial ou totalmente suas companhias de telecomunicações, ainda que em outras regiões, tais como a África e os países árabes estas percentagens atingem a 28% e 33%, respectivamente. Deste modo, não pode surpreender que 25% das 89 companhias que foram privatizadas no mundo até fins de 2000, correspondessem a empresas latino-americanas. (UIT, 2000) [...] Assim mesmo, em quase todos os países da região se tem privatizado os serviços móveis celulares mediante a concessão de licenças a empresas operadoras privadas, ou a venda das empresas filiais ou divisões de telefonia móvel das operadoras telefônicas estatais, no marco da privatização destas últimas. (BALBOTÍN, 2005, P.15)

Seguindo a observação feita por Larangeira (1998, p. 6), de acordo com Hills (1988) e Petrazzini (1995), os termos desregulamentação, privatização e liberalização de mercados são termos comumente utilizados como sinônimos, mas que possuem significados e naturezas diferenciadas. Desregulamentação implica na redução ou uma nova forma de intervenção governamental e não pode ser confundida com

propriedade estatal. Igualmente, privatização não é sinônimo de desregulamentação, se bem que a um processo de desregulamentação pode seguir-se um processo de privatização. Por outro lado, a liberalização dos mercados implica abrir, total ou parcialmente, a exploração à iniciativa privada, culminando em modelos concorrenciais ou não, e não pode, por sua vez, ser confundida com privatização. O processo de privatização é constituído pela transferência total ou parcial, do controle acionário do Estado, majoritário ou minoritário, para a iniciativa privada.

Respeitadas as definições teóricas e as especificidades de cada país, de forma geral, o que vimos acontecer na América Latina foi uma combinação dos padrões descritos acima.

4.2.1 - O processo de privatização na Argentina

Na Argentina, a opção pelo processo de privatização da ENTEL ganhou corpo com a entrada de Domingos Cavallo no Ministério da Economia, durante o governo de Carlos Menem. Dentro da Reforma do Estado, a privatização de empresas públicas, tanto lá como no Brasil, foi revestida por um discurso cujo objetivo apontava para a diminuição de um Estado em crise, para a necessidade de equilíbrio das finanças públicas e de melhoria da prestação dos serviços públicos.

Observe-se que a extrema gravidade da conjuntura estava inscrita nos preceitos da Lei de Reforma, que declaravam em estado de emergência todas as entidades públicas e estabeleciam sua intervenção por um período determinado. Durante esse tempo, os interventores deveriam preparar a privatização da empresa sob seu controle. Afora isso, além de fixar regras para futuras privatizações, a lei incluía um apêndice, com uma extensa lista de empresas a serem privatizadas ou objeto de concessão. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 480)

Entretanto, não podemos nos esquecer do aparato ideológico que se encontrava por trás desse discurso; das virtudes alardeadas de um Estado mínimo; dos interesses dos oligopólios globais de investirem e consolidarem seus interesses na região; e, especificamente, no caso das telecomunicações, de ampliarem seu poder e controle, conforme apontado por Strange (1994), sobre a infra-estrutura global de telecomunicações, seguindo a trilha aberta pelos *players* norte-americanos.

Embora as privatizações tenham sido um instrumento importante do ajuste patrimonial e fiscal que acompanhou o recente plano de estabilização inflacionária (Plano Cavallo), como ressaltam Tavares e Fiori (1993:89), o ingrediente decisivo para o êxito do plano – até então – repousou no sucesso da política cambial de sobrevalorização da moeda local, política esta efetuada em um contexto de liberalização comercial e financeira; como ainda ressalta essa autora, a sobrevalorização da moeda argentina tem um impacto menos efetivo na balança comercial desse país devido ao fato de que os interesses industriais são relativamente mais fracos e as exportações manufatureiras menos diversificadas (relativamente ao Brasil, por exemplo) e, em contrapartida, as empresas agroexportadoras são bastante fortes e contam com inserção financeira internacional bastante sólida (e tradicional). (WOHLERS, 1994, p. 233)

Na Argentina, a liberalização do mercado de telecomunicações ganhou força com a entrada de capitais estrangeiros nos serviços de telefonia móvel celular. Apesar de os peronistas conseguirem vetar o projeto de privatização da ENTEL, apresentado ainda pelo governo Alfonsín em janeiro de 1988, não conseguiram impedir o processo de licitação para a operação dos serviços de telefonia móvel celular. O vencedor foi o consórcio CRM, liderado pela Bell South e a Motorola, apoiados por aportes de capital do Citicorp Venture, todos norte-americanos, e pelos grupos argentinos Socma e BGH. O consórcio Movicom, formado também pela Motorola, Bell South, ambos norte-americanos, e o grupo Clarín, passou a operar na região de Buenos Aires. No interior, segundo Capparelli e Santos (1997), desde 1992, o mercado foi dominado pelo grupo CTI, um consórcio formado pela AT&T, GTE, também norte-americanos, e o Grupo Clarín e, desde 1993, a Movistar, formada pela Telecom Argentina e pela Telefónica Argentina, disputavam o mercado de Buenos Aires e o do interior.

Durante o primeiro ano do governo Menem, as resistências internas foram desarticuladas e redesenhou-se o novo modelo de telecomunicações da Argentina: a divisão do atendimento em duas regiões, Norte e Sul. Segundo Balbotín (2005, p. 16), o modelo seguido pela Argentina segmentou territorialmente o mercado, o que significou que cada empresa manteria grande parte da posição de monopólio que antes era detido pela empresa estatal, ou seja, acabava-se com o monopólio de Estado para criar-se um duopólio privado, durante o período de oito anos, prorrogáveis por mais dois.

Para a operação dos serviços internacionais, foi criada uma outra empresa, a Telintar S.A., cujo controle de capital foi dividido em partes iguais pelas duas operadoras que comprariam a ENTEL. Para os demais serviços de telecomunicações, como telex, serviços de comunicação de dados e de comunicação móvel marítima e

de valor agregado, bem como os serviços de telefonia móvel celular na região de Buenos Aires, foi criada uma quarta empresa, a Startel S. A., que herdou também a rede de comutação de pacotes Arpac.¹⁶¹ Os pequenos operadores privados, que atendiam a pequenas localidades, continuariam em operação até o final do prazo dado às compradoras da ENTEL. Exceção seria a cidade de Buenos Aires, também dividida em duas regiões, ficando uma delas com a empresa que atuaria na região Norte e a outra com a que atuaria na região Sul.

A privatização da operadora estatal argentina, ENTEL, efetivada ao final de 1990, fez parte de um amplo processo de privatização das empresas públicas desse país. Este processo, além de ter sido uma importante peça do ajuste patrimonial e fiscal do plano de estabilização (Plano Cavallo), também contribuiu para a redução da dívida externa argentina, uma vez que contou com a possibilidade de conversão de títulos da dívida externa por ações (operação de *swap*). (WOHLERS, 1994, p. 233)

Contando com os serviços das consultorias Coopers & Lybrand e Morgan Stanley, entre outras, foi estabelecido o preço mínimo de venda de US\$ 1.672 milhões, dos quais US\$ 1.003 milhões correspondiam aos 60% colocados à venda, sendo que US\$ 240 milhões deveriam ser pagos à vista, US\$ 380 milhões financiados e o restante liquidado através de títulos da dívida externa da Argentina.

No dia 8 de novembro de 1990, a ENTEL teve 60% do seu capital posto à venda, metade, a área Norte, foi comprada pela empresa Telecom Argentina, um consórcio, o NORTEL, formado pela STET italiana, pela France Telecom, pelo J. P. Morgan e pela empresa argentina Perez Companc, que pagou US\$ 549,00 por cada uma das 1.925.231 linhas adquiridas. A outra metade, a área Sul, foi comprada pela Telefónica Argentina, que pagou US\$ 572,00 por cada uma das 1.570.964 linhas instaladas. A Telefónica Argentina formou a *Compañía de Inversiones en Telecomunicaciones* (COINTEL S. A.), cujo controle era da Telefónica de España, associada ao grupo Citicorp Venture, norte-americano; ao Inter Rio Holding Establishment, Inversora Catalina e Sociedade Comercial Del Plata, todos argentinos; e à Techint, fornecedora de equipamentos.

Vale observar que a Telefónica de España ganhou as duas licitações, entretanto, impedida pelas regras do edital, escolheu a área Sul. Em segundo lugar, ficou o consórcio liderado pela Bell Atlantic, uma das Baby Bell norte-americanas, que

¹⁶¹ Para aprofundamento do processo de privatização das telecomunicações na Argentina recomendamos consultar Beca (1991), Herrera (1998), Petrazzini (1992), Wohlers (1994), Capparelli e Santos (1997), Bolaño (2003) e Balbotín (2005).

acabou desistindo, assumindo então o terceiro consórcio, liderado pela France Telecom e STET. Os 40% restantes foram assim distribuídos: 10% destinaram-se aos empregados da ENTEL; e duas cotas de 15% cada para serem negociadas, posteriormente, em Bolsa de Valores, no país e no exterior.

O vencedor da licitação seria aquele que apresentasse o maior valor em termos de títulos da dívida externa, observando-se um piso mínimo de US\$ 3,5 bilhões (para o valor de face). [...] O valor final recebido pelo governo argentino abrangeu, além dos valores contratuais em *cash* e financiados, um montante de US\$ 5.028 milhões em títulos da dívida externa (valor de face, superior ao mínimo de US\$ 3,5 bilhões), correspondendo a US\$ 769 milhões, em termos de seu valor efetivo de mercado (dada a taxa de desconto da dívida no mercado secundário – em torno de 15%). Ao final de 1991 e 1992 o governo vendeu as ações remanescentes, alcançando o valor de US\$ 837 milhões, para a Telefónica, e US\$ 1.227 milhões para a Telecom. A venda da empresa ocorreu quase que totalmente livre de passivos, uma vez que se transferiu cerca de US\$ 1.500 milhões de dívidas para o governo (que esperava pagá-las com recursos obtidos na venda). (WOHLERS, 1994, p. 236 - 237)

Através do Decreto no. 1185, de 06 de dezembro de 1990, foi criada a *Comisión Nacional de Telecomunicaciones* (CNT), subordinada à Secretaria de Comunicaciones, mas com autonomia, tal e qual exige o novo modelo, para regular o setor de telecomunicações e fiscalizar a atuação das empresas. A CNT foi constituída por cinco membros executivos indicados pelo presidente e um sexto, indicado pelo Poder Executivo Nacional (PEN), com mandatos de cinco anos, prorrogáveis por mais cinco. Para prover recursos para a CNT, foi criado o *Fondo Nacional de Telecomunicaciones*, com recursos provenientes de 0,5% das receitas dos serviços prestados pelas empresas de telecomunicações. Em aberto ficou a política industrial e a futura política de compras das empresas que entraram no mercado argentino. Em Herrera (2001) lemos:

[...] os processos de privatização das empresas de telecomunicações implicaram em uma mudança substancial das relações existentes entre produtores de equipamentos e prestadores de serviços em todos os países, ainda quando as características dos processos de privatização e o novo marco institucional-regulatório diferiram imensamente entre eles. É que a privatização, por definição, traz implícita uma renúncia à utilização do poder de compra estatal como um instrumento de política industrial. (HERRERA, 2001, p. 11)

Vale lembrar que grande parte das operadoras que participaram dos processos de privatizações na periferia do sistema, tal como no caso argentino,

possuem poderosos braços industriais. Este é o caso da France Telecom, que tem participação na ALCATEL, que por sua vez comprara também parte da SINTEL espanhola. Por outro lado, a STET italiana também possui o seu braço industrial, a ITALTEL. No jogo internacional, operadoras globais, indústrias de teleequipamentos e capitais financeiros associados, contaram com o conhecimento acumulado das consultorias estrangeiras, seus clientes e parceiros, para redesenharem os novos modelos de telecomunicações dos países periféricos, favorecendo seus interesses em todas os segmentos em que atuam.

As novas condições de entrada, expansão ou permanência das firmas, modificaram as posições relativas destas e induziram à entrada ou o desaparecimento de empresas de diferentes tamanhos. Sem dúvida, no essencial, permaneceram formas estruturais típicas de oligopólio, incorporando a presença de novos capitais de diversas dimensões, mantendo relações de complementaridade e/ou competência com as firmas dominantes. (HERRERA, 2001, p.10)

Em março de 1991, via oferta pública de ações, foram vendidos os 30% de ações restantes da Telefónica Argentina, por US\$ 868 milhões. Em seguida, em março de 1992, foram também vendidos, via oferta pública, os 30% de capital restantes da Telecom Argentina, por US\$ 1.240,0 milhões. Em setembro de 1993, 10% das ações de cada uma das empresas foram vendidas aos seus empregados, gerando para a Telefônica Argentina US\$ 19,0 milhões e para a Telecom Argentina US\$ 14,5 milhões. Completava-se assim o processo de privatização da ENTEL.

Segundo Fausto e Devoto (2004, p. 468 - 469), as concepções livre-cambistas se encontravam muito mais enraizadas na Argentina do que no Brasil, pois o processo de substituição de importações lá só se tornara doutrina por volta de 1946, diferente da situação brasileira, cuja concepção esteve presente e avançou como possibilidade de superação do atraso desde o início do Estado Novo. Por outro lado, dada a instabilidade da política argentina, o clima de descontentamento, mesmo durante os períodos do peronismo, gerou desejos de mudanças radicais de conteúdos variados. O nacionalismo, por sua vez, foi potencializado, criando uma referência sedimentada na liderança passada exercida pela Argentina, até 1930, na América do Sul, como se esta pudesse ser retomada no tempo. Segundo os autores, por sua vez, o nacionalismo brasileiro foi associado a uma imagem de progresso e de afirmação de identidade nacional, mesmo durante o regime militar, e relacionado a um Brasil possível, uma promessa a ser alcançada.

4.2.2- O processo de privatização no Brasil

Depois de complexas e intensas negociações políticas para aprovar a emenda da reeleição no Congresso, Fernando Henrique Cardoso foi eleito para um segundo mandato, com o objetivo de dar continuidade ao processo de estabilização iniciado com o Plano Real e promover as reformas necessárias para recolocar o país na trajetória do crescimento. Colhendo os frutos do controle do processo inflacionário junto à opinião pública, assim que foi eleito Cardoso se deparou com as conseqüências do uso intensivo da âncora cambial e das crises financeiras que arrastaram os principais mercados de capitais mundiais, próprias do mundo globalizado.

É preciso esclarecer que o Brasil – acompanhado de outros países latino-americanos – passou da condição de doador de *poupança*, predominante nos anos 80, para receptor de recursos financeiros. Isso foi possível graças à deflação da riqueza mobiliária e imobiliária observada já no final de 1989 nos mercados globalizados. [...] É preciso ter presente a natureza do novo *financiamento* externo que amparou o Plano Real. Os países da periferia, o Brasil inclusive, até então submetidos às condições de ajustamento impostas pela crise da dívida, foram literalmente capturados pelo processo de globalização, executando seus programas de estabilização de acordo com as normas dos mercados financeiros liberalizados. A regra básica das estabilizações com abertura financeira é a da criação de ativos atraentes que possam ser encampados pelo movimento geral da globalização. Nesse rol estão incluídos títulos da dívida pública, em geral curtos e de elevada liquidez; ações de empresas em processo de privatização; bônus e papéis comerciais de empresas e bancos de boa reputação; e posteriormente, ações depreciadas de empresas privadas, especialmente daquelas mais afetadas pela abertura econômica, valorização cambial e taxas de juros altas. (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002, p. 365 – 367)

A combinação entre juros altos e câmbio valorizado provocou baixo crescimento da economia, desemprego e rompimento de cadeias produtivas em vários setores industriais, afetadas por importações predatórias. Além disso, promoveu um agravamento do desequilíbrio externo, gerando conseqüências desastrosas sobre o balanço de pagamentos e sobre as reservas brasileiras. Depois de, em 1997, o balanço de pagamentos apresentar um expressivo déficit de 7,8 bilhões de dólares, o primeiro resultado negativo desde 1991, no início de 1998 houve um movimento de recuperação das reservas do país e um novo afluxo de capitais externos, causados principalmente pelas atraentes taxas de juros e pela movimentação das bolsas de valores em torno das ações das estatais que seriam privatizadas.

O Banco Central garantia que seria possível proceder a uma lenta e gradual desvalorização do Real, favorecendo as exportações e a retomada, em ritmo ainda baixo, da atividade econômica. Entretanto, a fragilidade da economia brasileira ficou exposta sob os efeitos da crise internacional deflagrada pela moratória da Rússia e, apesar do aperto monetário, com o aumento da taxa de juros, não se conseguiu impedir que o país perdesse cerca de US\$ 30 bilhões em reservas.

Uma das principais conseqüências do Plano Real é ter agravado o peso da restrição externa na determinação dos rumos e possibilidades de crescimento da economia brasileira. A *ancoragem* da estabilização no binômio aumento das importações/absorção de recursos externos constitui um eixo comum aos programas de ajuste aplicados recentemente na América Latina, com resultados pouco duradouros nos equilíbrios macroeconômicos. No nosso caso, o desequilíbrio do balanço de transações correntes com o exterior foi amplificado pelos excessos cometidos no ponto de partida do Plano: a aceleração brusca e indiscriminada da abertura comercial e a sobrevalorização nominal da taxa de câmbio. Este tipo de Plano coloca o manejo da política econômica dentro de uma camisa-de-força que gira em torno de uma obsessão: a sustentabilidade da regra cambial. A expansão da produção e da demanda interna transformam-se, deste modo, em uma ameaça potencial à própria estabilização. (TAVARES, 1999, p. 84, grifo do autor)

No Brasil, enquanto foi possível contar com a entrada de capitais externos de curto prazo, criou-se uma falsa percepção, principalmente por parte da opinião pública, de estabilidade ilimitada. Entretanto, a insistência no uso da âncora cambial e a sucessão de crises nos mercados emergentes, ainda no primeiro mandato de Cardoso, explicitou a necessidade de acelerar as privatizações para captar novos investimentos e tentar amainar o crescimento da dívida pública, afetado com a alta das taxas de juros.¹⁶²

No campo das telecomunicações, como o debate sobre um novo modelo havia sido adiado, a cada possibilidade de alteração constitucional surgiram novas proposições. Como se fosse possível naquele momento, várias propostas endógenas de modelo tentaram ser majoritária, dentre estas se destacam: a manutenção do monopólio sob controle estatal, configurado em uma empresa única; a manutenção do

¹⁶² As privatizações realizadas durante o primeiro mandato de Cardoso geraram uma receita de US\$ 57,49 bilhões, incluídos os US\$ 11,32 bilhões referentes à transferência de dívidas das empresas alienadas e US\$ 3,1 milhões correspondentes à venda de participações minoritárias. Considerou-se o processo de privatização vital para que o país atraísse investimentos externos, o que, no entanto, não impediu o agravamento da crise financeira e fiscal do setor público. A dívida pública cresceu exponencialmente a partir de 1995, em virtude das altas taxas de juros, mecanismo necessário para a sustentação da estabilização da moeda, ancorada no câmbio, e consolidar o Plano Real, mas não durante muito tempo.

monopólio na longa distância, sem controle do Estado; e a manutenção da longa distância e da infra-estrutura básica sob regime de monopólio estatal, abrindo os serviços avançados e de valor adicionado para a exploração da iniciativa privada. Em paralelo, enquanto os debates se desenvolviam em vários foros, o governo cumpriu uma extensa agenda de investimentos e de reformas institucionais que antecedeu à privatização do Sistema TELEBRAS.

A Reforma Estrutural do Setor de Telecomunicações (REST) tinha como objetivo básico desenvolver um novo modelo institucional e basear-se-ia em dois princípios essenciais: “[...] a *introdução da competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos.*” (Projeto de Lei Geral das Telecomunicações Brasileiras, MINICOM, 1996). Seus objetivos foram assim definidos: fortalecer o papel regulador do Estado e eliminar seu papel de empresário; aumentar e melhorar a oferta de serviços; em um ambiente competitivo, criar oportunidades atraentes de investimento e de desenvolvimento tecnológico e industrial; criar condições para que o desenvolvimento harmônico do setor com as metas de desenvolvimento social do País; maximizar o valor de venda das empresas estatais de telecomunicações, sem prejudicar os objetivos anteriores.

Para tornar-se mais atrativa aos investidores internacionais, em 1995 a TELEBRAS registrou-se na *Securities and Exchange Commission* (SEC), sendo a segunda empresa brasileira a obter esse registro, e filiou-se à Bolsa de Valores de Nova York (NYSE), lançando *American Depositary Receipts* (ADRs, nível II). Em 1996, a TELEBRAS foi a segunda empresa estrangeira com maior volume de recursos negociado na Bolsa de Valores de Nova Iorque, sendo a primeira em ADRs no mundo. No mercado internacional, o Brasil surgia como um mercado bastante promissor e a privatização do Sistema TELEBRAS como o maior negócio do mundo.

Por sua vez, o Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (PASTE), além de investimentos para recuperação de enlaces e avanço da digitalização da rede básica, promoveu significativa recuperação tarifária.¹⁶³ Dentre outros investimentos, como a finalização da interligação de Brasil, Argentina e Uruguai através do cabo UNISUR, estratégico para completar a interligação do Cone Sul com os EUA, Europa e África, o Brasil lançou o satélite da série BRASILSAT B - B2, de segunda geração. Ainda em 1995, foi contratado o terceiro satélite, o BRASILSAT B - B3, no valor aproximado de US\$ 150 milhões, colocado em órbita em 1998, o quinto da geração operada diretamente pela EMBRATEL.

¹⁶³ Recomendamos verificar em Wohlers (1998) e em Costa (2000).

[O MINICOM], [...], no final de 1996, prometia o segundo maior plano de investimentos no setor do planeta, logo depois do da China, no valor de 75 bilhões de reais (VEJA, Ed. 1476). Poucos meses depois, em março de 1997, esses valores foram revisados e o total de investimentos previstos até 2003 aumentou para 83,5 bilhões de reais (Lobato, E., 21/03/1997). Além disso, estimativa do Banco Lloyds de Londres antecipava em 95 bilhões de dólares o valor total da privatização das telecomunicações brasileiras até o mesmo ano de 2003 (VEJA, Ed. 1501). (LIMA, 1998, p. 18)

Ainda em 1995, o presidente Cardoso encaminhou ao Congresso a Mensagem nº 191/95 contendo a Proposta de Emenda Constitucional nº 03-A/95, que propunha a alteração do inciso XI e da alínea “a”, do inciso XII, do artigo 21 da Constituição Federal que dispunham sobre o regime de exploração e concessões dos serviços de telecomunicações. Dessa proposta resultou a Emenda Constitucional nº 8, aprovada em 15 de agosto de 1995, eliminando a exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos de telecomunicações a empresas sob controle acionário estatal e permitindo a introdução do regime de competição. Em 1996, o Sistema TELEBRAS foi incluído no PND e, em julho, a Lei Mínima, Lei nº 9.295/1996, foi aprovada.¹⁶⁴

No início de 1996, teve início o processo de privatização das telecomunicações brasileiras, com a venda de 43% das ações com direito a voto das Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto (CETERP), a fundos de pensão, e com o processo de licitação de 35% por cento do capital votante da Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT). O consórcio vencedor foi liderado pela Telefónica de Espanha, que desembolsou R\$ 681,0 milhões de reais, com ágio de 230% sobre o valor patrimonial de cada ação. Em seguida, o setor de radiodifusão ampliou o número de operadores e, em 1996, 90 emissoras de TV a Cabo e 15 por microondas atuavam no país.

A Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei nº 9.472, aprovada em 16 de julho 1997, apresentou as linhas gerais do novo modelo de telecomunicações, “ [...] *uma combinação de segmentação territorial e nível de cobertura que fora aplicado em*

¹⁶⁴ De 1994 a 1997, a capacidade instalada de acessos celulares cresceu 290 %, atingindo 2,8 milhões de acessos. Nos dois anos que precederam a privatização foram contratados 3,4 milhões de novos acessos e a planta de Telefonia de Uso Público do Sistema TELEBRAS evoluiu de 325.072 unidades, em 1994, para 407.113 em 1996, apresentando um crescimento de 25,24% e o grau de digitalização da Rede Local do Sistema TELEBRAS passou de 35,70% para 57,24%. Em termos de crescimento de tráfego, destacamos o internacional, que apresentou um espantoso índice de 97,8%, demonstrando o alto grau de inserção internacional da economia brasileira.

países como a Argentina e o Chile, procurando alcançar-se um maior nível de concorrência nos segmentos de mercado criados por esta via.” (BALBOTÍN, 2005, p. 16)¹⁶⁵ A mesma Lei destinou à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) as atribuições de regular e fiscalizar a prestação de serviços pelas futuras operadoras, garantir os princípios de competição e alcançar os objetivos de universalização dos serviços básicos. Em 7 de outubro de 1997, foi promulgado o Decreto-Lei n.º 2.338, regulamentando o funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações, que foi instalada em Brasília, no dia 5 de novembro de 1997, composta por cinco conselheiros diretores, nomeados pelo presidente da República, após sabatina no Senado Federal. Dentre as atribuições da ANATEL na LGT destacamos:

[...] Entre elas, expedir normas disciplinadoras da prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público, bem como os correspondentes atos de outorga, e expedir regras disciplinadoras das atividades de Telecomunicações no regime privado, com as respectivas autorizações. [...] Com relação às regras básicas para assegurar que a competição seja justa, elas podem ser resumidas nos seguintes itens: interconexão obrigatória das redes que prestam serviços destinados ao público em geral; acesso não discriminatório dos clientes aos prestadores de serviços que competem entre si; plano de numeração não discriminatório; possibilidade de acesso dos concorrentes às redes abertas em condições adequadas; eliminação de subsídios cruzados entre serviços; regulação tarifária dos operadores dominantes; direitos de passagem não discriminatórios; resolução dos conflitos entre operadores pelo órgão regulador. (LGT, 1996, artigo 16)

Para a coordenação do processo de privatização, o BNDES tomou a dianteira do processo e contratou as consultorias estrangeiras que participaram do redesenho e das condições de leilão, inclusive do cálculo do preço mínimo.¹⁶⁶ Os acordos do MINICOM com a UIT, visando a contratação dessas consultorias, mostram o grau de

¹⁶⁵ No plano teórico, o modelo aqui desenhado pode ser assemelhado à proposição feita por Williamson, no capítulo 13, Leilão de Franquia para Monopólio Natural, adaptável aos setores de infra-estrutura tais como telecomunicações, energia elétrica e outros, normalmente grandes sistemas integrados, e que vêm sofrendo transformações profundas em sua estrutura patrimonial e regulatória. Durante o processo de privatização desses setores na América Latina, mais particularmente no Brasil, a presença constante de *global players* acabou por apontar este tipo de solução como a mais favorável para os *policy makers* das agências governamentais. WILLIAMSON, O .E., (1985), *The Economic Institutions of Capitalism Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, EUA.

¹⁶⁶ Recomendamos consultar Lima, V. A . (1998) - "Política de Comunicações no Brasil: Velhos e Novos Atores" in Contato - Revista de Comunicação, Arte e Educação, Ano 1, no. 1, out./dez., 1998, p.45-62 e "Globalização e Políticas Públicas no Brasil: a privatização das comunicações 1995/98" in Revista Brasileira de Política Internacional, ano 41, no. 2, 1998, p.118-138.

centralização do processo e o comprometimento com os *players* globais, por exemplo, o termo de cooperação assinado em junho de 1996, inicialmente orçado em US\$ 5,1 milhões, foi alterado, sem necessidade de licitação, posteriormente, para US\$ 16,6 milhões.¹⁶⁷ As consultorias que participaram das licitações como líderes e que prepararam o processo de privatização do Sistema TELEBRAS foram: McKinsey e a Coopers & Librand, para a definição do modelo e da configuração da ANATEL; a Morgan Stanley, Deutsch Morgan Grenfell; Credit Suisse First Boston, Dresdner Kleiwort Benson, Swiss Bank, N.M. Rotschild & Sons, para a definição da modelagem e da avaliação econômico financeira das empresas do Sistema TELEBRAS. Contratadas foram a McKinsey/Sundfeld Advogados, a Dresdner Kleiwort, a Lehman Brothers, a Arthur Andersen e Motta Fernandes Advogados.

Apesar das declarações do então ministro Sergio Motta sobre o caráter estratégico do setor, em Davos, o Subsecretário de Comércio Internacional dos EUA deixou claro que era exigida a abertura total do mercado de telecomunicações à participação estrangeira. Em fevereiro de 1997, finalmente, quando do fechamento do Acordo Global sobre Telecomunicações na OMC, a oferta do Brasil se manteve dentro dos limites estabelecidos pela Lei Mínima quanto à participação do capital estrangeiro. Para as áreas de serviço móvel celular, por satélite, serviços limitados e de valor adicionado, o capital estrangeiro participaria com até 49% da composição de capital total.

Isso, todavia, não impediu que outro compromisso fosse assumido pelo Governo brasileiro, nos seguintes termos: "dentro de um ano após a sanção pelo Presidente da República do atual projeto de Lei Geral de Telecomunicações (isto é, a partir de 16/7/1998) o Brasil introduzirá em sua Lista, compromissos relacionados à exploração de serviços públicos de telecomunicações incorporando as disposições relevantes da nova Lei referentes ao Acesso ao Mercado" (cf. item 2.C.3 da Lista de Compromissos Específicos do Quarto Protocolo do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS) (LIMA, 1998, p. 38).

Em 24 de junho de 1997, em Genebra, a oferta brasileira foi confirmada na OMC. A exigência dos EUA acerca da total abertura de capital, tanto em Davos, em 1997, quanto durante a Rodada Uruguay e nas negociações específicas da OMC, foi um dos pontos polêmicos na tramitação da LGT no Congresso. Frente o impasse, transferiu-se ao Presidente da República a decisão acerca dos limites da participação

¹⁶⁷ Recomendamos verificar em Costa (2000, p. 102 - 105).

do capital estrangeiro.¹⁶⁸ Em 15 de maio de 1998, com base no dispositivo incluído na LGT, Parágrafo Único do Artigo 18, o presidente Fernando Henrique Cardoso assinou o Decreto n.º. 2.591 acabando com as restrições à participação do capital estrangeiro na exploração dos serviços de telecomunicações.

Também o tratamento que seria dado à indústria brasileira de telecomunicações sofreu pressões da OMC e gerou constrangimentos na tramitação da LGT no Congresso. Procurando delinear uma política industrial, o governo inicialmente pretendeu que as empresas que participassem da outorga utilizassem 35% de equipamentos e de componentes fabricados no Brasil, posteriormente a proposta de *reserva de mercado* passaria para 20%.¹⁶⁹ Lembrando Herrera (2001), o Brasil parecia não compreender que o processo de globalização, a privatização que veio no seu bojo e que o livre comércio exigem a renúncia à utilização do poder de compra estatal como um instrumento de política industrial. O então Ministro Luiz Carlos Mendonça de Barros, que assumira a pasta após a morte de Sérgio Motta, declarou:

[...] não podemos por um texto [nos contratos] que depois é questionado na OMC e somos obrigados a voltar atrás. Tudo o que fizermos em relação a isso será submetido pelos outros países à OMC. É uma questão de política de Governo responsável. (FREITAS, 1998, Agência Estado)¹⁷⁰

Também a LGT transferiu o processo decisório para uma Comissão Especial de Supervisão, subordinada ao MINICOM, tirando pois a coordenação da privatização do Sistema TELEBRAS do Conselho Nacional de Desestatização (CND). Através do Contrato MC/BNDES n.º 04/98, de 13 de fevereiro de 1998, o BNDES ficou responsável pela coordenação da modelagem de venda e do próprio leilão das empresas do Sistema TELEBRAS.¹⁷¹

¹⁶⁸ Logo após a celebração do Acordo Global sobre Telecomunicações, o presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, da Câmara dos Deputados, publicou artigo na imprensa defendendo a abertura total do mercado brasileiro (Lopes, N., 21/02/1997). Emendas foram apresentadas por deputados que apóiam politicamente o Governo de FHC propondo a abertura total do mercado ao capital estrangeiro e o texto finalmente aprovado e transformado em Lei usou o artifício de transferir ao Presidente da República o poder de estabelecer os limites para essa participação. O texto da Lei diz que o Poder Executivo, levando em conta os interesses do País no contexto de suas relações com os demais países, poderá estabelecer limites à participação estrangeira no capital de prestadora de serviços de telecomunicações. (LGT, Parágrafo Único do Artigo 18, apud LIMA, 1998, p. 39)

¹⁶⁹ Grifo nosso.

¹⁷⁰ FREITAS, R. de in "L.C. Barros: Concessão deve ficar nos parâmetros da OMC" - Agência Estado - 26/6/1998.

¹⁷¹ As metas desejadas pretendiam elevar o patamar da densidade telefônica para 24 terminais por 100 habitantes em 2003.

[...] em 2 de abril de 1998, o Plano Geral de Outorgas foi aprovado através do Decreto - Lei n.º 2.534. Este instrumento estabeleceu princípios e condições básicas para a atuação da iniciativa privada, explicitando o *desenho* do modelo que estava sendo implantado. O país foi dividido em três áreas delimitadas para atuação dos prestadores de telefonia fixa comutada e a autorização para uma operadora de longa-distância, a EMBRATEL. No Plano Geral de Outorgas foram definidas também as bases do regime de concorrência nos serviços fixos e de longa-distância. Logo após o leilão do Sistema TELEBRAS, seriam outorgadas concessões para a atuação de quatro empresas-espelho, três de telefonia fixa e uma de longa-distância, para concorrerem com as empresas privatizadas, e que findo o ano de 2001, para as concessionárias que cumprissem suas metas de cobertura previstas no Plano de Metas, o mercado seria livre. Ainda no Plano Geral de Outorgas, ficou definido que os serviços de telefonia móvel celular, cujas áreas de concessão para a Banda B haviam sido delimitadas pela Lei Mínima, em um total de 10, para o processo de privatização da Banda A seriam estabelecidas 8 áreas de concessão. O Plano de Outorgas também estabeleceu metas gerais a serem atendidas pelos novos concessionários. (COSTA, 2000, p. 112, grifo do autor)¹⁷²

No dia 22 de maio de 1998, o então ministro Luiz Carlos Mendonça de Barros, ex-presidente do BNDES, anunciou a divisão da TELEBRAS em 13 empresas, sendo três de telefonia fixa, oito de telefonia celular e uma de longa distância, a EMBRATEL. As empresas de telefonia fixa são a Tele Centro Sul, englobando 9 empresas do antigo Sistema, Tele Norte Leste, agrupando 16 empresas, e a Telesp, formada por 2 empresas. As empresas de telefonia celular são a Tele Norte Celular, a Tele Centro Oeste Celular, a Tele Nordeste Celular, a Tele Leste Celular, a Telemig Celular, a Telesp Celular, a Tele Sudeste Celular e a Tele Sul Celular.

Através de licitação pública, o BNDES contratou duas consultorias para realizar o que denominou de serviços A e B. O serviço A definiria a avaliação patrimonial e de mercado do setor e estipularia um preço mínimo para a venda das empresas do Sistema TELEBRAS, cuja licitação foi ganha pela Arthur D. Little, Coopers & Lybrand e Deloitte & Touche. O serviço B, além da proposição de um preço mínimo, contemplaria também a elaboração da modelagem de venda, cuja licitação foi arrebanhada pela Brasilcom, formada pela Salomon, Smith and Barney e Morgan Stanley. A consultoria do serviço A foi remunerada por valor fixado em contrato e a do serviço B foi contratada por percentual sobre o valor de venda das empresas do Sistema TELEBRAS.¹⁷³

¹⁷² Recomendamos, para aprofundamento da modelagem do setor de telecomunicações no Brasil, consultar Wohlers (1998), Pires (1999), Costa (2000) e Bolaño (2003).

¹⁷³ Verificar em Costa (2000, p. 118)

Depois de passarem por reestruturação societária, através do Edital MC/BNDES n.º 01/98, publicado no DOU em 19/06/98, as empresas do Sistema TELEBRAS foram postas a venda. No edital, cujo objeto era a alienação de 19,26% de ações ordinárias e 2,18% das preferenciais, ficou determinado que as ações ordinárias fossem adquiridas em leilão, correspondendo a 51,79% do capital votante de cada empresa. O leilão, a realizar-se na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, não incluiria as ações preferenciais, reservadas para oferta aos empregados. No edital, foi limitada a participação dos fundos de pensão em 25% das ações ordinárias. Ainda foi estabelecido o preço mínimo de R\$ 13,47 bilhões, como valor total de aquisição de todo o Sistema TELEBRAS, muito abaixo das previsões que povoaram o noticiário durante todo o período em que o processo arrastou-se, que variaram de R\$ 20 bilhões a R\$ 50 bilhões.

Ficou ainda estabelecido que o leilão, realizado em duas fases, agruparia as empresas do Sistema TELEBRAS, agora em número de doze, em três grupos, conforme indicado em quadro em anexo.¹⁷⁴ Para evitar a concentração e garantir o princípio de competição, cada consórcio poderia apenas arrematar uma das empresas ofertadas, e o grupo que concorresse na telefonia móvel para explorar a Banda B, ficaria automaticamente desqualificado para concorrer na Banda A. No Anexo I apresentamos um quadro com os preços mínimos de venda.

Pela forma de oferta em leilão, tentava-se garantir uma das premissas básicas do modelo: a adoção do regime de competição como garantia de maiores benefícios para os usuários. Não foram feitas exigências quanto à participação de capital, podendo, pois, o controle do consórcio ficar em mãos de não residentes no país. Também não foi exigida a participação de uma operadora de telecomunicações, pois se entendeu que as empresas a serem leiloadas detinham a competência necessária. Além do parcelamento oferecido pelo Tesouro nacional, os compradores nacionais contariam com o apoio do BNDES, sob a forma de subscrição de debêntures conversíveis.

A participação do BNDES, preferencialmente, dar-se-ia sob a forma de subscrição de debêntures conversíveis em ações ordinárias, através de sua subsidiária BNDESPAR, ou seja, tal como se fosse uma operação privada de valores

¹⁷⁴ O leilão ocorreria em duas fases, sendo a primeira em lances apresentados em envelopes fechados, e a segunda realizar-se-ia por meio de repique a viva-voz, no caso de haver alguma oferta igual ou superior a 95% do valor da maior oferta. No leilão, primeiro seriam entregues os envelopes fechados contendo as ofertas para o grupo A, onde se encontravam as empresas de maior valor de mercado.

mobiliários, o que possibilitaria ao Banco beneficiar-se de uma valorização futura.¹⁷⁵ Quanto à forma de pagamento, o edital estabelecia que esta poderia ser feita em três parcelas, correspondendo a primeira a 40% do preço ofertado e o restante a ser saldado em duas parcelas iguais, anuais, com vencimento em 12 e 24 meses, corrigidas pelo IGP-DI, mais 12% de juros.

A Advocacia Geral da União coordenou a estratégia do governo para a derrubada de liminares, objetivando garantir a realização do leilão segundo as previsões, ou seja, no dia 29 de julho de 1998.¹⁷⁶ Entretanto, dado ambiente de incerteza, com a crise financeira da Ásia no ano anterior e a iminente crise da Rússia, sendo o Brasil apontado como a *bola da vez* entre os mercados emergentes, o primeiro escalão do governo, em conjunto com o BNDES, fez um árduo trabalho destinado a infundir confiança nos investidores.¹⁷⁷ Através de *road show*, mostrou-se o quanto o mercado brasileiro era promissor, que o modelo aqui desenhado era sólido e adequado às exigências das operadoras globais e de seus parceiros e que a montagem da operação de venda apresentava garantias aos investidores.¹⁷⁸ Realizado o leilão, os investidores estrangeiros participaram com 67,9% dos recursos, superando a participação em outras privatizações no Brasil, que se situava em torno de 30%. No processo de privatização das empresas do Sistema TELEBRAS e de abertura das telecomunicações brasileiras, realizado oito anos depois do argentino, o

¹⁷⁵ Uma operação de subscrição de ações enquadra-se em subscrição de valores mobiliários, sendo necessário, portanto, sua aprovação pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a realização de assembléia de acionistas, a elaboração de escritura de emissão e posterior registro. O BNDES, com base na regulamentação interna e com o apoio da BNDESPAR, financiou alguns dos consórcios vencedores. O BNDES concedeu o financiamento solicitado, sob a forma de subscrição de debêntures conversíveis, a todos os Grupos que pleitearam sua colaboração financeira. Com cada empresa foi formalizado um contrato de adiantamento à futura subscrição, pelo fato de existir prazo hábil para emissão das debêntures até a data da liquidação financeira das operações junto à Câmara de Liquidação e Custódia (CLC), determinada para ocorrer 4 dias úteis após a realização do leilão. Posteriormente, cumpridas as exigências legais que uma operação desse porte requer, o BNDES faria a conversão do adiantamento em subscrição na forma de debêntures. Verificar os valores do financiamento no Anexo III.

¹⁷⁶ Várias liminares foram impetradas, mas os estudos técnicos e as condições de privatização foram mantidos em sigilo absoluto até o Ministério Público convocou o Grupo de Assessoramento Técnico (GAT), da Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - COPPE-UFRJ, para analisar o processo de privatização da TELEBRAS. Em Costa (2000), no Anexo I, encontramos o estudo realizado pelo GAT.

¹⁷⁷ Grifo nosso.

¹⁷⁸ Para neutralizar esse aspecto, montou-se um sistema de informações para alimentar a *Securities Exchange Commission* (SEC), dos EUA, bem como a CVM. O resultado foi a aprovação pelas duas entidades à engenharia de desmembramento da TELEBRAS, pois assim entenderam não haver perdas para os acionistas minoritários. O mercado respondeu ao processo com a oferta, pelas corretoras americanas, de um recibo de venda de ações, representativo do conjunto de empresas cindidas, antes ainda da aprovação da operação pela SEC.

MINICOM e o BNDES formariam um corpo técnico especializado afinado com as normas e regras globais.

[...] no dia 29 de julho de 1998, depois de vencidas todas as restrições legais, estando qualificados todos os concorrentes perante a ANATEL e depositadas as garantias exigidas na Câmara de Liquidação e Custódia, relativas ao preço mínimo mais 10% de multa, que, em menos de quatro horas, através de doze leilões consecutivos, o controle das empresas do Sistema TELEBRAS foi a leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro por um preço mínimo de R\$ 13,47 bilhões. A União vendeu 64.405.151.125 ações ordinárias da TELEBRAS, equivalendo a 19,26% do seu capital social e a 51,79% do capital com direito a voto, ficando os 2,18% restantes para serem disponibilizados a seus empregados, conforme posteriormente aconteceu. A União vendeu o controle do Sistema TELEBRAS por R\$ 22.057,8 milhões, correspondendo à época a US\$ 18,9 bilhões, obtendo um ágio de 63,76% em relação ao preço mínimo, estabelecido pelo BNDES e pelas consultorias contratadas. (COSTA, 2000, p. 145)

Até as vésperas do leilão houve cisão e novos arranjos entre os grupos consorciados, mas sem dúvida esta foi considerada a maior privatização de um bloco de controle de uma empresa, até então, feita no mundo. Em 1997, as ações da TELEBRÁS representaram 59,84% das transações financeiras efetuadas pela Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) e apresentavam valorização crescente em suas ADRs. A TELEBRAS era um dos maiores grupos brasileiros em patrimônio líquido, ficando atrás da ELETROBRAS e da PETROBRAS, e operava, através de suas subsidiárias, 16,8 milhões de telefones fixos, 4,4 milhões de telefones celulares e 484 mil telefones públicos.

A EMBRATEL, maior provedora de serviços de longa distância, nacionais e internacionais, da América Latina; oferecendo serviços diversificados de dados, som e imagem, estava com sua rede integralmente digitalizada e concluíra seu projeto de cabos de fibras óticas interligando a malha doméstica, por meio de cabos submarinos, à rede mundial de fibras óticas, favorecendo o tráfego dos países do Mercosul. Além disso, acabara de colocar em órbita, em 1998, o satélite doméstico Brasilsat B3, o quinto da geração operada diretamente pela empresa. No leilão, foi comprada pela MCI Co., que mais tarde se associaria à WorldCom e juntas participariam de um dos maiores escândalos financeiros que o capitalismo atual assistiu.

O modelo implantado no Brasil diferiu dos processos adotados por outros países da América Latina e da Europa. Participaram do leilão as principais operadoras mundiais de telecomunicações, privadas e estatais, associadas a empresas nacionais e estrangeiras, apoiadas por grupos financeiros e fundos de pensão, todos

interessados no promissor mercado brasileiro. Diferente do caso argentino, a privatização e abertura das telecomunicações brasileiras atraíram vários *players*. Aqui concorreram capitais europeus, norte-americanos, canadenses, japoneses e nacionais, além dos fundos de pensão das grandes empresas estatais formadas durante o desenvolvimentismo brasileiro.¹⁷⁹

Em seguida à privatização do sistema TELEBRAS, dando continuidade ao modelo e aos princípios básicos de implantação da concorrência, foram abertas as licitações para a entrada de empresas espelho, ou seja, aquelas que na telefonia fixa concorreriam regionalmente utilizando outras tecnologias, sem ser necessário implantar uma rede física cabeada. O que se pretendeu foi a abertura do leque de tecnologias disponíveis e sua absorção interna, pois a ANATEL permitiu que apenas as empresas-espelho construíssem suas redes com tecnologia *Wireless Local Loop* (WLL).¹⁸⁰ Por terem que construir suas redes básicas, enquanto as demais operadoras compraram redes em operação, comprometendo-se no processo de concessão a cumprirem metas de expansão, a ANATEL entendeu que a as empresas-espelho deveriam valer-se dos benefícios da tecnologia WLL para, em tempo hábil, atingirem as metas previstas.¹⁸¹

O segundo mandado de Fernando Henrique Cardoso traria como primeiro e maior desafio interromper a contínua fuga de capitais, intermitente mesmo após a intervenção do FMI. Desde a eclosão da crise asiática, em outubro de 1997, as reservas cambiais brasileiras haviam caído de cerca de US\$ 70 bilhões para aproximadamente US\$ 35 bilhões. Dada a crise financeira e as exigências da política macroeconômica, o BNDES se veria envolvido em um intrincado jogo de financiamento e de emissão de debêntures no setor de telecomunicações que mostraria o quanto as instituições brasileiras e o aparelho de estado se prepararam para o jogo global.¹⁸²

Diferente do que costuma afirmar a corrente institucionalista, os oito anos que separaram as privatizações do setor de telecomunicações da Argentina e do Brasil, fizeram com que neste último país as instituições fossem modernizadas e se

¹⁷⁹ No Anexo I, podemos verificar os preços mínimos, os consórcios vencedores, sua composição, preço pago, ágio e controle de capital.

¹⁸⁰ Essa tecnologia desenvolveu-se a partir da tecnologia móvel celular evoluindo para a aplicação dos princípios da transmissão celular para a prestação de serviços de telefonia fixa. Entre os benefícios que a WLL traz, destacamos a possibilidade de expansão da rede básica em menor prazo de tempo. Segundo estudos técnicos, um projeto de rede convencional, via cabos, para ser implantado levaria 22 meses; em um projeto de rede WLL poderia ser reduzido para 9 meses. Volfzon, Arantes e Soares (1999), in *A Oferta da Tecnologia WLL no Brasil – mimeo* – UCM/RJ, 1999.

¹⁸¹ No Anexo II podemos verificar as empresas-espelho que entraram no Brasil e o preço pago pela concessão.

¹⁸² Para verificar a participação do BNDES e as antecipações solicitadas, sugerimos verificar em Costa (2000, p. 148 - 151) e a tabela do Anexo III.

tornassem adequadas às exigências da globalização, do capital financeiro e das operadoras de serviço. Entretanto, conforme afirmou Medeiros (2001), na síntese histórica, as relações entre Estados e mercados, permeadas por relações amalgamadas entre poder e riqueza, o estado de tensão permanente não pode ser substituído por instituições formatadas e disseminadas com o fim de minimizar os riscos do capital e das transações financeiras.

Em ambos os processos foram necessários a centralização das decisões no poder Executivo, independente de inclinações individuais mais ou menos autoritárias, fosse de Menem ou de Cardoso, mas podem ser atribuídas à rapidez com que as medidas deveriam ser aprovadas pelo Legislativo, impondo pois uma transgressão dos limites tradicionais dos diferentes poderes, dada a urgência dos ajustes macroeconômicos. Igualmente, Brasil e Argentina, adotaram o princípio da reeleição, por nós entendido como algo além do “ [...] *simples desejo de poder pessoal contido em si mesmo, mas como o de completar ou dar seqüência a um plano de reformas apenas iniciado*” [...] (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 482).

No caso das privatizações do setor de telecomunicações, mais explícito no Brasil ainda do que na Argentina, houve *mais valia política*, conforme Fiori (2004, p. 31) denominou. A expansão da riqueza se deu também da forma clássica do dinheiro que se valoriza em mais dinheiro ainda. Nenhuma dúvida que na aparência do jogo estavam as mercadorias, mas nas águas profundas, além da competição pela estrutura global de telecomunicações, se encontrava submerso uma intensa competição pela valorização dos capitais.

4.3 – A QUESTÃO DA CONVERGÊNCIA TECNOLÓGICA E DA PADRONIZAÇÃO POR PARTE DOS ÓRGÃOS REGULADORES

Nos países da OCDE, até 1997, arrecadou-se com os processos de privatização de empresas estatais cerca de US\$ 153,5 bilhões, enquanto que na Argentina e no Brasil, entre 1991 e 2000, foram arrecadados com a privatização de 130 estatais o total de US\$ 82,1 bilhões. Depois da privatização e da criação de novas instâncias regulatórias, ambos os países tiveram que dar andamento às novas atribuições de suas instituições. Dados o processo de convergência tecnológica, a acirrada competição entre operadoras globais e fabricantes de equipamento, a aceleração do processo de inovação e as mudanças de posição dos diferentes agentes econômicos e financeiros envolvidos, podemos afirmar que essa não pode ser considerada uma tarefa fácil.

Esse inédito processo de oligopolização e emergência de novos e poderosos *global players* no cenário econômico e político mundial tem sido justificado pelos executivos (CEOs) do setor, como correspondendo ao processo biológico de sinergia. Argumentam eles que, considerando o nível elevado dos investimentos necessários, a integração horizontal, vertical e cruzada, da indústria de comunicações, isto é, a ação coordenada de várias empresas, no mesmo grupo, torna-se inevitável e é mais eficiente do que a de empresas isoladas. Duas conseqüências emergem paralelamente a esse novo padrão internacional: a primeira - que se torna inevitável pela convergência tecnológica e suas implicações - é a fusão em *uma única política de comunicações* das diferentes políticas públicas que até aqui eram elaboradas isoladamente para as áreas de telecomunicações, *mass media* e informática; a segunda, é a presença, agora mais ativa e direta, não só dos novos *global players*, mas também dos organismos internacionais - nos quais, eles e os Estados nacionais que partilham seus interesses estão representados - como *poderosos atores* na formulação dessa política de comunicações, tanto em nível nacional como internacional. (LIMA, 1998, p. 3, grifos do autor)

Uma das principais tarefas foi adequar, principalmente no caso Argentino, porque realizado em velocidade muito superior ao brasileiro, a estrutura de suas instituições ao modelo global. De acordo com Balbotín (2005, p. 38), a reforma das telecomunicações brasileiras foi uma das mais satisfatórias daquelas realizadas na América Latina, pois a transparência alcançada foi decorrente da decisão de criar-se um marco regulatório antes de efetivamente haver a transferência de controle de capitais. Quando se concretizou a privatização, as regras e instituições já se encontravam amalgamadas ao modelo, ou seja, durante o caminhar das reformas, foram constituídas a LGT, o Plano Geral de Outorgas e o Plano Geral de Objetivos para a Universalização de Serviços e, principalmente, a ANATEL já se encontrava em funcionamento. Na maioria dos países, ao contrário, só depois de privatizadas as empresas é que se procedeu à criação de agências reguladoras.

Comparando-se as estruturas das agências reguladoras do Brasil e da Argentina, verificamos que a ANATEL tem uma organização mais complexa, assim arquitetada: uma Presidência, subordinada a um Conselho Diretor e um Conselho Consultivo, além de uma Ouvidoria e de Comitês especiais; uma Superintendência Executiva, diretamente subordinada à Presidência; uma Assessoria Internacional; uma Assessoria de Relações com os Usuários; uma Assessoria Técnica; uma Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social. Em seu organograma, a ANATEL tem ainda, diretamente subordinada à Presidência: um Gabinete da Presidência; uma Procuradoria; uma Corregedoria; e uma Auditoria. Abaixo, a ANATEL possui as seguintes Superintendências: de Serviços Públicos; de Serviços Privados; de Serviços

de Comunicação de Massa; de Radiofrequências e Fiscalização; de Universalização; e de Administração Geral.

Na Argentina, através do Decreto no. 521/2002 o *Poder Ejecutivo Nacional* dispôs sobre a intervenção da *Comision Nacional de Comunicaciones* (CNC) pelo período de vigência da *Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario* N° 25.561, motivado por razões de operação e para promover a sua reorganização. Assim, entendendo o processo de convergência e atendendo aos requisitos da abertura promovida, foi criada a CNC pelo Decreto 660/1996, a partir da fusão da CNT e da CNTC, funcionando como organismo autônomo da *Secretaría de Comunicaciones de la Nación*. A atual estrutura foi aprovada pelo Decreto 1626/96 e suas competências definidas pelo *Manual de Misiones y Funciones*, segundo a Resolução CNC 2065/99. O que o Brasil definiu antes, ao promulgar a LGT e criar a ANATEL, a Argentina faria posteriormente.

A CNC está assim constituída: a Diretoria; uma Unidade de Auditoria Interna, diretamente subordinada à Diretoria; uma Gerência de Controle; uma Gerência de Engenharia; uma Gerência de Serviços Postais; uma Gerência de Relações Internacionais e Institucionais; uma Gerência Jurídica e Normas Regulatórias; e, finalmente, uma Gerência de Administração de Recursos.

Dentre os objetivos da CNC, destacamos: exercer o poder de fiscalização do espectro radioelétrico, das telecomunicações e dos serviços postais, aplicando as normas em vigência e aplicando as sanções previstas nos respectivos marcos regulatórios; assessorar a *Secretaría de Comunicaciones* na atualização e elaboração dos *Planes Técnicos Fundamentales de Telecomunicaciones* e nas regras gerais dos serviços sob sua competência; prevenir e criar sanções para comportamentos que prejudiquem a concorrência; assessorar a *Secretaría de Comunicaciones* no exercício da representação nacional diante de organismos e entidades internacionais.

Mesmo criado após a privatização da ENTEL, vale a pena ressaltar que o modelo argentino incorporou a infra-estrutura de telecomunicações e de comunicações, ou seja, de radiodifusão, em um único órgão regulador, o que no Brasil suscita ainda algumas disputas e interesses não definidos, principalmente no que diz respeito à participação do capital estrangeiro em empresas de radiodifusão. Mas as mudanças implantadas na Argentina não devem ser creditadas apenas à consciência da importância da convergência tecnológica, pelo contrário, ela foi também fruto das pressões dos grandes grupos, nacionais e estrangeiros que dominam o país. As mudanças e a constituição de um órgão regulamentar, deu-se a partir dos Decretos no. 264-66/98, de Liberalização das Telecomunicações, que procurou eliminar os

entraves à prestação de serviços cruzados da Lei de Radiodifusão e do decreto de privatização da ENTEL.

Enquanto no Brasil, desde a privatização, as questões permanecem mais relacionadas ao desempenho das empresas e ao cumprimento de metas, indicadores de qualidade e abusos cometidos contra usuários, principalmente em relação a cobranças, além dos problemas próprios da interconexão, como veremos mais adiante, na Argentina as pressões vieram dos grupos nacionais ligados ao setor de radiodifusão, como o Clarín, e os confrontos com os interesses da Telefónica, cuja posição hegemônica também se repete no Brasil e em outros países.

Em 1994, o Clarín tentou entrar no mercado de telefonia móvel celular, participando com 25% do capital da *Compañía de Teléfonos del Interior* (CTI), em associação com a GTE e a Lucent Technologies, ambas de capital norte-americanos. Em 1998, as regras foram mudadas e o governo sancionou um Plano de Liberalização das Telecomunicações.

Diseñado con el objetivo de 'fortalecer a los operadores nacionales instalados', según declaraciones del Secretario de Comunicaciones, Germán Kamerath, dispone el ingreso de dos nuevos prestadores al servicio de telefonía a partir de noviembre de 1999. Los consorcios deben ser liderados por empresas conformadas por operadores de tv por cable [...], operadores de telefonía móvil con experiencia internacional y operadores independientes del servicio básico telefónico. Esto permite, en la práctica, el ingreso de Clarín a través de CTI y Multicanal al negocio de la telefonía. (Albornoz et al., 1999, apud Bolaño, 2003, p. 83, grifos do autor)

Desde 1990, o Citibank já desfrutava de posição privilegiada na Argentina, pois, além de participar junto com a Telefónica de Espanha da privatização da ENTEL, havia participado também de processos semelhantes em troca de títulos da dívida externa em empresas de papel e celulose, siderurgia, hotelaria, distribuição de gás e frigoríficos. Em 1992, segundo Bolaño (2003, p. 82), foi criado o Citicorp Equity Investments (CEI), centrado em três ramos das comunicações: telefonia, distribuição de sinais e produção de conteúdos.

Em 1994, o Congresso Nacional, com base na reforma constitucional do mesmo ano, ratifica o Tratado de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, assinado com os Estados Unidos em 1991, pelo presidente Menem, o que permitirá o ingresso da CEI na radiodifusão. Em 1998, após a ruptura da associação com Clarín na Multicanal (em 96), a compra de Cablevisión e de outros serviços de TV a cabo, aberta, rádios e revistas, o grupo chega à segunda colocação no setor de TV a cabo no país (idem, p. 50). Mas o investimento mais importante da CEI, segundo os autores, foi a

associação com a Atlântida Comunicaciones (Atco) – em que a família Vigil (antiga proprietária) ficou com 40%, a CEI e a TISA, com 30% cada –, que lhe garantiu a participação na Editorial Atlântida, nas rádios Continental e FM Hit, de Buenos Aires, e na Telefé, canal 11. Logo em seguida, em janeiro de 98, o grupo se expande para Córdoba e Rosário, as duas cidades mais importantes do interior e, em 1999, modifica a sua composição acionária, com a entrada do fundo Hicks, Muse, Tate & Furst (HMT&F), que adquiriu parte das ações do Citibank e preparava-se para comprar parte das da família Werthein (idem, p. 53). Assim, o mercado argentino de televisão será dominado por dois grandes grupos (Clarín e CEI-TISA), ambos com fortes ligações com o setor de telecomunicações e um apoio do Estado, que demonstra, segundo os autores, *'la constitución de una nueva fracción hegemônica que combina – mediante la propiedad de los médios – tanto la capacidad de acumulación de capitaleconômico como la creación de poder emisor.* (idem, p. 54)'. (BOLAÑO, 2003, p. 83)¹⁸³

Por outro lado, a questão da convergência entre telecomunicações, operadoras de televisão e produtores de conteúdo é um ponto muito mais complexo no Brasil, pois além da estruturação prévia do modelo e da ANATEL, a presença de grandes *players* na competição pelos serviços de telefonia fixa, nos serviços de telefonia móvel, na oferta de soluções integradas de telecomunicações ao setor privado, dentre outras, e a presença de grupos privados nacionais fortes na TV aberta e associados a capitais estrangeiros na TV fechada, faz com que aqui os interesses não convirjam. Cumpridas as metas estabelecidas quando da privatização, as concessionárias de telefonia travam uma concorrência brutal para permanecerem no mercado e entrarem em novos segmentos possibilitados pela convergência tecnológica, principalmente no mercado de Internet, agora habilitado para serviços telefônicos.

No mercado de televisão aberta, praticamente privado, e cujas concessões obedecem no Brasil a critérios de partição política, conforme enunciada anteriormente, a questão regional apresenta uma dupla barreira: a presença de oligopólios privados tanto na prestação de serviços telefônicos quanto nos de televisão. Neste último, as emissoras afiliadas articulam regionalmente interesses políticos e econômicos entre grupos nacionais e estaduais. Segundo Bolaño (2003), apesar do sucesso econômico do modelo, este tem a centralização de sua produção nas cabeças de rede, no Rio de Janeiro e em São Paulo, mas não é forte o suficiente para enfrentar a concorrência global.

“[...] com um único caso de sucesso mais importante de empresa regional (RBS, afiliada da Globo). A competitividade internacional das grandes redes brasileiras, especialmente a Globo,

¹⁸³ O autor faz referência a Albornoz *et al.*, 1999.

atesta o sucesso do modelo, do ponto de vista econômico, mas esconde o fracasso do sistema educativo estatal [...] e das emissoras locais, essencialmente limitadas à condição de retransmissoras. (BOLAÑO, 2003, p. 78)

Em ambos os países não há como ignorar a tendência comum de convergência entre audiovisual e telecomunicações, entretanto, no Brasil, a ANATEL terá que, em alguma hora medir forças com a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), já em funcionamento, e com a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV), ainda em projeto de Lei. Embora dentro do próprio setor de produção de conteúdo não haja consenso, as emissoras de TV, como as Organizações Globo, o Grupo Folha de São Paulo e o Grupo Abril, se adiantam e se associam a capitais estrangeiros, a provedores de Internet, produzem conteúdos e fazem as pressões necessárias para preservarem e garantirem seus interesses. Recentemente, a NET associou-se a EMBRATEL para prestação de VOiP, ou seja, serviços de telefonia via cabo.

Segundo Bolaño (2002), a LGT não trata dos serviços de radiodifusão e TV a cabo, e no seu artigo 211 fica claro que a outorga desses serviços se encontra fora do escopo da ANATEL.¹⁸⁴ Entretanto, autorização iminente, por parte da Anatel, para que as companhias de TV a cabo forneçam os serviços de acesso à Internet, o que será mais um elemento potencial de alteração do duopólio da telefonia fixa, na prática mostra como a convergência tecnológica vem forçando mudanças regulatórias e reestruturação das instituições.

Ainda no campo da convergência tecnológica, ressaltando-se a necessidade de adequação de instituições e regulação, uma outra questão merece relevância: a da interconexão. A interconexão é um dos aspectos técnicos das telecomunicações que não pode, de forma alguma, estar apartado das questões regulatórias. Sem as garantias de interconexão, de nada adianta uma imensa rede se por ela diferentes operadores não podem trafegar e fazer chegar aos usuários finais os sinais transmitidos. No âmbito do *Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones* (REGULATEL), uma associação criada em 1998 da qual participam os órgãos reguladores dos países da América Latina e do Caribe, e

¹⁸⁴ Alguns autores consideram que o ideal seria adotar o modelo norte-americano e de alguns países europeus nos quais o órgão regulador tem atribuições sobre os setores de telecomunicações, mídia e entretenimento, acompanhando a tendência tecnológica de convergência entre esses serviços. Isso aumentaria a eficiência da ação regulatória, tendo em vista que as estratégias dos agentes têm levado à horizontalização entre todos esses segmentos, considerando as economias de escopo envolvidas. Deve-se lembrar aqui, inclusive, o potencial existente nas operadoras de TV a cabo para a contestabilidade do monopólio no setor de telefonia local

coordenada pelo *Organismo Supervisor de La Inversión Privada* (OSIPTEL), o órgão regulador do Peru, depois de tantas mudanças institucionais, entendeu-se que era essencial para o desenvolvimento das telecomunicações na Região a garantia de tratamento para as regras de interconexão.

Os esforços relativos às garantias de interconexão abarcam as regras legais em que se incluem os acordos de interconexão, a obrigatoriedade da interconexão, os casos em que pode existir negativa de pedido, os princípios que regem a interconexão, as garantias dos contratos de interconexão, as instalações essenciais, sanções e arbitragens sobre termos de conciliação, de tráfego e pagamento. Também foi estabelecida uma análise do tratamento técnico e do tratamento econômico ao desenvolvimento da interconexão.

Segundo o relatório da REGULATEL, elaborado em maio de 2005, a interconexão é reconhecida como um dos pilares para estimular a concorrência e, portanto, o mercado de telecomunicações. Para tal, é preciso conhecer as condições normativas, técnicas e econômicas que regem as negociações e permitem a interconexão entre redes de serviços entre os países membros da REGULATEL e o grau de regulamentação existente. Segundo o Relatório:

É importante destacar que a implantação de um marco regulatório claro, preciso e eficiente em matéria de interconexão, estimula os investimentos e a introdução de novos serviços e tecnologias. Isto permite, ademais, que os operadores interessados possam concretizar acordos satisfatórios para as partes, diminuindo os períodos de negociação e a implantação de novos serviços baseados em preços equitativos, cujos benefícios se estenderão até os usuários finais de tais serviços. (REGULATEL, 2005, p. 9)

Sabemos que, dada a extensão das mudanças, a entrada de inúmeros concorrentes e a presença destes em vários territórios nacionais, com regras e regimes diferenciados, além da necessidade técnica da própria interconexão, também entre os objetivos desse tipo de organização encontram-se a necessidade das operadoras de serviços reduzirem seus custos de transação, no sentido apontado por Williamson (1985). Não por acaso, o site das operadoras que atuam na Argentina e no Brasil, para ficarmos restritos ao escopo desse estudo, usam os mesmos indicadores de avaliação e desempenho econômico financeiro e a mesma linguagem para o relacionamento com seus acionistas. No processo de globalização em curso, de acordo com Fiori (2004), a valorização dos capitais e a financeirização da riqueza têm

a mesma importância relativa que o domínio e integração da rede global de telecomunicações.

No Brasil, porque feito com antecedência, as tarifas de interconexão foram estabelecidas nos contratos de concessão. O custo da interconexão das redes móveis da Banda A foi fixado pela Portaria 505/97, do MINICOM, e tem o princípio básico do custo de uso. As tarifas de interconexão da Banda B, por sua vez, são diferenciadas conforme a proposta vencedora das licitações de cada uma das concessões. Por fim, as tarifas de interconexão das ligações dos telefones fixos foram estabelecidas através da Resolução 33/98 da ANATEL, pondo um fim ao antigo critério de partição de receitas usado pelas empresas do Sistema TELEBRAS com base na prática de subsídios cruzados. A nova norma estabelece que toda a receita de uma ligação interurbana entre telefones fixos ficará com a transportadora, que remunerará as duas operadoras locais pela taxa de uso da rede local. Além disso, fica proibida a concessão de tratamento discriminatório aos solicitantes e as operadoras são obrigadas a disporem de elementos desagregados de rede (*unbundling*) e/ou pontos alternativos em suas redes, para o acesso de seus competidores.

Em relação à investigação realizada pela REGULATEL, acerca dos aspectos de gestão e trâmite dos contratos de interconexão, a ANATEL é mais presente e específica que a CNC Argentina, pois é quem homologa as regras. Em relação aos aspectos legais, no Brasil a interconexão é considerada de interesse público e não pode ser suspensa por falta de pagamento, entretanto o marco regulatório prevê suspensão dos contratos de concessão ou a intervenção quando do não cumprimento das obrigações. No caso argentino, apesar do princípio de obrigatoriedade, a sanção é a desconexão. Quanto aos aspectos técnicos, na Argentina a interconexão indireta é permitida, enquanto no Brasil não está permitida. Quanto aos aspectos econômicos, quem define os encargos de interconexão são as partes contratantes, enquanto no Brasil é a ANATEL que para tal utiliza o modelo de custos. Conforme enunciamos anteriormente, o Brasil conseguiu desenhar um marco regulatório bem mais amplo que a maioria dos países da América Latina. O fato de possuir instituições mais próximas das instituições dos países centrais, entretanto, não garante que aqui as telecomunicações alcancem estágio superior de desenvolvimento e que possam servir para a promoção de políticas públicas sociais.

Como o processo de privatização, de forma genérica obedeceu a um padrão, igualmente, a maioria dos países latino-americanos, e este foi o caso do Brasil e também da Argentina, criaram fundos especiais para promoverem o desenvolvimento das telecomunicações. Entretanto, na prática, esses fundos, como o *Fondo Nacional*

de *Telecomunicaciones* da Argentina, não têm sido utilizados para promover a universalização dos serviços. No Brasil, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), além de inúmeros problemas para a regulamentação do decreto lei que o instituiu, seguido de uma profusão de questionamentos jurídicos, haja vista que todos os operadores e prestadores de serviços devem contribuir, mas apenas a Telefônica, a Brasil Telecom, a Telemar e a EMBRATEL, que prestam serviços públicos, podem participar das concorrências, enfrenta um outro grave problema. Até então, grande parte de seus recursos foi contingenciado para compor o montante necessário às metas de superávit primário acordadas com o FMI. Recentemente, o governo brasileiro anunciou que pensa em tornar os projetos do FUST em concessões, pois assim não haveria necessidade de mudar a lei.

Por sua vez, no Brasil, o Fundo de Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL) tem servido apenas para atender às necessidades de pequenas e médias empresas, haja vista que a competição do setor é global, e não há possibilidade a vista de desenvolver-se uma política industrial coordenada, aliás, como frisou Herrera (2001). Além disso, as garantias exigidas para as empresas que procuram esses recursos não são baixas, impedindo muitas vezes que pequenas empresas tenham acesso aos recursos do FUNTTEL, gerenciados pelo BNDES.

Como se tentar normatizar regras e padrões fosse fácil em países tão díspares, o MERCOSUL tem um grupo de trabalho específico sobre telecomunicações, a Comissão Temática de Serviços Públicos de Telecomunicações. Entre questões relacionadas à interconexão, encontram-se outras bem mais complicadas, como um Acordo de Reconhecimento Mútuo de Sistemas de Avaliação da Conformidade para Produtos de Telecomunicações e o Brasil defende que os países do Mercosul tenham atuação em bloco em organismo como a OMC e a UIT. Recentemente, a escolha do padrão de TV Digital tem promovido novos arranhões nas relações entre os países do MERCOSUL. Concorrem os padrões norte-americanos (ATSC), o europeu (DVB) e o japonês (ISBD). Segundo especialistas, tecnologicamente existem poucas diferenças, mas a escolha do governo brasileiro parece ter recaído sobre o padrão japonês.

Nesse ponto, os países da América Latina, inclusive os membros do MERCOSUL afirmam que não seguirão a decisão brasileira, haja vista ela basear-se no comprometimento dos japoneses com o governo brasileiro, já que têm intenção de aqui montarem uma indústria de semicondutores. Foi criado, para pressionar a decisão o Fórum DVB-LAC (*Latin America and Caribbean*) que insiste em continuar a discutir na região as vantagens do padrão europeu e que, com a adoção deste pela

América Latina, praticamente este seria o padrão mundial. Por outro lado, os EUA ameaçam entrar na OMC caso a escolha do padrão pelo Brasil seja condicionada à instalação da fábrica de semicondutores prometida pelos japoneses. Dentro do governo há divisões, pois alguns grupos desejam que a decisão seja adiada, entretanto, nos parece que o governo brasileiro cedeu não apenas à entrada de investimentos diretos, ofertada pelos japoneses, mas também às pressões que partem das empresas de radiodifusão nacionais, que preferem um padrão fechado, como o japonês, e que no futuro não permitirá mudanças no modelo de negócios.

Como podemos observar, é uma grande disputa e os países periféricos ficaram para trás na produção de tecnologia. São os EUA, a Europa e o Japão, cada um com seus *players* e apoiados por seus governos quem estão decidindo a nova ocupação de territórios, dando a impressão de que retornamos à fase patrimonialista de que nos falam Tilly e Fiori.

4.4- A REESTRUTURAÇÃO DE CAPITAL

Entre 1991 e 2003, o número de linhas telefônicas na América Latina apresentou crescimento de cerca de 9,5% ao ano. No campo da telefonia móvel celular, os números são espantosos, pois praticamente a América Latina, assim como a maior parte da periferia, vem promovendo a universalização de serviços com este serviço. De acordo com Balbotín (2005, p. 17), a entrada de recursos entre 1990 e 1999 no setor de telecomunicações foi da ordem de US\$ 76,110 bilhões e, segundo dados da UIT, entre 1999 e 2004, na Argentina o número de linhas fixas cresceu 20,4% e no Brasil 69,7%. Mesmo assim, em ambos os países a densidade de telefones por 100 habitantes ainda é muito baixa, atingindo a respectivamente 22,76 e 23,46. A subscrição de telefonia móvel, por sua vez, cresceu 251% na Argentina e 336% no Brasil. Em termos de *hosts* para uso de TI, observamos haver 16,10 usuários por 100 habitantes, na Argentina, com 8,0 usuários de PC's por 100 habitantes e no Brasil 12,18 usuários por 100 habitantes e 10,71 PCS, por 100 habitantes.

Em geral, conforme já dissemos, os métodos de privatização das operadoras de telefonia fixa foram bastante similares em toda a América Latina, guardadas as especificidades de cada país, sendo comum a venda de empresas operadas pelo Estado a investidores estrangeiros, associados ou não a grupos nacionais e estrangeiros, encabeçados por uma operadora internacional e com aporte de capitais financeiros. Dado que as operadoras mundiais começam a mudar as suas posições, é

importante ressaltarmos que estas empresas desenham sólidas estratégias de controle na região e que estas fazem parte de suas estratégias globais.

Na Argentina, segundo Balbotín (2005, p. 22), a Telefónica vem se desfazendo da participação de outros grupos que com ela montaram o consórcio vencedor na privatização da ENTEL, o COINTEL. Em distintos momentos, os grupos Banco Central de España, Banco Hispanoamericano, The Bank of Tóquio/Mitsubish e Citicorp, além de outros grupos nacionais, modificaram sua participação na composição de capital e a Telefónica aproveitou o caráter estritamente financeiro de participação dos demais investidores e hoje controla a Telefónica Argentina. Por sua vez, em 2003, a France Telecom vendeu por US\$ 125 milhões sua participação indireta na Telecom Argentina ao grupo Wertheim, argentino, que adquiriu 48% das ações ordinárias da Nortel Inversora S. A. ,controladora da Telecom Argentina.

No Brasil, as competidoras têm absorvido as empresas mais frágeis e disputam o controle do mercado executando estratégias globais. Esse foi o caso da Telefónica de España cujo Conselho de Administração aprovou, em começos do ano 2000, ofertas para a aquisição de 100% das participações minoritárias de várias filiais na América Latina, especialmente a Telefónica Argentina e da Telesp, além da Tele Sudeste Celular. Essa mega operação, segundo Balbotín (2005, p. 24, grifo do autor) ficou conhecida como *Operación Verónica*. No começo de 2003, Telefónica e Portugal Telecom mudaram suas respectivas participações na SP Telecomunicações Holding S.A e na Portelcom, as empresas controladoras da Telesp e da Telesp Celular. A Portugal Telecom deixou de tomar parte do consórcio que havia sido constituído em conjunto com a Telefónica, Iberdrola e o Banco Bilbao Vizcaya. Com essa operação, a Telefónica teve sua participação aumentada de 37,3% para 59,6%.

Parte dos recursos da *Operación Verónica* foi empregado pela Telefónica para comprar a participação da Iberdrola e do Bilbao Vizcaya na SP Holding S.A e para lançar financiar a oferta pública de ações lançadas da Telesp. S.A. Por essa via, a Telefónica centralizou 99,99% das ações da SP Holding S.A e aumentou de 30,9% para 86,7% a propriedade da principal operadora de telefonia do Brasil.

Outra mudança importante, foi a saída da MCI/WorldCom Inc. , em julho de 2004, do mercado brasileiro depois dos escândalos financeiros em que esteve envolvida. A venda da EMBRATEL para a Teléfonos Del México S. A. (TELMEX) por U\$ 400 milhões de dólares, ou seja, 51,79% das ações com direito a voto, foi controversa. No Brasil chegou a se formar um consórcio, Calais Participações, tentando manter a maior operadora brasileira de longa distância nas mãos de três operadoras fixas brasileiras. Entretanto a EMBRATEL foi negociada como parte das

dívidas da MCI com a TELMEX na Câmara de Custódia de Nova York, fora do campo de decisões brasileiro. Mais controvertido ainda são as inúmeras questões jurídicas que povoam as participações do Grupo Opportunity junto a Portugal Telecom e a Telecom Italia, na Tele Centro Sul, na Telemig Celular e na Tele Norte Celular. Além de ser acusado de manobras ilícitas para manter o controle de capital e do processo decisório, o grupo também é acusado de promover espionagem e com freqüência aparece no noticiário sobre o setor, inclusive por investimentos escusos em mercados *off shore* em paraísos fiscais.

De forma geral, em toda a América Latina observamos mudanças de controle de propriedade e participações em importantes operadoras que foram privatizadas. Algumas mudanças caracterizam o fortalecimento de alguns grupos, como a Telefónica de España e o grupo mexicano Carso, que opera através da Teléfonos del México e América Móvil.

Desta maneira, nos últimos anos e cada vez com maior força tem lugar na indústria latino-americana de telecomunicações uma importante concentração, reduzindo-se o número de atores relevantes que participam em seu desenvolvimento a só dois operadores internacionais (Telefónica e TELMEX), que disputam palma a palma os principais mercados da região. Claramente, o resto dos operadores que tentaram na última década implementar estratégias de expansão internacional na América latina tem perdido progressivamente posições, quando não tem abandonado totalmente a região. (BALBOTÍN, 2005, p. 25)

Durante as primeiras décadas de 2000, a maioria das empresas de telecomunicações que operam na América Latina enfrentou dificuldades financeiras, a isto se acrescenta o grau de endividamento excessivo dessas empresas e a desaceleração da economia na região. As vendas das participações de empresas como a British Telecom, em Belice, na Tele Centro Oeste Celular e Norte Brasil Telecom; como a Telia Swedtel, que vendeu a ENTEL, da Nicarágua e sua participação no consórcio TESS, brasileiro; como a France Telecom, que vendeu participação na Telecom Argentina e Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador; e da MCI, que entregou a EMBRATEL, podemos afirmar que agora, depois de passada uma década das privatizações, a reestruturação financeira do setor se encontra em andamento.

Aos casos já assinalados se agregam os da AT&T e da BellSouth, que venderam suas filiais que proviam serviços de telefonia de longa distância e móvel em vários países da região,

permitindo a expansão dos grupos Telefónica e Carso Telecom nos respectivos mercados. [...] há na região uma importante concentração da indústria de telecomunicações, reduzindo-se o número de atores relevantes que participam em seu desenvolvimento a somente dois operadores internacionais que disputam palmo a palmo os principais mercados. O resto dos operadores que tentaram na última década implementar estratégias de expansão internacional na América Latina vem perdendo posições progressivamente, quando não tem abandonado totalmente a região. (BALBOTÍN, 2005, p. 72)

Além da contração da demanda e de expectativas superestimadas pelas consultorias estrangeiras, os custos de transações e o alto endividamento financeiro das empresas podem explicar essa reestruturação de capital. É também importante lembrar que grande parte das privatizações foram feitas com moedas nacionais supervalorizadas e que este modelo não se sustentou, nem no Brasil, nem na Argentina, nem em outros países latino-americanos, criando uma enorme defasagem entre as receitas projetadas e as receitas efetivas. Em 2002, a desvalorização do real e do peso, respectivamente no Brasil e na Argentina, teve efeitos drásticos em algumas prestadoras de serviços públicos e o melhor exemplo foram as perdas da Telefônica, no Brasil, de cerca de 32% de suas vendas.

Outro fator importante foi a crise das *ponto.com*, que com ela levou de roldão inúmeros provedores de telecomunicações e de Internet, mormente nos EUA. Também como nos apontou Soeiro (2002), as grandes operadoras de telefonia móvel celular perderam muito ao se endividarem para proverem serviços de telefonia de 3ª. Geração (3G). Principalmente as européias, diante de passivos desequilibrados, tiveram que empreender sucessivas reestruturações internas e, algumas vezes, optaram por desfazer-se de ativos vinculados a áreas de interesses não prioritárias.

Particularmente, nos interessa destacar a posição da AT&T *Latin America* que, no início de 2003, anunciou que iria desfazer-se de 69% de suas ações. A AT&T *Latin America* foi criada em 1999, quando comprou a rede de telecomunicações da IBM e da Concert, formando uma *joint venture* com a British Telecom. Depois de adquirir inúmeras empresas, a AT&T *Latin America* atuava na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru, com uma rede de fibras ópticas de alta velocidade, para o mercado corporativo, e com um grau de endividamento brutal, tendo que retirar suas ações de Classe A da NASDAQ. Em janeiro de 2003, a Southern Cross, um fundo de pensão norte-americano, se propôs comprar parte do saldo devedor da AT&T *Latin América*. Também em setembro do mesmo ano, a EMBRATEL Participações anunciou um acordo com a AT&T *Latin America* para a compra das filiais que esta possuía na

Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru. Em abril a AT&T *Latin America* estava citada na Lei de Falências dos EUA e a sua pretensa compradora, a EMBRATEL participações, cuja proprietária era a MCI, logo após foi também citada.¹⁸⁵ Em 2004, a AT&T *Latin América* finalmente foi adquirida pelo Grupo Carso, mexicano, o mesmo grupo que comprou a EMBRATEL.

Em março de 2004, a Telefónica comprou as filiais da BellSouth, o que permitiu à primeira estender sua rede de cobertura de telefonia móvel para a Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Peru, Venezuela e Uruguai. O valor total da operação foi de US\$ 5.850 milhões e, dada a extensão da operação, localmente, os órgãos nacionais de defesa da concorrência estão tendo que tomar posições, já que seus modelos prezam a concorrência como prática de promoção de desenvolvimento do setor. Isto desagradou profundamente à Telefónica que desejava uma posição favorável e padronizada para toda a região, ainda mais que a operação não foi realizada empresa a empresa, localmente, mas diretamente com a BellSouth.

Para terminar, vale a pena citarmos o Grupo Carso, do empresário mexicano Carlos Slim, que opera no ramo de telecomunicações através da TELMEX e da América Móvil e que vem avançando na aquisição de várias empresas na América Latina. O Grupo Carso detém o controle de inúmeras empresas de diversos setores produtivos e financeiros, tais como Carso Industrial, controla a Comdumex, Procelanite, Nacobre e Cigatam; Carso Comercial controla a Sears, Sanborns, Promotora Musical e El Globo; o Carso Financeiro controla o Banco Inbursa, Casa de Bolsa Inversora Bursátil, Arrendadora Inbursa, Fianzas la Guardiania e US Comercial Corp. Sem dúvida, no setor de telecomunicações, as operações de maior destaque do grupo, foram a compra da AT&T *Latin América*, já citada, e a compra da EMBRATEL, decidida na Corte de Falências dos EUA, por US\$ 360 milhões e depois renovada por US\$ 400 milhões. O Grupo Carso se tornou o principal controlador da operadora de longa distância brasileira, que oferece serviços de telefonia, dados, possui toda a sua rede nacional e internacional digitalizada, detém todas as ligações via cabo submarinos com o resto do mundo e ainda possui satélites orbitais. O que o Brasil levou anos para construir, na Corte de Falências de Nova York foi passado para um grupo mexicano apenas seis anos após a privatização.

¹⁸⁵ Verificar em Balbotín (2005) *op. cit.*, p. 73.

CONCLUSÕES

As telecomunicações, mais do que nunca, fazem parte da infra-estrutura global de poder do Império norte-americano, entretanto, é impossível negar que do seu epicentro irradiou-se um movimento que levou as operadoras globais de telecomunicações e as indústrias de teleequipamentos de todos os países que disputam um lugar na hierarquia de comando do sistema capitalista a imprimirem um dinamismo até então desconhecido. Esse movimento, cuja origem encontra-se nos EUA, após anos seguidos de investimentos em P&D, destrói e gera riquezas, transformando o que tinha a conotação de serviço público em serviços privados e equipamentos de telecomunicações em eletrônicos de consumo, cativando adeptos do mundo todo com suas diversificadas aplicações.

Ao longo da história das telecomunicações, esse foi e continua a ser o processo dos seus ciclos inovativos, mas não temos dúvidas de que, durante o século XX, o setor sofreu uma importante ruptura com a mudança de base tecnológica analógica para digital. A convergência entre telecomunicações e informática, possibilitando a transmissão combinada de voz, imagem, som e dados, redefiniu relações temporais e espaciais e transformou não apenas o setor, mas expandiu-se para os demais setores produtivos com intensa velocidade. Foram criadas novas formas de produzir, permitindo maior agilidade em inúmeros serviços privados e de caráter público, como na área de saúde, de educação, de transportes e de lazer. O intercâmbio eletrônico de dados tornou possível a integração entre empresas, a análise de tendências de mercados, a aplicação de métodos modernos de gerência das empresas (como o *just-in-time*), assim como viabilizou o crescimento da área de serviços e o acesso facilitado a bancos de dados, causando a difusão do conhecimento à distância.

Com a digitalização, as centrais de comutação foram substituídas por computadores e os *softwares* substituíram os *hardwares*, possibilitando a ampliação e diversificação do espectro de serviços oferecidos, sem a substituição de terminais de recepção, tornando possível um novo conjunto de serviços representados pela *multimídia*. No bojo dessas transformações, o que nos salta logo a vista é que os serviços de telecomunicações deixarem de ser eminentemente públicos para serem serviços cuja concepção é estritamente comercial, ou seja, uma mercadoria, como outra qualquer de uma sociedade de mercado, conforme nos ensinou Polanyi.

Mesmo caminhando por outra vertente, conforme demonstramos nesta tese, não podemos negar que essas transformações se deram muito rapidamente e de forma contínua, gerando uma ampla variedade de produtos e serviços. Além disso, houve uma queda vertiginosa do custo unitário das mensagens e o aperfeiçoamento da capacidade de produção, de transmissão, de armazenamento e de veiculação da informação gerando impactos não possíveis de serem integralmente mensurados, pois as transformações ainda se encontram em curso. Entretanto, é essencial que não nos furtemos a enumerar os mais significativos.

O primeiro deles, é o grande avanço no campo dos sistemas de transmissão. A fibra ótica, apesar de ser mais custosa em sua implantação, é muito mais barata na otimização dos custos por mensagem. Por conta de sua capacidade extra, a banda-larga permite que milhares de mensagens possam ser carregadas simultaneamente em um único duto, além de sua manutenção ser mais barata e o sistema menos vulnerável. O segundo, é que os dispositivos digitais aumentaram a capacidade de conexões ao ponto central da rede, por onde todas as necessidades de uma região inteira ou de um pequeno país convergem e podem ser atendidas a partir desse mesmo único pólo. O terceiro, foi a invenção da tecnologia celular ou móvel, que criou um novo e gigantesco mercado. O quarto, resulta da intensificação do uso da tecnologia satélite. Como a distância passou a não mais determinar os custos, os preços dos serviços de telefonia e de transmissão de dados intercontinentais caíram dramaticamente. O quinto, diz respeito às tecnologias de computação e à digitalização de dados. O que antes era grande, lento e custoso, tornou-se pequeno, rápido e barato com a digitalização, pois a tecnologia digital permitiu comprimir dados e transmiti-los em maior velocidade. O *e-mail* é o exemplo mais expressivo do impacto da tecnologia digital, difundindo a idéia de comunicação instantânea ou em tempo real. As redes de TV a cabo, que estão sob controle dos operadores das redes, mas não permanecerão independentes dos sistemas telefônicos por muito tempo, apontam para uma nova vertente tecnológica.

No entanto reiteramos que, dado o conteúdo dessa tese, o nosso enfoque encontra-se na esfera da ampliação de poder. É com esse sentido que afirmamos que as telecomunicações e a imensa infra-estrutura global que se formou para além das fronteiras terrestres, dominando o espaço sideral, inscrevem-se em um processo mais profundo, escondido pelas aparências de um exuberante mercado global. O projeto imperial norte-americano depende dessa infra-estrutura e ela própria constitui o coração desse projeto. Conforme definição de Strange, o controle do poder estrutural é crucial para a manutenção do poder político e econômico e, no sistema mundial, os

EUA não têm poupado esforços para a preservação de ambos. Não é por acaso que observamos, ao longo do desenvolvimento dessa tese, como os demais países que estão hierarquicamente abaixo dos EUA entraram nessa disputa com a mesma força que a potência que os impulsionou. Todos se viram obrigados a revisar suas estratégias e reformularem suas telecomunicações, dentro mesmo de seus territórios e a se lançarem em processos expansivos.

Durante o governo Clinton, os EUA apostaram suas fichas na sua liderança incondicional, suportada pela prosperidade infinita alardeada com a Globalização. Entretanto, seu imperialismo humanitário não se furtou em empregar forças militares sempre que julgou ser necessário coagir ou punir adversários que violassem as normas prescritas para o mundo sob seu comando. Além de fazer cumprir o seu poder coercitivo em todos os campos da economia, a cada vez que os interesses norte-americanos foram ameaçados, usou o seu poderio bélico dotado das vantagens das tecnologias da informação. Durante os anos 1990, o presidente Clinton fez também dos ataques de longo alcance e de alta precisão um dos pilares da política externa norte-americana. A gestão Clinton não se furtou a usar mísseis teleguiados para derrotar e retalhar seus adversários, mas, sobretudo, fez com que a população americana se acostumassem e considerassem natural o uso do poder aeroespacial como instrumento de diplomacia coercitiva.

Foi assim na operação Desert Strike contra o Iraque, após Saddam Hussein bombardear os Curdos, em setembro de 1996. Repetiu-se em 1998, com a Operação Raposa do Deserto, que perdurou durante os anos de 1999 e 2000, justificando a presença dos EUA no Golfo Pérsico. Novamente, repetiu-se em 1998, quando a U. S. Navy, impiedosamente, bombardeou campos de treinamento no Afeganistão e uma fábrica farmacêutica em Khartoum após os ataques terroristas às embaixadas norte-americanas no Kenya e na Tanzânia.

Com a gestão de George W. Bush, principalmente depois dos atentados de 11 de setembro, a previsão do Império é de que a Guerra contra o terrorismo será cara, prolongada, talvez por décadas, e que esta não é apenas uma guerra norte-americana, mas é uma guerra do mundo civilizado. Assim os EUA têm coagido a diplomacia internacional a posicionar-se a seu favor. As operações Justiça Infinita e Liberdade Duradoura têm como objetivos, além de eliminar o inimigo, preservar a liberdade e os valores da democracia norte-americana. Conforme pontuou Donald Rumsfeld, o terrorismo criou um tipo de oportunidade que permitiu aos EUA avançar no redesenho do mundo e de alargar o alcance de suas políticas de abertura de mercados e fronteiras. Reforçando essa idéia, o presidente George W. Bush reafirmou

que o comércio, em si mesmo, é uma arma e que a Globalização e a abertura continuarão a ser a estratégia da América.

Nesse processo, os EUA ganharam o acesso a bases no Afeganistão, Paquistão, Uzbequistão e Turkmenistão, vitais para a condução de sua campanha aeroespacial e, como moeda de troca, deram o seu apoio econômico e a assistência nas áreas de segurança. Em sua luta contra o mal, pouco a pouco, os EUA fincaram os pés na Ásia Central, desfrutando de privilégios e ajuda para carregar o fardo de quem está fadado a liderar. Não restam dúvidas que os EUA ao expandirem o seu projeto Imperial, ampliaram suas bases militares pelo planeta, almejando o controle sobre o espaço sideral. Na sua trajetória em direção ao espaço, o poder das tecnologias da informação e da infra-estrutura global de telecomunicações deve ampliar-se e garantir a sua supremacia, integrando o seu projeto militarista.

O controle dos EUA sobre as bases de informações de todo o planeta é também parte essencial de seu projeto imperial. Recentemente, o jornalista Elio Gaspari, em matéria publicada em O GLOBO, de 17 de abril de 2005, denominada *Vem aí o Estado Policial-Informático*, se assustou com o fato de que duas empresas norte-americanas, especializadas em armazenamento de dados, a LexisNexis e a ChoicePoint, terceirizadas desde 2001 pelo Serviço de Imigração dos EUA, tiveram seus sistemas furados por *ladrões de identidade*, deixando vulneráveis cerca de 450 mil informações pessoais.¹⁸⁶ Ainda segundo a matéria, o *Electronic Privacy Information Center* informou que a ChoicePoint comprou o cadastro brasileiro de proprietários de veículos e que só ela armazena as fichas cadastrais de 3 bilhões de cartões de crédito, 139 milhões de números de telefones, 200 milhões de pleitos a seguradoras, e milhões de fichas criminais. Tudo se torna mais assustador, quando sabemos que o livro de Robert Harrow Jr., *No place to hide*, afirma que a ChoicePoint armazenou e colocou a venda o cadastro de todos os eleitores mexicanos, os passaportes de todos os costarriquenhos, o RG e os telefones de todos os argentinos, e o registro civil de todos os colombianos.

Gaspari tem razão quando afirma que o *complexo-militar-industrial*, ao qual se referiu Eisenhower, em 1951, e que Medeiros (2004) fez referência, marca a trajetória do desenvolvimento tecnológico norte-americano, entretanto, este sofreu profundas transformações e tornou-se um *complexo-militar-informático*. Além de nos dar a idéia do controle que hoje os serviços de informação dos EUA possuem sobre os cidadãos latino-americanos, a matéria reafirma a convicção que temos sobre o recrudescimento do projeto imperial dos EUA, no qual o controle sobre a rede global

¹⁸⁶ Grifo do autor.

de telecomunicações é a essência da nova guerra. Recentemente, um novo documento do Departamento de Estado sobre a extensão de sua política externa assume que a China e a Índia serão os principais competidores do Império nos próximos 20 anos e revisa o conceito de Guerra Preventiva.

Como se as transformações do setor de telecomunicações fossem poucas, os EUA não apenas desejam o controle do espaço sideral, mas consideram que as tecnologias da informação devem ser utilizadas para modificar o próprio conceito de Guerra e de segurança nacional. Chalmers Johnson, em *The Sorrows of Empire*, logo no prólogo nos mostra que:

Diferentemente de outras pessoas no planeta, a maioria dos americanos não reconhecem ou não gostariam de reconhecer que os Estados Unidos dominam o globo através do seu poderio militar. Os EUA operam hoje, inúmeras instalações militares secretas fora do seu território para monitorar o que as pessoas fazem ao redor do mundo, o que elas estão dizendo ou enviando por e-mail e fax, incluindo seus próprios habitantes. (JOHNSON, 2004, p.1)

Tudo o que imaginarmos é abarcado pelo Joint Vision, e é por isso que o artigo do jornalista Elio Gaspari nos assusta. Imaginamos, mas não temos a dimensão real do quão longe esse projeto de expansão de poder pode chegar. Segundo Johnson, para o comando do *Joint Vision*, é o *cybertech* quem está retro-alimentando as estratégias geopolíticas dos EUA, pois a tecnologia lhe dá hoje o poder que outra força armada jamais possuiu, podendo alvejar com precisão cirúrgica objetivos à distância. A estratégia preventiva encontra-se no campo da Guerra, da economia, dos costumes e do pensamento. A globalização deverá continuar e privilegiar o povo americano, mostrando ao mundo que os EUA ainda é o seu farol, conforme nos afirma Joseph Nye, porque é fadado a liderar.

Devemos lembrar que o projeto de expansão de poder dos EUA não pode ser relacionado apenas aos governos Bush, pai e filho, como aparentemente somos levados a crer. Esse projeto foi rearticulado após as sucessivas derrotas na Ásia e reafirmado durante o governo Reagan, quando todos achavam que os EUA estavam perdendo sua hegemonia. Ao contrário, o recrudescimento da política externa dos EUA perpassa também os dois mandatos de Bill Clinton, durante os quais os EUA fizeram inúmeras intervenções pesadas e não se inibiram de utilizar seu poder bélico para coagir e amedrontar o mundo. Bacevich, em *American Empire*, nos mostra que o projeto norte-americano é, antes de tudo, um projeto militarista, e que o DOD passou a ser um Departamento de projeção de poder. Os atentados de 2001 acabaram por dar visibilidade a uma série de ações que os EUA vêm implantando, em escala crescente,

e que culminou com a derrocada da URSS. O Joint Vision se insere nesse contexto e reafirma a idéia de que os EUA podem controlar o mundo através da dominação estratégica e planejada do espaço e que, neste processo, as telecomunicações e as tecnologias da informação são estruturas fundamentais de poder.

Comumente, as telecomunicações são vistas como uma infra-estrutura que dão suporte à expansão e acumulação capitalista e, durante um bom tempo, foram percebidas como infra-estruturas nacionais essenciais ao desenvolvimento e suportavam a prestação de serviços públicos, como telefonia e comunicação de dados. A partir, principalmente, dos anos 1980, as transformações que as telecomunicações sofreram deram a esta infra-estrutura básica um novo lugar no cenário internacional. Muitos são os que insistem em analisá-las como uma evolução natural dos mercados, que passam ainda por um dinamismo fantástico e evoluíram de sistemas públicos para sistemas agregados, operados por empresas privadas. Esse encantamento com um setor que, até bem pouco tempo, permaneceu atrelado a objetivos estratégicos dos Estados nacionais, fossem na área de segurança, econômica ou social, deve ser situado no tempo e no espaço para que entendamos a origem das transformações que nele vêm ocorrendo.

Primeiro, e isto vale como conclusão geral dessa tese, elas coincidem com o processo de retomada da hegemonia norte americana, conforme enunciou Tavares em artigo de 1984, e de abertura dos mercados. Segundo, as mudanças na forma de regulamentação do setor em nível global implicaram na redefinição de uma nova estrutura de poder, da qual abdicaram os Estados nacionais periféricos, como o Brasil e a Argentina. Terceiro, o fato de estes países adotarem instituições conformadas segundo os padrões e parâmetros do Centro capitalista, conforme os argumentos de Medeiros (2001), particularmente, o modelo dos EUA, em nada garante que seus processos de desenvolvimento e que os objetivos de universalização dos serviços serão alcançados. Quarto, dado o aumento do grau de competição pesada em centros de P&D, na indústria e também entre as operadoras globais, originários dos países centrais, os Estados nacionais, conforme nos mostrou Herrera (2001), abdicaram de suas políticas industriais. Quinto, ao imprimirem uma abertura forçada e a privatização das redes nacionais existentes, principalmente na periferia do sistema, os EUA para lá transferiu parte da competição pelo controle da nova estrutura de poder global.

Nossa premissa básica é a de que as telecomunicações sempre, desde a sua origem, estiveram relacionadas aos projetos nacionais de expansão de poder e, quase sempre, fizeram parte das infra-estruturas de segurança nacionais. Não por acaso, durante o século XIX a Inglaterra controlava a infra-estrutura de cabos

submarinos, conforme nos mostrou Carvajal (1993). Por sua vez, Susan Strange, em *States and Markets*, afirma que, além do poder coercitivo dos Estados nacionais, operados pela diplomacia e pela Guerra, existe um outro tipo de poder estrutural através dos quais os Estados nacionais expandem sua capacidade coercitiva. Dentre as estruturas de poder, a autora destaca o setor de petróleo, o de energia, o aeroespacial e as telecomunicações e fomos levados a concluir, junto com Strange, que um mercado por si só não determina o seu regime tecnológico e muito menos se constitui em poder dominante, a não ser que a ele seja concedido, por quem quer que detenha o poder, ou a autoridade, o exercício desse papel.

No estudo que fizemos, pudemos verificar que, de acordo com Strange, as relações de poder e de autoridade nas sociedades capitalistas contemporâneas mudaram radicalmente nos últimos anos, pois elas se deslocaram maciçamente do controle dos Estados nacionais para a administração corporativa de firmas privadas. Assentado nesses argumentos, verificamos que, até meados da segunda metade do século XX, Argentina e Brasil exerciam o direito e arcavam com a responsabilidade sobre o controle do conteúdo das informações e dos meios pelos quais elas eram transmitidas. No entanto, a partir da última década, o poder estatal dos estados periféricos, principalmente, entrou em rápido declínio, num movimento de enfraquecimento que é um resultado combinado de drásticas mudanças tecnológicas, da demanda de mercado e das alterações sofridas e originadas no setor dentro dos EUA. Essas alterações são norteadas pela expansão do poder estrutural e legitimadas pela ideologia das empresas privadas e da liberdade dos mercados.

Em nome da expansão do acesso à informação, da liberdade dos consumidores de escolherem preços, serviços e provedores, o que se vê é uma ampla liberdade dos oligopólios globais que concentram agora, e centralizarão mais ainda com o processo de convergência tecnológica, o controle da informação e as redes pelas quais estas trafegarão. Não por acaso, tanto a Argentina quanto o Brasil, foram forçados, coercitivamente por argumentos econômicos e tecnológicos a desistir de seus projetos estratégicos de controlarem suas telecomunicações, como se fossem incompatíveis com o desejo de se tornarem economias competitivas no mercado global. Entretanto, contraditoriamente, são ainda os Estados nacionais que têm a responsabilidade de assegurar o bem-estar social de suas populações e universalizarem os serviços. Nos casos brasileiro e argentino, quando comparados aos EUA, aos países da União Européia e ao Japão, seus indicadores de telefonia básica, de acesso e uso de tecnologias da informação são ainda irrisórios, por mais que estes fossem piores antes da privatização.

No centro de todo este dinamismo que verificamos no setor de telecomunicações em nível global, o qual está longe de ter um fim, a alta tecnologia é colocada à disposição dos grandes empreendimentos globais enquanto a despesa fica por conta das pequenas empresas e do cidadão comum, isto é, do usuário individual. São eles que, incitados pelo rápido ciclo de inovações, acabam por financiar o alto custo do desenvolvimento das novas tecnologias. Trata-se de um jogo de investimentos que se dá entre *players* globais, que em nome do desenvolvimento e da competitividade, paradoxalmente, fez com que as operadoras nacionais de telecomunicações, na maior parte estatal, abdicassem desse mercado.

A rápida internacionalização da produção criou uma demanda por tecnologias velozes, de confiança e que fossem capazes de estabelecer a plena comunicação entre matrizes, afiliadas, distribuidores e fornecedores. A integração do mercado financeiro só foi possível por conta dos aperfeiçoamentos nos sistemas de comunicação, retro-alimentando o desenvolvimento dos novos *players* globais, inclusive das operadoras de telecomunicações, e concomitantemente criando um segmento de consumidores com recursos suficientes para pagarem por grandes transferências internacionais de dados.

Também a rápida disseminação de celulares na Ásia, na América e na Europa, além da periferia do sistema, é uma das características da extensão desse processo inovativo e do encontro entre tecnologia e demanda. Se antes as políticas de estado determinavam a estrutura do setor de telecomunicações, agora elas são regidas pelos mercados e suas demandas. Se as operadoras são globais, também se fez necessário reproduzir estruturas e instituições reguladoras padronizadas. Diferente do que costuma afirmar a corrente institucionalista, os oito anos que separaram as privatizações do setor de telecomunicações da Argentina e do Brasil, fizeram com que neste último país as instituições fossem modernizadas e se tornassem adequadas às exigências da globalização, do capital financeiro e das operadoras de serviço, mas nem por isto as tensões entre poder político, empresas e consumidores diminuiriam e seus riscos foram eliminados. Medeiros (2001) nos falou sobre essas tensões ao refutar os argumentos dos institucionalistas. No processo de síntese histórica, as relações entre Estados e mercados serão sempre permeadas por relações amalgamadas entre poder e riqueza e o estado de tensão permanente que existe não pode ser substituído por instituições formatadas e disseminadas com o fim de minimizar os riscos dos agentes privados.

Se perguntarmos se as privatizações foram processos exitosos, é bem capaz que grande parte da população responda que sim. Mas também é provável que muitos

reclamem de suas contas e do atendimento, afirmando que gostariam que os governos fossem mais ativos. O que a grande maioria dos usuários não percebe é que os governos não contam mais com a possibilidade de controlar e administrar as políticas de telecomunicações, mesmo quando são relativas a serviços públicos. Segundo Strange (1996), desde a década de 90 que as políticas de telecomunicações são pautadas e conduzidas para que os grandes conglomerados de comunicação ocupem o lugar dos antigos operadores estatais ao redor do globo. A meta é clara: dominar os mercados e os negócios em esfera planetária. Os governos dos países periféricos foram forçados, tal como a Argentina e o Brasil, a incorporar seus sistemas nacionais à rede global de telecomunicações e, nesse sentido, dado o acesso ao crédito, à liderança tecnológica, e o poder coercitivo dos Estados potências e dos organismos multilaterais, como o FMI, a OMC e o BIRD, o poder destes últimos é muito maior do que o dos primeiros.

Por outro lado, no campo do dinheiro, também as telecomunicações desempenham, cada vez mais, um papel estratégico essencial para a reprodução das estruturas de poder. Toda a estrutura financeira global interliga-se através de uma extensa rede de telecomunicações, que também está integrada globalmente. Mas não é apenas isto. Quando analisamos o dinamismo e a composição dos setores que comandaram o processo de *financeirização da riqueza*, no sentido cunhado por Braga (1997), logo nos damos conta de que as empresas do setor se encontravam à frente da alavancagem financeira, encabeçando valorizações de ações, processos de fusões e de aquisições. Não é por acaso que hoje são tantos os escândalos financeiros envolvendo empresas de telecomunicações. No caso das privatizações do setor de telecomunicações, mais explícito no Brasil ainda do que na Argentina, houve *mais valia política*, conforme enunciou Fiori (2004). A expansão da riqueza se deu também na forma clássica do dinheiro que se valoriza em mais dinheiro ainda, o volume de transações com ações da TELEBRAS na BOVESPA antes da privatização e de ADRs na NYSE nos mostram como o jogo é financeiro. Entretanto, novamente se disputou o domínio sobre territórios e o controle sobre infra-estruturas físicas, limitadas por espaços nacionais. Mesmo que a tecnologia satélite nos dê a convicção de que os limites territoriais foram ultrapassados, é bom lembrar que a órbita terrestre tem sua ocupação limitada e que hoje os EUA dominam as posições orbitais. Não nos restam dúvidas de que na aparência do jogo encontrava-se a disputa por mercadorias, no caso, serviços e equipamentos de telecomunicações, mas nas águas profundas, além da competição pela estrutura global de telecomunicações, se encontrava submerso uma intensa competição pela valorização dos capitais.

Talvez poucos sejam os que possuam informações suficientes para compreenderem que por trás da ampliação da demanda e da oferta de serviços, principalmente de telefonia móvel, e do processo de abertura e de privatização do setor, o que houve foi a reprodução de um padrão de comportamento e consumo e de regulamentação que reproduz os padrões norte-americanos. Quando nos damos conta de que a maior parte das ferramentas e de instrumentos de gestão usados pelas empresas e reproduzidos em universidades pelo mundo afora e por inúmeros MBA's também reproduzem este padrão, verificamos que a expansão dessa estrutura de poder é mais intensa do que imaginávamos.

Seguindo os argumentos de Suzan Strange, as telecomunicações tornam-se cada vez mais uma estrutura essencial para a manutenção e reprodução do poder imperial dos EUA, seja no campo da armas, da moeda, da produção, e do conhecimento. Elas permitiram a criação de um cinturão de segurança que com sua malha circunda o globo terrestre. Também as telecomunicações permitiram que esse cinturão saísse da Terra e se projetasse para o espaço orbital, talvez, daqui a algum tempo, para o espaço sideral. Foram também as telecomunicações que permitiram que o capital ganhasse mobilidade a uma velocidade jamais imaginada. No campo da produção, elas permitiram inovações e um tipo particular de gestão da produção que ultrapassa as fronteiras dos Estados nacionais. Mas, mais do que tudo, as telecomunicações vêm promovendo, em escala global, a reprodução de crenças, de idéias e formando as cabeças pensantes e reformulando as agendas dos governos. Frente a essas constatações, não temos como advogar que estas transformações sejam fruto de reações naturais dos mercados.

Sennett (2006) nos mostrou que a busca da ordem é própria dos mercados e que estes absorveram ao longo dos séculos a organização que veio mundo militar. Infelizmente, o que Weber temia veio concretizar-se no século XX, ou seja, um século dominado pelo *ethos* da luta armada. Como economista político, Weber acreditava que o exército é o modelo mais lógico da modernidade. Entretanto, na contemporaneidade, o tempo real, apesar de virtual, acabou com a possibilidade de planejar o futuro, pois ele pode ser diferente a cada instante. No mundo do tempo real, a militarização do tempo social se desintegrou. No lugar do emprego vitalício e das carreiras dedicadas a uma única empresa, a instabilidade e a incerteza do dia de amanhã passaram a fazer parte da vida das pequenas empresas e do homem comum. No lugar das políticas públicas e da garantia de que, em um tempo previsível, a seguridade social pública, a previdência, a saúde, a educação e a segurança seriam democratizadas, temos a certeza de que elas cada vez mais estarão disponíveis para aqueles que se encontram

dentro do sistema. O debate sobre o tempo institucionalizado é tema tanto da cultura quanto da economia política, enquanto as transações tomaram o lugar das relações. No modelo weberiano, a pirâmide é racionalizada e a cada posto corresponde uma função definida e o tempo de desempenho dentro da empresa conta como valor e reconhecimento e, no entanto, no capitalismo contemporâneo tudo isto parece distanciar-se com enorme rapidez.

No século XXI, dentro das empresas houve uma grande mudança de poder, do gerencial para o acionário. Dotados de um novo poder, os investidores, antes apenas gerentes, querem resultados no curto prazo e não mais a longo prazo. Por outro lado, a velocidade com que as informações circulam dentro das empresas, sem intermediações, permitiu a substituição da modulação e da interpretação das ordens por um novo tipo de centralização, trazendo implicações sociais profundas. Estas transformações geraram a crença de que basta uma ordem tomada no topo para que tudo aconteça como foi pensado e as telecomunicações, as tecnologias da informação e as ferramentas e instrumentos de gestão reforçam essa crença, tornando real um mundo que se reorganiza apenas virtualmente.

Nada nos garante que os trabalhos temporários as tecnologias da informação e as transformações sociais que trazem, melhorarão a vida das populações, pelo contrário, a nós nos parece que aumentará o número de excluídos. Países como o Brasil e a Argentina, ao abrirem seus mercados de telecomunicações e privatizarem suas infra-estruturas, fizeram uma opção para um novo capitalismo quando sequer completaram seus projetos de capitalismo social, no sentido utilizado por Sennett (2004) ou mesmo que tiveram sua *construção interrompida*, no sentido utilizado por Celso Furtado.¹⁸⁷

Para aqueles que insistem em situar a gênese das transformações nas telecomunicações como endógenas ao próprio mercado, recordamos Braudel: *É verdade que toda a comparação entre o passado e a atualidade nos seduz e orienta, mas é preciso desconfiar das demonstrações que se pretendam válidas, indiferentemente, nas duas vertentes do tempo*”.(Braudel, 2002, p. 34). Apesar de na superfície tudo indicar que o dinamismo e a concorrência dos mercados de telecomunicações perdurarão por um bom tempo, nas profundezas encontra-se a origem do poder estrutural que se expande e que, como sempre, pois assim a história nos ensinou, tenderá para a centralização de capital e de poder.

¹⁸⁷ Grifo nosso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, M. M. , 1986, *Pequena História da Formação Social Brasileira – 4ª* ed., Rio de Janeiro, Ed.Graal.
- ALMEIDA, H., 2005, *Sob os olhos de Perón, O Brasil de Vargas e as relações com a Argentina*, 1ª. Ed, Rio de Janeiro/São Paulo, ED. Record.
- ÁLVARES, C. (org), 2003, *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, 1º. Ed., Buenos Aires, Ed. CEPES, cedec, e Prometeo Libros.
- ANATEL, Disponível em < www.anatel.gov.br> Consultado em abril de 2004, setembro de 2005, maio de 2006, Brasil.
- ANTONELLI, C. , 1991, *The diffusion of advanced telecommunications in developing countries*. Paris: OECD.
- ARON, R. , 1962, *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília.
- ARPA, Disponível em < www.arpa.mil > Consultado em: junho de 2004, EUA.
- ARRIGHI, G. , 1982, A Crisis of Hegemony, in: AMIM, S., ARRIGHI, G. *et alli. Dynamics of Global Crisis*, London, The MacMillan Press LTD.
- ARRIGHI, G., 1996, *O Longo Século XX*. 1ª. edição, Rio de Janeiro, Ed. Contraponto/UNESP.
- BACEVICH, A. J., 2003, *American Empire, The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, 4a. edition, Cambridge, Massachusetts/ London, Harvard University Press.
- BAGDIKIAN, B. H. , 1973, *Máquinas de Informar*. 1ª. Edição, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.
- BALBOTÍN, P. R., 2005, Privatización, reestructuración industrial y prácticas regulatorias en el sector telecomunicaciones, Disponível em: <[www.cepal.org.ch](http://www.cepal.org/ch)> Acesso em : março 2006. Chile.
- BARRET, M. e HEERY, E. , 1995, “It’s good to talk”? The reform of joint consultation in British telecom. *Industrial Relations Journal*, v.26, n.1. Oxford, March, 1995. p.57-64.
- BATSTONE, E., FERNER A. and TERRY, M., 1984, “Consent and Efficiency: Labour Relations and Management Strategy in the State Enterprise” in: KATZ, H. C. (org), *Telecommunications Restructuring Work and Employment Relations Worldwide*, Itahaca and London, IRL Press, Cornell University Press, pp. 89 - 121.

- BELLUZZO, L. G. M. e ALMEIDA, J. G. , 2002, *Depois da Queda, A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*, 1ª. Ed., Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.
- BIELCHOWSKY, R., 1995, *Pensamento Econômico Brasileiro, O Ciclo Ideológico do Desenvolvimento*, 2ª. Ed., Rio de Janeiro, Ed. Contraponto.
- BNDES, 1999, *Tópicos telecomunicações*. Rio de Janeiro: BNDES/AI/Geset 2, mar. 1999, n. 22.
- _____, 2001, *Cadernos de Infra-Estrutura*. Rio de Janeiro, Brasil.
- BOBBIO, N., 1997, *O Tempo da Memória, De Senectute e outros escritos autobiográficos*, 4ª. Ed, Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- BOLAÑO, C., 2003, *Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil CONVERGÊNCIA, REGIONALIZAÇÃO E REFORMA*, 2ª. Ed., Disponível em < <http://www.eptic.com.br/libon2ed.pdf>> Consultado em: maio de 2006.
- _____, 2002, “O mercado das Comunicações no Brasil e na Argentina”, in América Terra de Utopias, Desafios da Comunicação Social, 2 setembro de 2002, Salvador.
- BRAGA, J. C., 1997, “Financeirização Global: O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo” , in: TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. (orgs.), *Poder e Dinheiro, Uma Economia Política da Globalização*, 2ª. Ed. – Petrópolis, Ed. Vozes, pp. 195-242.
- BRAUDEL, F. , 1987, *A Dinâmica do Capitalismo*, Rio de Janeiro, Ed. Rocco.
- _____, 1998, *Civilização Material, Economia e Capitalismo, Séculos XV-XVIII*, 1ª. Edição, São Paulo, Brasil, Ed. Martins Fontes.
- _____, 2002, *Reflexões Sobre a História*, São Paulo, Ed. Martins Fontes.
- CAPPARELLI, S. , 1982, *Televisão e Capitalismo no Brasil*. Porto Alegre, L&PM, 1982.
- DONGHI, T. H. , 1972, *Historia Contemporanea de America Latina*. Madri, Alianza Editorial.
- CAPPARELLI, S. e SANTOS, S. , 1997, *Eu Sou Você Amanhã: Convergência das Teles e Tevês na Argentina e no Brasil*, Disponível em < www.facom.ufba.br/pretextos/capparelli.html> Consultado em: maio 2006, Brasil.
- CARNEIRO, R., *Desenvolvimento em Crise, A economia brasileira no último quarto do século xx*, Campinas, Editora UNESP/UNICAMP.

- CARVAJAL, O., BAHAMONDE, M. A. e MARTÍNEZ, L. , 1993, *Las comunicaciones en la construcción del Estado contemporáneo en España: 1700-1936*. Publicado en: Bahamonde Magro, A.; Martínez Lorente, G. y Otero Carvajal, L. E.: Madrid. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1993. ISBN: 84-7433-949-9, Disponível em < www.ucm.es/info/hcontemp/leoc/telegrafo-electrico.htm>, Acesso em: abril de 2006.
- CARVALHO, P. S. , 2002, *Tecnoeconomia*. Disponível em: <www.dpp.pt/pt/Tecnoeconomia.htm>. Acesso em : junho de 2004. Portugal.
- CNC, Disponível em < www.cnc.gov.ar> Consultado em março de 2006, Argentina.
- CERVO, A. L. e BUENO, C. , 2002, *História da Política Exterior do Brasil*, 1ª. Ed, Brasília, IBRI/Ed. UNB.
- COSTA, D., 2003, *Estratégia Nacional, A Cooperação Sul-Americana como caminho para a Inserção Internacional do Brasil*, Rio de Janeiro, edição própria.
- COSTA, G. M. M, 2000, *A Reestruturação do Setor de Telecomunicações no Brasil: Um Novo Padrão de Intervenção do Estado Liberal*, Dissertação, MSc., COPPE-UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- COSTA, G. M. M. , 1996, *Panorama Geral das Telecomunicações: A Conquista de Mercado Pelas Grandes Corporações*. Embratel, Publicação Interna , Rio de Janeiro, Brasil.
- DANTAS, M. , 1996, *A Lógica do Capital Informação*. 1ª ed., Rio de Janeiro, Ed. Contraponto.
- DANTAS, M., 1998, “Uma alternativa para as telecomunicações, no cenário da globalização: *A Brasil Telecom*” , in *Revista de Comunicação & Política*, Volume V, n. 1, nova série, janeiro – abril, pp. 7 - 48.
- DEFENSE, Disponível em < www.defenselink > Consultado em: junho de 2004, EUA.
- DENMEAD, M., AKNAI, P. & ABLETT, S. , 1994, *Global Networks Coporate Telecoms Requirements*, Cambridge, Analysys.
- DOSI, G. , 1988, *Technical Change and Economic Theory*. London, Pinter Publishers.
- _____, 1984, *Technical Change and Industrial Transformation*, England, MacMillan.
- DREIFUSS, R. A. , 1981, *1964: A Conquista do Estado, Ação Política , Poder e Golpe de Classe*, 2ª. Ed., Petrópolis, Ed. Vozes.
- EARP, F. S. S., 1982, *Serviços de Telecomunicações*, Dissertação de MSc., COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.
- ELIAS, N. , 1976, *O Processo Civilizador*, v. 2, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- ELIAS, N. , 1998, *Sobre o Tempo*, 1ª. Ed., Rio de janeiro, Jorge Zahar Editor.

- FANELLI, J. M. , 2002, “Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina”, in Revista de La Cepal, no. 77, agosto, 2002, pp. 25 – 45.
- FAUSTO, B. e DEVOTO, F. T., 2004, *Brasil e Argentina, Um Ensaio de História Comparada (1850-2002)*, 1ª. Ed., São Paulo, Editora 34.
- FCC, Disponível em < www.fcc.gov.us> Consultado em: junho de 2004, EUA.
- FERRER, A. , 1998, “La Globalización y la Contribución Histórica de la CEPAL”, in: *Seminário Internacional Modelos e Políticas de Desenvolvimento – Tributo a Aníbal Pinto*. Junho de 1998, Rio de Janeiro, Inter American Development Bank – BNDES, pp. 33 - 51.
- _____, 2002, “A Argentina e a Globalização”, in Estudos Avançados, São Paulo, V.16, jan./abr. 2002, pp. 37 – 54.
- FIORI, J. L. , 2004, “O Poder Global dos EUA: formação, expansão e limites ” , in : FIORI, J. L. (org), *O poder americano*, 2ª. Ed. , Petrópolis, Ed. Vozes, pp. 67 - 110.
- _____, 1995, *Em Busca do Dissenso Período, Ensaio Crítico Sobre a Festejada Crise do Estado*, Rio de Janeiro, Ed. INSight Editorial.
- _____, 1997, “Globalização, hegemonia e império”, in: TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. (orgs.) *Poder e Dinheiro, Uma Economia Política da Globalização*, 2ª. Ed., Rio de Janeiro, Ed. Vozes, pp. 87 - 147.
- _____, 1999, “De volta à questão da riqueza de algumas nações” , in: FIORI, J. L., (org.) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, pp. 11 - 46.
- _____, 1999, “Estados Moedas e Desenvolvimento”, in: FIORI, J. L. (org.) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, pp. 49 - 85.
- _____, 2001, *60 Lições dos 90, Uma década de liberalismo*, Rio de Janeiro, São Paulo, Ed. Record.
- _____, 2003, *O Vôo da Coruja, Para reler o desenvolvimento brasileiro*, Rio de Janeiro, Ed. Record.
- _____, 2004, “Formação, Expansão e Limites do Poder Global”, in : FIORI, J. L. (org) *O poder americano*, 2ª. Ed. , Petrópolis, Ed. Vozes, pp. 11 - 64.
- _____, “A Europa Pasmada” , *Agencia Carta Maior e FOLHA de SÃO PAULO*, 22/05/2005
- _____, “ Poder e Mudança”, *Valor Econômico*, 01 de fevereiro de 2006.
- FURTADO, C. , 1974, *O Mito do Desenvolvimento*, 2ª. Ed., Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra.
- _____, 1999, *O Longo Amanhecer, Reflexões Sobre a Formação do Brasil*, 2ª. Ed., Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.

- _____, 1968, *Subdesenvolvimento e Estagnação na América latina*, 3ª, Ed., Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.
- GARNHAM, N. , A, 1981, *Economia Política da Comunicação. O caso da televisão*. Telos, Fundesco, Madri, dezembro, fevereiro 1991, pp. 68 – 84.
- GETINO, Octavio, 1985, *Las Industrias Culturales en la Argentina - Dimensión económica e políticas públicas*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- GILPIN, R. , 1972, “The politics of transnational economic relations” , in: KEOHANE R. O. & NYE J. S. (eds.) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Harvard University Press.
- GUERREIRO, Renato. *A Anatel e o novo cenário de telecomunicações*. Trabalho apresentado no XIV Seminário de Redes. Brasília, DF, ago. 1998.
- GUIMARÃES, A. P. , *Quatro Séculos de Latifúndio*, 3ª. Ed., Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- HAWKINS, R. , 1995, *Infra-Estrutura de Informação e Comunicações: Ambições Globais e Realidades Regionais*, in: COUTINHO, L., CASSIOLATO, J. E. & SILVA, A. L. (orgs.) *Telecomunicações, Globalização e Competitividade*. Campinas, Ed. Papirus.
- HERRERA, A. , 1998, “Reforma del sector de telecomunicaciones en Brasil: asimetría regulatoria, competencia y universalización de los servicios”. Inap/UB/IE-UFRJ, dez. 1998, Rio de Janeiro.
- _____, 2001, “Contribución al debate: Reflexiones sobre el Sector de Telecomunicaciones”, in Seminário “*Caminos a la Competitividad: El nivel meso y microeconómico*”, Santiago, março de 2001, CEPAL/BID, Disponível em <<http://www.eclac.cl/noticias/noticias/9/6139/herreratapaok.pdf>>, Consultado em: maio de 2006, Chile.
- HERZ, D., 1987, *A história secreta da Rede Globo.*, Porto Alegre: Ed. Tchê.
- HILLS, J., 1986, *Deregulating telecoms. Competition and control in the United States, Japan and Britain*. Westport, Connecticut: Quorum Books.
- HITCHENS, C. , 2002, *O Julgamento de Kissinger.*, São Paulo, Boitempo Editorial.
- HOBSBAWM, E. , 1977, *A Era do Capital. 1848-1875*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- HORVATH, R. ,1990, “*Privatizar las Comunicaciones: la modernización menemista. Voces y Cultura*”. Madri: n 1, 1990. p. 71-78.
- HODGSON, G. M. , 1994, *Economia e Instituições*, 1ª. Ed., Oeiras, Celta Editora.
- IANNI, O. 1979, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*, 3ª. Ed., Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.

- _____, 1971, *O Colapso do Populismo No Brasil*, 2ª.Ed., Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.
- _____, 1992, *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.
- ISEP, Disponível em < www.dei.isep.ipp.pt/docs/arpa.html> Consultado em setembro de 2004.
- JOHNSON, C. , 2004, *The Sorrows of Empire, Militarism, Secrecy, and the End of the Republic.*, New York, Metropolitan Books Henry Holt and Company.
- KATZ, H. C. , 1997, *Telecommunications Restructuring Work and Employment Relations Worldwide*, Ithaca, Cornell University Press.
- KEOHANE, J. & NYE, J. , 1995, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, Little Brown.
- KINDELBERGER, C. , 2001, *The World in Depression, 1929-1939*. Los Angeles, University of California Press.
- KRASNER, S. , 1983, *International Regimes*, Ithaca, New York, Cornell University Press.
- LACOSTE, Y. (org), 1989, *Ler Braudel*, 1ª. Ed., Campinas, Ed. Papirus.
- LARANGEIRA, S. M. , “Reestruturação em Bancos e Telecomunicações no Brasil: Excluídos e Beneficiados”, in: Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Disponível em: www.scielo.b/pdf/rbcsoc/v18n52/18067.pdf > Acesso em: abril 2006.
- LESSA, C., 1981, *15 Anos de Política Econômica*, 2ª. Ed., São Paulo, Ed. Brasiliense.
- _____, 1998, *A Estratégia de Desenvolvimento 1974 –1976 , Sonho e Fracasso – 2ª ed. ,* Campinas, Ed. UNICAMP.
- LIMA, V. A, 1998, “Globalização e Políticas Públicas no Brasil: a privatização das comunicações 1995/98”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 41, no. 2, 1998, Brasília, pp.118 -138.
- _____, 1998, “Política de Comunicações no Brasil: Velhos e Novos Atores” , *Contato - Revista de Comunicação, Arte e Educação*, Ano 1, no. 1, out./dez., 1998, Brasília, pp. 45 - 62
- _____, 2001, *Mídia, Teoria e Política*, 1a. ed., São Paulo, Ed. Perseu Abramo.
- LÓPEZ, A., 2002, “ Estratégias de lãs empresas transnacionales em la Argentina de los años 1990” , in *Revista de La Cepal*, no. 76, abril, 2002, pp. 161 – 177.
- MATTOS, J. B. B. (1994) *Inter-Relações entre Telecomunicações, Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico*. Dissertação, MSc., IE/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.

- MEDEIROS, C. A. , 2004, "O Desenvolvimento Tecnológico Americano no Pós-Guerra como um Empreendimento Militar", in: FIORI, J. L. (org), *O poder americano*, 2ª. Ed. , Petrópolis, Ed. Vozes, pp. 225-252.
- _____, 2001, "Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico", in: FIORI, J. L. e Medeiros, C. A. (orgs.), *Polarização Mundial e Crescimento*, Petrópolis, Ed. Vozes, pp. 77 102.
- MELLO, J. M. C. de, 1998, *O Capitalismo Tardio, Contribuição à Revisão Crítica da Formação e do Desenvolvimento da Economia Brasileira*, 10ª. Ed, Campinas, Ed. UNICAMP.
- MINICOM (Ministério das Comunicações). *Diretrizes para a abertura do mercado de telecomunicações no Brasil*. Brasília, DF, 1997.
- MINISTERIO de Justicia de la Nacion. Argentine Telecommunication System. Disponível em < <http://www.saij.jus.gob.ar> > Consultado em maio 2006, Argentina.
- MORONEY, J. & MATTHEWS, J. , 1995, *Applications for the Superhighway.*, London, *OVUM Reports*.
- NELSON, R., WINTER, S. , 1982, *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- NOAM, E. M., POGOREL, G. (eds.), 1994, *Asymmetric deregulation. The dynamics of telecommunications policy in Europe and United States*. Norwood: New Jersey, Ablex Publishing Co.
- NORTH, D. , 1993, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, 1ª. Ed. México, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- NYE Jr., J. S. , 2002, *O Paradoxo do Poder Americano.*, São Paulo, UNESP.
- OMC, Disponível em < www.omc.org > Consultado em abril de 2004, Swiss.
- PAVITT, K., 1984, "Sectorial Pattern of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory", In: *Research Policy* No. 13, North Holland, Elsevier Science Publishers p.p. 343 - 373.
- PEREIRA, L. C. B., 1981, *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*, 2ª. Ed., São Paulo, Ed. Brasiliense.
- PESSINI e MACIEL, 1995, "Modelos de regulação e políticas públicas em telecomunicações" In Coutinho, L. , Cassiolato, J. E. e Silva, A . L. (orgs.), *Telecomunicações, Globalização e Competitividade*, Campinas, PAPIRUS, pp. 273 – 333. 1995.
- PETRAZZINI, B. A., 1995, *The Political Economy of Telecommunications Reform in Developing Countries - Privatization and Liberalization in Comparative Perspective*. Westport, Connecticut: Praeger Publishers.

- PIRES, J. C. L. e PICCININI, M. S. , 1997, “Aspectos tecnológicos dos serviços de telecomunicações”. Rio de Janeiro: BNDES, dez. 1997, Ensaio BNDES, 5.
- PIRES, J. C. L., “Políticas Regulatórias no Setor de Telecomunicações : A Experiência Internacional e o Caso Brasileiro”, in Textos para Discussão, no. 71, setembro , 1999, BNDES, pp. 1 - 71.
- _____, 1998, *A Reestruturação do Setor de Telecomunicações no Brasil*, Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1109.pdf> Acesso em : maio de 2006, Brasil.
- POLANYI, K. *A Grande Transformação, As origens da nossa época*, 3ª. Ed. , Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- PRATES, L. R. P. NIN , 1992, *Tecnologias da Informação: A Trajetória Tecnológica da Nova Infra-Estrutura de Teleinformática a Nível Mundial e no Brasil*. Dissertação, MSc., IE/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.
- REGULATEL, 2005, “La interconexión en el âmbito de Regulatel”, *Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones*, EuropeAid Co-Operation Office.
- RICHERI, G. , 1994, *La Transición de la Televisión. Análisis del Audiovisual como Empresa de Comunicación*. Barcelona, Bosch.
- RIVAS, J. E. , 1998, *La triste historia de las privatizaciones en Latinoamérica, Las privatizaciones en Latinoamérica*. Lic. José Eduviges Rivas, El Salvador. Disponível em: <epifania@excite.com> Acesso em : junho de 2004, El Salvador.
- SADER, E., 2003, *A Vingança da História*, São Paulo, Boitempo Editorial.
- SARTI, I., 2006, *Da outra margem do rio. Os partidos políticos em busca da utopia.*, 1ª. Ed., Rio de Janeiro, Ed. Relume Dumará.
- SENNETT, R., 2006, *A Cultura do Novo Capitalismo*, São Paulo/Rio de Janeiro, Ed. Record.
- SILVEIRA, M. L. (org), 2005, *Continente em Chamas, Globalização e Território na América Latina*, 1ª. Ed., Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.
- SMITH, W. , 1993, Estado, Mercado e Neoliberalismo na Argentina Pós-Transição: Experiência Menem. In: SOLA, L. *Estado, Mercado e Democracia. Política e Economia Comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SOARES, L. T. R., 1999, *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*, Ed. UFRJ.
- SOUTER, D. , 1993, *Regulation Telecommunications. The British Experience.*, London, Report for PITI.
- STRANGE, S. , 1994, *States and Markets*. Second edition, London, Pinter Publishers.

- _____, 1996, *The Retreat of the State, The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TAVARES, M. C. & MELIN, L. E. , 1997, “Pós-escrito 1997 : a reafirmação da hegemonia norte-americana”, in: TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. (orgs.) *Poder e Dinheiro.*, Rio de Janeiro, Ed. Vozes, pp. 55 - 86.
- TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. , 1993, *Desajuste Global e Modernização Conservadora*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- TAVARES, M. C., 1989, “A Política Econômica do Autoritarismo”, *Textos para Discussão No. 190*, UFRJ/IEI, Rio de Janeiro, março 1989.
- _____, 1989, “Reflexões Sobre o Estado e Planejamento”, *Textos Seleccionados - Teoria Econômica No. 1*, UFRJ/IEI , outubro 1989, Rio de Janeiro, pp. 1 – 29.
- _____, 1997, “A retomada da hegemonia norte-americana” , in: FIORI, J.L & TAVARES, M. C. *Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização*. 2ª. Ed. , Petrópolis, Ed. Vozes, pp. 27 - 54.
- _____, 1999, “Império, território e dinheiro”, in: TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. (orgs.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações.*, Rio de Janeiro, Ed. Vozes, pp. 449 - 489.
- _____, 1999, “Restrição externa ao crescimento econômico”. In *Destruição Não Criadora, memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada*, 1ªed., Rio de Janeiro, Ed. Record, pp. 84 - 88.
- _____, 1999, “Telecomunicações - o jogo do fim do século” In *Destruição Não Criadora, memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada*, 1ªed., Rio de Janeiro, Ed. Record, pp. 156 – 160.
- TAVARES, M. C. e BELLUZZO, L. G., 2004, “A Mundialização do Capital e a Expansão do Poder Americano”, in: FIORI, J. L. (org), *O poder americano*, 2ª. Ed. , Petrópolis, Ed. Vozes, pp. 111 - 138.
- TEIXEIRA, A., 1999, “Estados Unidos: a “curta marcha” para a hegemonia” in: FIORI, J. L. (org.) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, Rio de Janeiro, Ed. Vozes, pp. 155 -190.
- TILLY, C. , 1993, *Coerção, Capital e Estados Europeus.*, São Paulo, Ed.Unesp
- TREVIÑO, L. C. , 1999, *Teorías Económicas de la Tecnología*. México, Ed. JUS.
- UIT, Disponível em < www.uit.org> Consultado em março de 2004, setembro de 2005 de junho de 2006, Swiss.

- VALLE, R. 1997, "Um século de reestruturações " , COPPE/UFRJ, paper, Rio de Janeiro, outubro 1997.
- _____, 1996, "Evolução dos paradigmas sociológicos sobre as técnicas industriais e o conceito de cultura técnica ". In Castro, ^a B. et al., *Estratégias empresariais na indústria brasileira – Discutindo mudanças*, Rio de Janeiro, Ed. Forense Universitária.
- VEBLEN, T., 1988, A Teoria da Classe Ociosa, Coleção Os Economistas, São Paulo, Ed. Nova Cultural.
- VIANNA, G. , 1993, *Privatização das Telecomunicações*. Rio de Janeiro, Ed.
- VIZENTINI, P. F., 2003, Relações Internacionais do Brasil, de Vargas a Lula, São Paulo, Ed. Perseu Abramo.
- WALLERSTEIN, I. , 1974, *The Modern World System.*, New York, Academic Press.
- _____, 1989, O homem da conjuntura, in LACOSTE, Y. (org), *Ler Braudel*, 1ª. Ed., Campinas, Ed. Papirus, pp. 13 – 30.
- _____, 2001, *Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista*, 1ª. Ed. Rio de Janeiro, Ed. Contraponto.
- WEBER, Max. , 1985, "História geral da economia". In: *Max Weber*. Coleção Os Pensadores. São Paulo, Abril Cultural.
- WHITE HOUSE, Disponível em < www.whitehouse.gov.us> Consultado em abril de 2004, EUA.
- WILLIAMSON, O. , 1985, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracts.*, Nova York, Free Press.
- WOHLERS, M. & PLAZA C. , 2000, *Informe Anual 2000, Telecomunicações e Tecnologias da Informação*. São Paulo., Ed. CELAET/UNIEMP.
- WOHLERS, M. A., 1998, *Investimento e Privatização das Telecomunicações no Brasil: Dois Vetores da Mesma Estratégia*, Disponível em: <www.cepal.org/publicaciones/Brasilia5/LCBRSDT015/capv.pdf> Acesso em : maio de 2006, Brasil.
- _____, 1994, *Reestruturação, Internacionalização e Mudanças Institucionais das Telecomunicações: Lições das Experiências Internacionais para o Caso Brasileiro*. Tese DSc., IE/UNICAMP, Campinas, Brasil.
- _____, 1995, *Concorrência, Privatização e Re-Regulamentação nas Telecomunicações: Desafios e Mitos*. Paper, abril, IE/UNICAMP, Campinas, Brasil.

ANEXO I

Privatização do Sistema TELEBRAS

Tabela 1: Preço Mínimo de Venda das Empresas do Sistema TELEBRAS

Grupo A	Preço Mínimo*	Grupo B	Preço Mínimo*	Grupo C	Preço Mínimo*
Telesp	R\$ 3.520	Telesp Celular	R\$ 1.100	Tele Nordeste Celular	R\$ 225
Tele Centro-Sul	R\$ 1.950	Tele Sudeste Celular	R\$ 570	Tele Leste Celular	R\$ 125
Tele Norte-Leste	R\$ 3.400	Telemig Celular	R\$ 230	Tele Centro-Oeste Celular	R\$ 230
EMBRATEL	R\$ 1.800	Tele Celular Sul	R\$ 230	Tele Norte Celular	R\$ 90
TOTAL TELEBRAS					R\$ 13.470

Fonte: BNDES - *valores em milhões de reais

Tabela 2: Resultado das Concessões para a Banda B

Área	Região	Preço Mínimo	Preço Venda	Ágio %	Data	Vencedor
1	SP- capital	R\$ 600	R\$ 2.647	341,17	09/07/97	BCP (Bell South, Splice, OESP, Safra)
2	SP- interior	R\$ 600	R\$ 1.320	120,00	08/08/97	Tess (Telia, Eriline)
3	RJ e ES	R\$ 500	R\$ 1.508	201,60	31/03/98	Algar Lightel (Algar, Queiroz Galvão, Korea Mobile)
4	MG	R\$ 400	R\$ 520	30,00	03/04/98	Vicunha (Vicunha, Globopar, Bradesco, Italia Telecom)
5	PR e SC	R\$ 330	R\$ 914	176,87	07/04/98	Global Telecom (Inepar, Motorola, Suzano, DDI e Nisssho)
6	RS	R\$ 330	R\$ 395	19,67	14/04/98	Telet
7	DF, GO, TO, MT, MS, RO, AC	R\$ 270	R\$ 339	25,37	10/06/97	Avantel Americel
8	AM, AP, PA, MA, RR	R\$ 61	R\$ 61	0,00	20/10/98	Tele Centro Oeste e Inepar
9	BA e SE	R\$ 230	R\$ 250	8,70	09/07/97	Vicunha (Vicunha, Globopar, Bradesco, Italia Telecom)
10	PI, CE, RN, PE, AL, PB	R\$ 230	R\$ 556	141,52	08/08/97	BSE (Bell South, Splice, OESP, Safra)
Total		R\$ 3.751	R\$ 8.509	126,84		

Fonte: BNDES - *Valores em milhões de reais

Tabela 3: Empresas Controladoras da Banda B

Área	Consórcio	Controle
1	BCP	Bell South - EUA
2	Tess	Telia - Suécia
3	ATL	Algar - Brasil
5	Global Telcom	DDI – Japão – e Inepar - Brasil
6	Telet	Bell Canadá - Canadá
8	TCO	Splice e Inepar - Brasil
9 e 4	Maxitel	Telecom Italia - Itália
10	BSE	Bell South - EUA

Fonte: BNDES

Tabela 4: Resultado do Leilão de Privatização da TELEBRAS

EMPRESA	Preço Mínimo	Preço Venda	Ágio %	Vencedor
Grupo A				
1- Telesp Fixa	R\$ 3.520	R\$ 5.783	64,29	Telefónica, Portugal Telecom, Iberdrola, Banco Bilbao Viscaya, Teleparbs, CTC e Telefónica Argentina
2- Tele Centro Sul	R\$ 1.950	R\$ 2.070	6,15	Timepart (Opportunity e fundos de pensão), STET, Techold
3- Tele Norte-Leste	R\$ 3.400	R\$ 3.434	1,00	Andrade Gutierrez, Inepar, Macal, Fiago, Brasil Veículos, Cia Seguros. Aliança
4- EMBRATEL	R\$ 1.800	R\$ 2.650	47,22	MCI
Grupo B				
1- Telesp Celular	R\$ 1.100	R\$ 3.588	226,18	Portugal Telecom
2- Tele Sudeste Celular	R\$ 570	R\$ 1.360	138,60	Telefónica, Iberdrola, NTT Mobile, Itoshu
3-Telemig Celular	R\$ 230	R\$ 756	228,70	Telsystem, Opportunity, Previ, Sistel, outros
4- Tele Celular Sul	R\$ 230	R\$ 700	204,35	UGB, Italia Telcom (Bitel)
Grupo C				
1-Tele Nordeste Celular	R\$ 225	R\$ 660	193,33	UGB, Italia Telcom (Bitel)
2 Tele Leste Celular	R\$ 125	R\$ 428,8	242,40	Iberdrola, Telefónica
3- Tele Centro-Oeste Celular	R\$ 230	R\$ 440	91,30	Splice
4- Tele Norte Celular	R\$ 90	R\$ 188	108,89	Telesystem, Opportunity, Sistel, Previ, outros
TOTAL	R\$ 13.470	R\$ 22.057,8	63,76	

Fonte: BNDES/ANATEL - * Valores em milhões de reais

Tabela 5: Controle de Capital da TELEBRAS, pós-privatização

Empresa	País	Controle
Grupo A		
1- Telesp Fixa	Espanha	Consórcio Telebrasil Sul Participações, <i>Telefónica</i> de Espanha, operadora europeia, com várias concessões na América Latina, inclusive com um dos sistemas Argentinos, e participante de CRT.
2- Tele Centro Sul	Itália	Consórcio Solpart, formado por grupos de capital nacional com a participação estratégica da STET, subsidiária da Itália Telecom
3- Tele Norte-Leste	Brasil	Consórcio Telemar , formado por grupos nacionais associados a seguradoras ligadas ao Banco do Brasil
4- EMBRATEL	EUA	A operadora de longa distância, MCI arrematou sozinha a Embratel quando se pensava que desejava a espelho. Concorreu intensamente no viva-voz com a SPRINT, também americana de longa distância
Grupo B		
1- Telesp Celular	Portugal	Portugal Telecom, operadora de longa distância europeia
2- Tele Sudeste Celular	Espanha	<i>Telefónica</i> de Espanha associada a capitais japoneses, liderados pela <i>Nippon Telegraph and Telephone</i> , operadora japonesa de longa distância
3- Telemig Celular	Canadá	Telesystem e Consórcio Telpart, formado por grupos nacionais com apoio dos fundos de pensão e do Banco Opportunity
4- Tele Celular Sul	Brasil e Itália	Consórcio liderado pela Globopar (Globo e Bradesco) associada à italiana STET
Grupo C		
1- Tele Nordeste Celular	Brasil e Itália	Consórcio liderado pela Globopar (Globo e Bradesco) associada à italiana STET
2 Tele Leste Celular	Espanha	Consórcio liderado pela Iberdrola associada à <i>Telefónica</i> de Espanha
3- Tele Centro-Oeste Celular	Brasil	Arrematado pela Splice de capital nacional
4- Tele Norte Celular	Canadá	Telesystem e Consórcio Telpart, formado por grupos nacionais com apoio dos fundos de pensão e do Banco Opportunity

Fonte: BNDES

ANEXO II

A Concessão das Empresas-Espelho

O modelo desenhado pela LGT, além de tentar garantir a competição plena e a universalização dos serviços, tentou também garantir a competição, ou seja, um regime de duopólio, nas regiões delimitadas para a operação da telefonia fixa. A esse processo, denominou-se de concessão para as empresas-espelho. As premissas que norteariam o processo de concessão das empresas-espelho na operação dos serviços de telefonia fixa procuraram também ampliar o leque de tecnologias disponíveis. A concessão seria dada a empresas operadoras, por valores menores que os anteriores, haja vista que essas empresas estariam entrando em um mercado para competir com operadoras que, como vantagem competitiva, já detinham *market-share*.

Tal como em qualquer escolha tecnológica, existem indeterminações e riscos em implantar sistemas que se estruturam apenas para o provimento de serviços de voz, telefonia, e que, segundo estudos técnicos, não são suficientes para atender futuramente a demanda de outros serviços que não o de telefonia básica. De acordo com alguns estudos técnicos, a tecnologia WLL seria indicada para o provimento de serviços de telefonia básica em áreas esparsas, porém não sendo indicada para a transmissão de tráfego pesado e de alta velocidade.

Tabela 6: Empresas-Espelho

Empresa	Espelho	Preço de Concessão	Composição
Telesp Fixa	Vesper - operação jan/2000	em R\$ 70,00	Megatel do Brasil S.A ., consórcio da Bell Canadá, norte-americana WLL <i> Holding</i> e Qualcomm e a argentina Liberman – 23/04/99 pelo preço mínimo estabelecido – controle canadense e norte-americano
Tele Centro Sul	Global Village	**	<i>Global Village Telecom</i> - Holanda
Tele Norte-Leste	Cambrá	R\$ 60,00	Consórcio da Bell Canadá com a norte-americana WLL International e a Qualcomm- 15/01/99
EMBRATEL	INTELIG operação em jan/2000	R\$ 55,00	Consórcio BONARI, constituído pela <i>National Grid</i> , britânica, a norte americana Sprint e a <i>France Telecom</i> – 15/01/99

Fonte: ANATEL - ** Dado não obtido

A ANATEL, visando a expansão da rede básica e procurando aumentar a densidade telefônica existente, definiu como exclusivo o uso da tecnologia WLL , em cidades com mais de 50 mil habitantes, para as empresas-espelho até o ano 2001. Durante esse período as empresas privatizadas apenas poderiam utilizar a tecnologia WLL em cidades com menos de 50 mil habitantes ou em localidades onde as espelhos

não tiverem interesse em implantar suas redes com essa tecnologia. A partir de 2001 até 2003, cessa a exclusividade concedida e passa a vigorar o regime de duopólio entre as empresas privatizadas de telefonia fixa e as empresas-espelho. A partir de 2005, o mercado funcionará em regime de competição plena, aberta à competição de todas as empresas, desde que cumpridas as metas estabelecidas pela ANATEL quando da concessão ou outorga.

As empresas-espelho Vesper e Intelig, entraram no mercado brasileiro e logo entraram na guerra de preços e promoções que marca a presença das diversas operadoras no Brasil. Os vultosos recursos em publicidade mostram como o mercado é difícil e segmentado. A Intelig passou por um processo de reestruturação na composição dos consorciados, pois foi atingida pelo movimento de fusões e concentração de capital existente no setor.

A norte-americana MCI, controladora da Embratel, operadora da longa distância no Brasil, nos EUA adquiriu parte do controle acionário da SPRINT, participante do consórcio que controla a Intelig, empresa-espelho concorrente na longa distância. A ANATEL está exigindo a saída da Sprint do consórcio BONARI, no entanto, sua decisão ficou condicionada à aprovação ou não da fusão das mega operadoras norte-americanas pelo organismo antitruste norte-americano.

A previsão da ANATEL para a instauração do regime de competição estabelecida a partir de 2001, pode ser observada na tabela abaixo. Genericamente, a abertura promoveu um regime de concorrência, não plena, e permitiu a entrada de capitais estrangeiros sem nenhum tipo de restrições, como impôs a OMC.

Tabela 7: Configuração da Concorrência

Mercado	Antes da Reestruturação		Depois da Reestruturação	
	Empresas	Operadores por área	Empresas	Operadores por área
Local	TELEs	1	Teles + espelho	2
Longa distância intra-estadual	TELEs	1	Teles + espelho + Embratel + espelho	4
Longa distância inter-estadual e intra-regional	EMBRATEL	1	Teles + espelho + Embratel + espelho	4
Longa distância inter-estadual e inter-regional	EMBRATEL	1	Embratel + espelho	2
Internacional	EMBRATEL	1	Embratel + espelho	2

Fonte: própria

ANEXO III

Papel do BNDES no Financiamento da Privatização

O Tesouro Nacional, através de parcelamento em cotas, financiou a privatização das empresas do Sistema TELEBRAS. Ficou estabelecido que haveria um montante correspondendo a 40 % a ser pago a vista, o restante seria pago posteriormente em duas parcelas iguais, a primeira vencendo em agosto de 1999 e a segunda, um ano depois, vencendo em agosto de 2000. Sobre o saldo devedor, incidiria correção monetária, calculada com base no Índice Geral de Preços – IGP, acrescida de juros de 12 % ao ano.

A crise financeira internacional e a brasileira, em particular, levaram o governo Cardoso a solicitar à Secretaria do Tesouro Nacional e ao BNDES a realização de uma operação financeira que antecipasse os recursos externos correspondentes ao saldo devedor das empresas que participaram da privatização do Sistema TELEBRAS. Procurava-se via antecipações, minimizar o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos. Se o Tesouro Nacional havia financiado as empresas compradoras, chegara a hora dessas empresas financiarem o desequilíbrio existente. Os valores financiados podem ser observados na tabela 8.

Tabela 8: Valores dos Financiamentos Concedidos pelo BNDES/BNDESPAR

Empresa Privatizada	Empresa Financiada	Adiantamento	Valor de Debêntures
TELE CENTRO OESTE CELULAR	BID S.A.	52.800.000,00	88.000.000,00
TELE CENTRO SUL	TECHOLD PARTICIPAÇÕES S.A.	6.000.000,00	355.245.000,00
TELEMIG CELULAR	OPPORTUNITY MEM S.A.	2.000.000,00	85.266.000,00
TELE NORTE CELULAR	OPPORTUNITY MEM S.A.	2.000.000,00	21.194.000,00
	MACAL INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA.	133.000.000,00	228.933.333,00
TELE NORTE LESTE	INEPAR S.A. IND. E CONSTRUÇÕES	134.000.000,00	228.933.334,00
	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S.A.	133.000.000,00	228.933.333,00
Total		462.800.000,00	1.236.505.000,00

Fonte: BNDES

A operação montada decidiu-se pela emissão de bônus internacionais pelo BNDES, a serem adquiridos pela *Telefónica* Internacional e Iberdrola, da Espanha, e pela Portugal Telecom. A tabela 9 discrimina a antecipação solicitada.

Tabela 9: Antecipações Solicitadas pelo BNDES

Empresas	Valor
Telefónica Internacional	US\$ 2.354 milhões
Iberdrola	US\$ 266 milhões
Portugal Telecom	US\$ 1.265 milhões
Total	US\$ 3.885 milhões

Fonte: BNDES

Foi realizada complexa engenharia financeira para que a operação de antecipação se viabilizasse. Primeiro o BNDES emitiria bônus no exterior, *Fixed Rate Notes* - FRN, colocados de forma privada e direta para os acionistas dos controladores das empresas privatizadas, ou seja, da *Telefónica* Internacional, da Iberdrola e da Portugal Telecom, acarretando o ingresso imediato de recursos externos para o país. Em decorrência, o BNDES assumiria a dívida dos acionistas das empresas privatizadas junto à União e concomitantemente, substituir-se-iam as garantias da dívida em posse da União. Assim, as ações alienadas no leilão foram substituídas por títulos públicos federais e por outros créditos líquidos e certos, ambos do BNDES, em valor superior à dívida assumida, passando o BNDES a ser o novo credor das empresas.

Os acionistas das empresas privatizadas, logo após, fizeram a confissão de dívida junto ao BNDES. Essa confissão teria um perfil idêntico à dívida assumida pelo BNDES, ficando o Banco de posse das ações das empresas privatizadas, alienadas no leilão, como garantia do crédito. Essas ações poderão ser substituídas pelas FRN até o limite do valor destas notas. Por sua vez o BNDES compraria Letras Financeiras do Tesouro, remuneradas pela taxa SELIC, nas mesmas condições das FRN do BNDES. Depois de todas essas operações, houve o ingresso dos recursos captados pelo BNDES no caixa do Tesouro Nacional.

O BNDES além de montar toda a modelagem do leilão da privatização das empresas do Sistema TELEBRAS, acabou tornando-se também a agência financiadora do processo. Sem entrarmos no mérito da legalidade ou irregularidade das operações, que foram veiculadas na imprensa, o BNDES acabou desempenhando um papel ímpar na privatização das empresas do Sistema TELEBRAS: o Estado privatizou estatizando. Transferiu o controle acionário da União, ativos públicos e a operação para o setor privado e, posteriormente, com recursos dele, portanto públicos, financiou seus compradores. Consideramos que é uma total inovação do papel do

Estado, pois o governo Cardoso, para atender às exigências da política macroeconômica que implantou, acabou envolvendo o BNDES em políticas que não podemos denominar de comprometidas com o desenvolvimento do país, mesmo em um modelo de Estado liberal.