

Variedades semiperiféricas de capitalismo: capacidades estatais e políticas energéticas nos BRIC

Carlos Henrique Vieira Santana¹

Abstract

A presente análise procurou explorar a política energética como um instrumento em torno do qual as capacidades estatais se organizam e do qual também se alimenta como um eixo de complementaridades institucionais. Por meio da análise da política energética é possível delimitar os feixes institucionais que circunscrevem a variedade de capitalismo na semiperiferia. O primeiro deles é o reconhecimento das variáveis institucionais domésticas como fator mais relevante para entender as principais tendências. O segundo foi um panorama dos dilemas federativos, seja para compreensão das reformas orientadas para o mercado, que atingiram as políticas energéticas dos anos 1990, seja para avaliar o movimento de centralização que se observou na década seguinte. O terceiro, o papel das reformas administrativas ou a ausência delas para compreender a capacidade de coesão burocrática como elemento de coordenação das políticas energéticas. E, finalmente, o papel dos bancos públicos e de empresas estatais de energia como instrumentos de sustentação das políticas e para contornar os mecanismos centrífugos da capacidade estatal.

¹ Doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ, pesquisador de pós-doutorado na TU Darmstadt (Capes/Humboldt) e pesquisador associado do INTC/PPED, carloz@hotmail.com

Introdução

A dimensão institucional doméstica como uma variável independente relevante para entender as políticas energéticas e a leitura destas como elemento central das chamadas capacidades estatais podem abrir uma boa senda no campo da economia política comparada. Mais ainda: nos estudos que emergiram a partir da literatura de Variedades de Capitalismo (VoC) há um sério problema para compreensão das complementaridades institucionais entre países de renda média, como é o caso dos BRIC. Um dos pressupostos chave dessa literatura é uma teoria de economia política centrada na firma – aqui entendida como ator privado que busca exclusivamente maximizar o lucro (Hall and Soskice 2001). No entanto, a economia do setor de energia não é guiada majoritariamente por empresas privadas e nem se presta exclusivamente para garantir o lucro dos seus acionistas.

Como a infraestrutura energética global é dirigida majoritariamente por empresas estatais e geralmente o acesso aos insumos e estabilidade de preços se articulam com a dimensão geopolítica dos Estados nacionais, qualquer leitura sobre as principais tendências da economia da energia precisa levar em consideração prioridades que não obedecem exclusivamente a lógica do mercado (Victor; Hults; and Thurber 2012). Há um conjunto amplo de objetivos estratégicos entre as empresas estatais de energia nos países de renda média, entre os quais se destacam: 1) oferecer energia a preços que permitam as demais cadeias da indústria exportarem competitivamente; 2) instrumento de acomodação fiscal, monetária e distributiva, à medida que serve como importante fonte de arrecadação de receitas para o governo e modera pressões inflacionárias, o que impede perda de poder aquisitivo dos salários; 3) é um importante instrumento de barganha geopolítica, pois a conta de energia continua sendo um instrumento central para garantir margem de manobra macroeconômica dos governos nacionais e o próprio crescimento o longo prazo. Portanto, é preciso desenhar um modelo de complementaridade institucional na semiperiferia que possa oferecer algumas hipóteses plausíveis para o funcionamento das políticas energéticas e tenha como variável independente uma combinação de instituições domésticas, entre as quais se destacam: empresas estatais responsáveis pela geração e distribuição de energia; bancos públicos estatais; e as interações institucionais entre o governo central e as esferas subnacionais na formulação das políticas energéticas.

Paralelamente a essa constatação, o cenário conflituoso de guerras e rebeliões que atingiu um grupo importante de exportadores de petróleo e gás, a demanda crescente de grandes mercados consumidores como China, além do esgotamento das reservas já conhecidas (*peak oil*), introduziu componentes de instabilidade na oferta global que fez os preços atingirem patamares inéditos na história nos últimos dez anos. Esse cenário fez disparar uma série de iniciativas por parte dos atores estratégicos na economia da energia que deslocou alguns eixos de equilíbrio geopolítico até então estabelecidos. Entre esses atores estratégicos, podemos destacar especialmente aqueles oriundos dos chamados BRIC.

A literatura que busca avaliar o comportamento do Estado como ator estratégico da VoC na semiperiferia tende a fazer uma leitura depreciativa, salientando que a dimensão hierárquica da complementaridade institucional só resultaria em retornos decrescentes (Schneider 2013). Como será observado ao longo do artigo, não é apenas pouco produtivo avaliar as políticas energéticas desconsiderando as empresas estatais como atores estratégicos, como também é difícil imaginar como seria possível alcançar o ritmo de crescimento de oferta de energia nos BRICs dos últimos vinte anos sem que o Estado fosse também o centro da coordenação desse processo. Não porque as empresas estatais e bancos públicos sejam mais eficientes nos BRIC – o que muitos duvidariam com razão – mas sim porque esse processo de expansão da oferta de energia ocorreu a partir de uma lógica econômica que não seria possível às empresas privadas, onde apenas o lucro fosse o exclusivo motor dos investimentos. Isso porque a expansão da oferta de energia ocorreu em paralelo com pesados subsídios fiscais para manter os preços abaixo do que seria razoável para compensar os investimentos (Dansie; Lanteigne; Overland 2010).

Para entender o desempenho das políticas energéticas nos BRIC e seus possíveis impactos na geopolítica global é fundamental avaliar as complementaridades institucionais do regime produtivo desses países, situando o Estado como ator estratégico e capaz de coordenar retornos crescentes. Nas sessões posteriores desse artigo vou sugerir que, apesar das diferenças históricas, institucionais, geográficas e econômicas entre esses países, há um conjunto de complementaridades institucionais em torno dos padrões de tomada de decisão das políticas energéticas relativamente similares que podem abrir espaço para algumas hipóteses sobre as capacidades estatais na semiperiferia. A literatura de economia política comparada, que se dedica às pesquisas em torno das capacidades estatais, avalia o papel das capacidades burocráticas como o eixo principal do desempenho das políticas industriais, comerciais e tecnológicas, elegendo o modelo do leste e sudeste asiático como uma referência até meados dos anos 1990 (Evans and Rauch 1999; Wade 1990; Evans 1995). Desde o colapso financeiro daquela região em 1997 e o rápido crescimento dos BRICs a partir dos anos 2000, o modelo se tornou frágil. No entanto, os conceitos de agência piloto e coordenação interburocrática continuam mobilizando grande interesse e ainda mantém um poder preditivo razoável para avaliar como a capacidade estatal explica políticas de desenvolvimento (Chibber 2003; Kohli 2004; Chang 2002; Mazzucato 2013). A intrincada engenharia institucional das políticas energéticas e a crescente necessidade de coordenação burocrática nas suas tomadas de decisão permitem que essa agenda de pesquisa possa oferecer algumas hipóteses sobre a variedade de capacidade estatal do BRIC.

Dilemas federativos nos BRICs

Brasil, China, Rússia e Índia atravessaram um processo semelhante de reconfiguração das relações entre o governo central e as esferas subnacionais. A tendência, o ritmo e as pressões entre os atores estratégicos podem ter assumido direções nem sempre coincidentes, mas a necessidade de estabilizar pressões

endógenas ao sistema político e incorporar as forças estratégicas domésticas, como parte da solução das políticas nacionais, foi uma diretriz incontornável das políticas energéticas do período.

Para compreender esse processo é importante ressaltar alguns aspectos das raízes regionais das políticas de desenvolvimento nos BRICs. Há uma literatura que busca reavaliar o papel dos poderes subnacionais e tem revelado que essas esferas foram até então mal compreendidas. Uma das pesquisas mais recentes sobre essa discussão traz como exemplo a Índia. Asema Sinha (2005), por exemplo, procura lançar novas luzes sobre a visão convencional da Índia como Estado forte, com capacidade de planejamento centralizado e vertical. De fato, o cânone de economia política sobre a Índia não enfatiza as diferenças regionais produzidas pelo federalismo (Bardhan 1984; Rudolph and Rudolph 1987; Kaviraj 1988; Frankel 2009). Mas as ações dos estados regionais têm consequências decisivas e são indispensáveis para entender tanto o fracasso quando o sucesso das políticas de desenvolvimento da Índia. O trabalho de pesquisa sobre política energética deixou claro a falta de um enquadramento interpretativo que confira proeminência a esses atores estratégicos e a leitura de Asema Sinha pode ser estendida aos demais países que são objeto dessa análise de economia política comparada.

Para superar essas abordagens, Sinha (2005) tem buscado desenvolver um arranjo para analisar a política econômica a partir de comunidades políticas multinível. Para isso, seria necessário enfatizar o tamanho e o desenho do Estado, observando a implementação das políticas econômicas como produto de uma interação intergovernamental, ou seja, entre políticas localizadas em diferentes níveis do sistema. Em outras palavras, seria uma espécie de “teoria da hierarquia policêntrica”. Estados regionais e seus dirigentes na Índia encarnariam estruturas de incentivos em duas arenas distintas: o incentivo eleitoral regional entre os estados relevantes e as esperadas retribuições das transferências do governo central. Como será observado posteriormente, essa é uma importante dimensão caso se pretenda compreender as políticas energéticas nos BRIC.

Um dos principais instrumentos de alavancagem das políticas dos estados indianos são suas empresas públicas. O artigo 246 da Constituição garantiu aos estados a criação de empresas estatais como instrumento de políticas públicas para diversos objetivos socioeconômicos (Mishra; Kumari; Srinivas 2014). Os maiores setores de operação das empresas estatais subnacionais são manufatura, finanças, energia, infraestrutura e agricultura. Desse universo, 30% não são financeiramente rentáveis, o que implica em consequências fiscais adversas, à medida que essas empresas procuram compensar o prejuízo com apoio orçamentário. Considerando as diferenças significativas entre os estados - do ponto de vista social, econômico e nas suas capacidades administrativas - não há soluções padronizadas que possam ser prescritas para todos os membros dessa federação indiana. Embora a infraestrutura energética indiana tenha tido um impressionante desenvolvimento na capacidade de geração, na participação do setor privado e na expansão do mercado de eletricidade, o setor de energia é ainda um desses casos de insustentabilidade da receita.

As *State Electricity Board* (SEB) são os atores corporativos dominantes no setor de energia indiano, sendo responsáveis pela geração, transmissão e distribuição. As pressões políticas setoriais, especialmente de agricultores e da massa de consumidores ainda precariamente atendidos, em favor da manutenção de subsídios das tarifas, torna a economia de energia na Índia um negócio politicamente sensível que não pode ser gerido exclusivamente por critérios comerciais. Após a promulgação da Lei da Eletricidade em 2003, o governo central procurou desverticalizar a cadeia de produção, por meio do desmembramento das SEBs em empresas de geração, transmissão e distribuição (Discoms). No entanto, sob domínio constitucional dos governadores estaduais, as reformas que resultaram na desverticalização das SEBs não foram uniformes e obedeceram uma lógica política regional, onde a força das elites rurais foi um fator determinante para privatização e o peso dos subsídios. Nos estados onde as elites rurais têm sido capazes de garantir subsídios à eletricidade, a privatização foi contida. Na ausência de grupos de interesse rurais representativos e de interesses entrincheirados em torno dos subsídios, os estados buscaram a privatização como um meio de satisfação dos consumidores industriais, abrindo o setor energético para o capital privado. Num país majoritariamente agrário e com democracia de massas, as elites rurais têm ascendido onde instituições de casta, relações fundiárias históricas e cooperativas rurais modernas instrumentalizam grupos a se organizarem politicamente (Kale 2014).

Seguindo a trilha de Sinha, é possível enquadrar a política econômica de energia na Índia como produto de uma interação intergovernamental entre políticas localizadas em diferentes níveis do sistema. De um lado, o governo central, procurando garantir a sustentabilidade financeira das empresas de energia, como meio de proteger suas próprias finanças e, de outro lado, os governos estaduais procurando garantir os meios de sustentação de suas *constituencies*. Em última análise, o próprio governo central precisa barganhar com as lideranças subnacionais para garantir a sustentação de sua política e as lideranças subnacionais precisam dos bancos públicos estatais, sob controle do governo central, como meio de refinar as dívidas das Discoms. Garantir um equilíbrio que não prejudique de forma economicamente relevante poderosos grupos de interesse tem sido o principal desafio dos arranjos da hierarquia policêntrica indiana.

É possível articular esses argumentos com os trabalhos de Susan Shirk sobre a economia política das reformas na China (Shirk 1993). Embora o Estado chinês seja unitário, diferente da Rússia, Brasil e Índia (que são federais), as reformas que tiveram início com Deng Xiaoping incorporaram as províncias no centro do processo decisório, ampliando de forma significativa seu poder de barganha. A literatura histórica comparada já havia chamado atenção para o fato de que o modelo comunista chinês nunca conseguiu o mesmo alcance intrusivo e centralizador que o seu homólogo soviético, de quem se inspirou (Anderson 2010). O centro da estratégia política dos líderes do Partido Comunista Chinês para implementar a reforma econômica foi a descentralização fiscal, ou como ficou popularmente conhecido: “comendo em cozinhas separadas” (*fenzao chifou*). Apoiada na autonomia financeira para os governos provinciais, essa estratégia garantiu às lideranças burocráticas subnacionais instrumentos de incentivo fiscais tangíveis para

promover e sustentar a agenda de reforma (Oi 1992). Dito de outra forma, essa estratégia permitiu criar um contrapeso político à burocracia central e alcançar a reforma de mercado, ao mesmo tempo que se preservava as instituições comunistas da China. A posição estrutural dos governos provinciais é que os torna tão importantes para entender porque as políticas do poder central do estado-partido são ou não implementadas e porque os esforços de construção do Estado-nação são ou não efetivos (Remick 2004).

A descentralização fiscal não foi apenas resultado da crença de que o mercado era o melhor instrumento de estímulo do investimento e da produtividade, mas foi principalmente o mecanismo político que garantiu instrumentos para mobilização de atores estratégicos em favor das reformas (*vested interest*). Para competir com a burocracia central, Deng Xiaoping aumentou a proporção dos líderes provinciais no Comitê Central e os transformou no maior bloco de poder no principal núcleo decisório do país, em 1987. Com isso, passou a ser do interesse dessas lideranças garantir poder e recursos às províncias. Esse processo foi também descrito pela literatura como uma disputa entre facções generalistas e tecnocráticas em torno de uma orientação centralizadora ou descentralizadora acerca das políticas financeiras do país (Shih 2008). A partir de então, a evolução dos esquemas fiscais revelou a capacidade dos funcionários provinciais de obter concessões dos líderes centrais do Estado-partido, necessário para garantir apoio às reformas e às suas próprias carreiras políticas. Uma constelação de atores governamentais regionais e locais, que resultaram de tais reformas, se consolidaram profundamente no setor de energia, incluindo governos provinciais (fundos de investimento), empresas estatais de governos locais, e grupos subsidiários de transmissão (Cunningham 2015). Esse cenário alcançou o paroxismo quando Ministério das Finanças – que foi principal promotor da reforma “tributos por lucros”, iniciada em 1983 – foi atingido por consequências não pretendidas das reformas, a exemplo do déficit orçamentário do governo central. A renda das autoridades centrais foi de apenas 1/3 da renda financeira nacional, enquanto as despesas do governo central eram de 2/3 das despesas financeiras nacionais. A descentralização fiscal também estimulou lideranças locais a estabelecerem mecanismos de proteção local dos mercados para as suas próprias indústrias. A balcanização do mercado chinês fez com que os ganhos de especialização e escala fossem afetados quando o mercado nacional foi segmentado por barreiras administrativas (Shirk 1993). Em resumo, embora o Estado-partido seja a instância decisória final, nos processos decisórios por consenso (também chamado por Hu Angang de “presidencialismo coletivo”) as lideranças provinciais consolidaram um poder de barganha incontornável.

Ao lado da Índia, a Rússia é possivelmente o caso onde a teoria da hierarquia policêntrica se caracteriza de forma bastante conspícua. O governo central da Rússia tende a ser recorrentemente caracterizado como uma instituição de tendências autoritárias, situado no vértice de um sistema de comando hierárquico. Ao lado disso, abunda uma literatura que compreende esse sistema como voltado para satisfazer a extração predatória de uma elite política e econômica cleptomaniaca (Dawisha 2014). Embora haja diversos exemplos que poderiam ilustrar esse quadro estereotipado do sistema político russo, a literatura especializada já dispõe de

algumas hipóteses menos escatológicas sobre a trajetória de consolidação da estrutura de tomada de decisão das políticas de Estado. Os trabalhos de Peter Reddaway e Robert Ortung sobre a dinâmica subnacional do sistema político russo, e as hipóteses de Gerald Easter sobre a formação das capacidades estatais da Rússia oferecerem uma interpretação mais adequada para leitura das políticas energéticas do Estado russo (Ortung and Reddaway 2005; Easter 2012). A compreensão dessa interação entre o poder central e a esfera subnacional tem um poder explicativo particularmente importante para entender as políticas energéticas na Rússia.

Assim como na China, o governo Yeltsin fortaleceu as lideranças políticas regionais e garantiu recursos políticos e econômicos para que elas se constituíssem em grupos de interesse que pudessem contrabalancear os quadros da *nomenklatura* no poder central que eram contrárias as reformas orientadas para o mercado. Entre os recursos que dotaram essa elite regional de *vested interests* estavam os ativos de energia e a descentralização fiscal. Em especial, as sucessivas crises financeiras que o Estado russo atravessou nos anos 1990 fez com que o governo alienasse valiosos ativos de petróleo e mineração, a partir de mecanismos contratuais onde o Kremlin empenhava o controle acionário das empresas estatais como garantia pelo risco de não pagamento de empréstimos tomados de agentes privados – também conhecidos popularmente como oligarcas (Hoffman 2002).

Embora o governo federal russo fosse o herdeiro de direito dos ativos de energia, na realidade muitos destes ativos não permaneceram com o Kremlin. A primeira onda de transferência de ativos ocorreu no esteio de uma zona legal cinzenta que permitiu, por exemplo, a um quadro bem posicionado na *nomenklatura* russa se apropriasse de partes lucrativas das empresas estatais para os seus próprios negócios (Solnick 1998). Paralelamente à diagnósticos de apropriação predatória, os governadores regionais buscaram controlar a eletricidade regional para evitar o fechamento de suas instalações industriais e garantir a oferta de energia a preços moderados para aliviar a crise econômica e política pela qual o país atravessava (Collier 2011). O eixo central desse processo ocorreu quando os governos regionais rejeitaram abertamente a autoridade do governo central sobre os ativos de energia. O Kremlin reivindicou que as principais plantas energéticas fossem controladas pela Sistemas de Energia Unificada UES – sob poder do governo federal e não das empresas regionais, as Energos. Apesar disso, os governadores e administradores das Energos transferiram ativos para novos proprietários, de modo a burlar diretamente do decreto de 1992 – que estabelecia a precedência do Kremlin sobre esses ativos. Disputas de propriedade entre os governadores e o Kremlin foram levadas para as cortes de justiça regionais, sob influência das autoridades locais nos anos 1990. Em quase todas as regiões, os governadores tinham laços com os diretores das Energos, que respondiam às demandas das lideranças locais, mesmo quando os governadores não tinham o controle acionários dessas empresas. O controle de *fato* sobrepunha o de *direito* (Wengle 2015).

Para contornar essa situação, o governo Vladimir Putin promoveu uma centralização institucional seguido de um programa de privatizações que

reestruturou a cadeia de produção da energia, diminuindo o número de atores estratégicos por meio da consolidação da estrutura corporativa. Enquanto havia 71 empresas atuantes nos anos 1990, chamadas de Energos, cada uma delas vinculadas ao governo regional de origem, em 2008 havia restado apenas um punhado de conglomerados que detinha a maioria dos ativos de geração de energia na Rússia (Barnes 2006). Mas a novidade da reforma da estrutura corporativa da cadeia de energia foi a mudança no padrão de interação entre atores estratégicos: se nos anos 1990 os oligarcas cooperavam com os governadores regionais para adquirir os direitos de propriedade sobre os ativos, com Putin eles passaram a negociar com o governo federal e a UES. Quando os governadores perderam o controle sobre as empresas de energia, seus quadros de confiança foram afastados da diretoria das empresas e os conglomerados verticalmente integrados puderam consolidar suas *holdings*. O ajuste proposto por Putin restabeleceu uma ascendência soberana do Kremlin sobre os demais atores, sem necessariamente destituí-los dos ativos institucionais econômicos. Mas dentro do modelo de hierarquia policêntrica, a implementação das políticas econômicas na Rússia ainda são produto de uma interação intergovernamental entre políticas localizadas em diferentes níveis do sistema.

A reorganização das capacidades fiscais dos governos central e subnacionais no contexto da crise da dívida externa e interna produziu efeitos relativamente distintos no Brasil. Mas as consequências para a política energética seguiram a mesma tendência dos demais países até aqui discutidos. Como vimos, os governos centrais de Rússia, China e Índia estimularam grupos de interesses locais e delegaram soberania fiscal e financeira às esferas subnacionais para reequilibrar o jogo político e romper interesses incrustados (*vested interests*), aglutinando aliados políticos para implementar as reformas orientadas para o mercado nos anos 1990.

A capacidade de autofinanciamento do setor elétrico esteve imbricada nos dilemas federativos do sistema político brasileiro. Até meados dos anos 1990, os governadores desempenharam o papel de proprietários das concessionárias locais e estimulavam a inadimplência do pagamento da energia recebida das supridoras federais, resultando numa crise institucional e financeira no setor. De modo geral, o processo de redemocratização ampliou o papel das esferas subnacionais e de seus atores estratégicos, os governadores, na estrutura decisória das políticas de energia elétrica: além do uso político das concessionárias pelos governadores, a reformulação do pacto federativo na constituinte de 1988 extinguiu o imposto único, gerido pela Eletrobrás, que foi substituído pelo ICMS na conta de luz, administrado pelos Estados. Isso atingiu não apenas financeiramente as empresas do setor, mas também sua estrutura burocrática. Segundo a literatura, mesmo os grupos técnicos do setor elétrico passaram a sofrer forte influência política, e o esvaziamento dos quadros profissionais foi se estabelecendo ao lado das injunções partidárias para composição dos quadros de direção (Rocha 2011). Essa mecânica no setor elétrico é expressão de um fenômeno mais generalizado que caracterizou o novo federalismo que emergiu com a redemocratização. Dois desdobramentos

institucionais importantes marcaram o padrão do federalismo brasileiro entre 1982 e 1994: um amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros quanto político; e a criação de um modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais, também denominado de federalismo estadualista (Abrucio 2005).

Embora o governo central brasileiro não pudesse virar as costas para poderosos aliados nas esferas subnacionais, o poder de alavancagem política e financeira da União sobre os governadores cresceu à medida que as reformas orientadas para o mercado tomaram forma na segunda metade dos anos 1990. Tendência inversa daquela que observamos entre os demais BRICs. A confiança adquirida pelo governo Fernando Henrique Cardoso junto à opinião pública, por conta do sucesso da política de estabilização inflacionária introduzida em 1994, garantiu à sua administração uma significativa alavancagem política sobre os outros entes da federação. A urgente necessidade do governo central de adquirir soberania sobre a base de emissão monetária coincidiu com o colapso das finanças públicas dos governos estaduais, que se viram privados dos mecanismos especulativos de financiamento associados à inércia inflacionária, subitamente interrompidos por conta do sucesso inicial do plano Real. Os bancos regionais estatais e empresas estaduais de telecomunicação e distribuidoras de energia estavam profundamente endividados e, até então, o poder político dos governadores forçava a União a assumir esse passivo dos estados, monetizando a dívida e ampliando o meio circulante, o que frustrava as possibilidades de estabilização inflacionária e aumentava a dívida pública (Sola and Whitehead 2006). A renegociação dessas dívidas, no contexto da inflação estabilizada, deu ao governo Federal uma enorme alavancagem financeira e política, obrigando os governadores a privatizarem seus principais instrumentos de políticas públicas, caso desejassem que as dívidas fossem novamente absorvidas pela União. Com a consolidação da lei de responsabilidade fiscal, essa assimetria entre governo central e estadual se tornou ainda mais aguda, com limites orçamentários de despesas para satisfazer a voracidade do crescimento galopante da dívida pública.

As privatizações realizadas entre 1990 e 2002 arrecadaram, em valores não corrigidos de 2002, o montante de 87,2 bilhões de dólares e transferiram uma dívida de US\$ 18 bilhões. Energia elétrica e telecomunicações foram os setores com maior número de privatizações, respondendo, cada um deles, por 31% do total da participação setorial. A novidade nas privatizações entre 1995 e 2002 foi a participação do capital estrangeiro, atingindo 53% do total do capital arrecadado e se transformando num ator central do mercado de distribuição de energia. As privatizações do setor de energia elétrica arrecadaram uma receita de US\$ 29,8 bilhões (BNDES 2002). No entanto, apesar da entrada desse novo ator estratégico no mercado de energia, a expectativa de aumento dos investimentos em geração foi frustrada, pois o interesse das empresas estrangeiras se limitou ao filé do setor de distribuição. Isso porque a privatização havia saneado financeiramente as empresas de distribuição e garantia rentabilidade imediata, com baixos índices de inadimplência nas contas de luz e horizonte regulatório que garantia crescimento rentável das tarifas. As privatizações do setor elétrico ainda despertam enorme controvérsia, pois concretamente elas transferiram ativos valiosos sem mecanismos

regulatórios que garantissem contrapartidas em termos de investimento. O resultado palpável desse processo, como já destacado, foi a mudança de equilíbrio fiscal entre os governos central e subnacionais, aumento da dívida pública da União (as privatizações implicavam na absorção das dívidas das empresas estaduais pelo governo central e o uso de títulos podres como forma de pagamento pelo financiamento do BNDES à privatização), e um crescimento vertiginoso das tarifas de energia, incompatível com o custo de geração, transformando o Brasil num país com uma das tarifas mais elevadas do mundo (Estado de S. Paulo 2004).

Redefinido o equilíbrio intergovernamental, os dilemas de formulação e execução das políticas energéticas não deixaram de existir. A análise sobre as relações federativas, de acordo com a literatura, ainda precisa observar como os diversos entes federativos se relacionam e se responsabilizam no processo de execução e formulação das políticas públicas. Para compreender como os arranjos institucionais se diferenciam de acordo com interações federativas é preciso ainda observar: a) normatização; b) financiamento; c) e execução das políticas (Arretche 2012). Embora a Constituição Federal tenha descentralizado a execução de uma série de políticas públicas entre estados e municípios, as prerrogativas de autoridade legislativa da União e os fundos crédito dos seus bancos estatais federais, além dos instrumentos burocráticos de execução do governo central, contrabalanceiam as tendências centrífugas da agenda de políticas dos governos subnacionais. Veremos isso com mais detalhes na próxima sessão.

Sistema financeiro público e estrutura de quadros burocráticos como instrumentos de coordenação

Como foi possível observar até aqui, os problemas de coordenação decisória das políticas energéticas nos BRICs são uma constante em países de dimensões continentais, onde mesmo o poder autocrático precisa conviver e construir consensos com outros grupos de interesse e esferas decisórias. Mesmo na China – que não é um Estado federativo - a teoria política sobre processos decisórios tem destacado uma dimensão fragmentada do autoritarismo ou uma espécie de presidencialismo de consenso (Lieberthal and Oksenberg 1988; Angang 2013). Um dos instrumentos que permite o governo central contornar esses problemas de coordenação são suas empresas e bancos públicos estatais. Nessa sessão vou procurar avaliar o papel dessas instituições, que estão sob comando direto das coalizões que estão no poder central, como uma vantagem institucional que contrabalanceia os problemas decisórios multinível e garante a implementação das políticas energéticas.

CHINA

Talvez o exemplo mais vibrante de política energética, apoiado nesse contrapeso institucional dos bancos e empresas estatais, seja a China. As pesquisas sobre o papel dos bancos estatais chineses como alavanca para expansão das empresas de

energia chinesas mundo afora ganharam fôlego especial quando o volume de recursos despejados em projetos de infraestrutura na África, Ásia Central, e América do Sul ultrapassaram de longe o orçamento das tradicionais instituições multilaterais, como Banco Mundial e BIRD (Downs 2011; Forsythe and Sanderson 2013).

Alguns dados atualizados sobre a China merecem ser destacados: os investimentos chineses totais em energia entre 2008 e 2015 superaram US\$ 211 bilhões, um volume 4,5 vezes maior do que aquilo que foi investido entre 2000-2007. Os investimentos com fusões e aquisições entre 2008-2015 foram quase seis vezes o montante despendido entre 2000-2007. A nova emissão de dívidas em dólares pelas empresas chinesas somou um total de US\$ 135 bilhões entre 2010 e 2014, um aumento de 5 vezes comparado aos cinco anos anteriores. São números robustos que indicam um padrão novo de inserção chinesa no comércio internacional, no qual os investimentos em energia cumprem um papel central. Entre os investimentos em novas plantas, os combustíveis fósseis respondem por 90,3% e as fontes renováveis ficam com 9,1%. Os números não param por aí: 95% das fusões e aquisições chinesas ocorreram nos combustíveis fósseis (Kong and Gallagher 2016).

Além da propriedade e do volume de recursos disponíveis, é importante salientar como Estado-partido chinês alinha burocraticamente seu sistema financeiro com suas empresas de energia. O departamento de recursos humanos do Partido Comunista Chinês indica os executivos-chave das empresas de energia e dos bancos estatais. O poder sobre os quadros burocráticos é um dos mecanismos por meio do qual o Estado-partido orienta a estratégia de bancos e empresas de energia do país, incentivando a articulação dessas organizações com as prioridades do governo.

Coordenação burocrática e *commanding heights* da China

A literatura especializada ainda sofre com uma interpretação ambígua sobre o processo decisório dos *commanding heights* da economia chinesa, entre os quais as empresas de energia são as maiores. Para alguns autores, embora a economia chinesa possa ser considerada um sistema híbrido, com muitos recursos mobilizados e alocados através das forças de mercado, a forma do capitalismo que continua a dominar é aquela onde o partido-estado controla os *commanding heights* da economia, retendo a posição de pivô decisivo que detêm a última palavra do conteúdo da política e determina a direção estratégica para a indústria (Taylor 2014; Huang 2008). Outras correntes têm procurado atualizar a tradicional teoria do *autoritarismo fragmentado*, que enfatiza a polarização entre o sistema vertical de comando burocrático/governamental em disputa com as linhas horizontais de tomada de decisão. Os trabalhos recentes têm enfatizado que a emergência de um “capitalismo de Estado” tornou possível uma disputa horizontal entre esferas do governo central (Howson 2014). O que levou outros autores a ressaltam ainda que a relação entre o partido central e as empresas de petróleo é recíproca, no sentido de que a estas é garantido espaço para aconselhar os formuladores de políticas na condição de lastro de conhecimento especializado em suas áreas, levando a uma estrutura de governança compartilhada entre governo e empresas (Kong 2011). Apesar do poder

decisório que o Estado-partido ainda preserva, a descentralização fiscal e a reestruturação burocrática – com transformação de ministérios em empresas estatais “corporatizadas” - introduziu problemas de coordenação na política energética que não têm passado despercebido pela literatura (Kong 2009; Garrison 2009).

Um dos principais dilemas da corporatização das empresas estatais de energia chinesas explica tanto a sua agilidade na internacionalização dos seus negócios e ampliação da oferta de energia quanto a crise de legitimidade política que esse modelo tem enfrentado domesticamente.² A reforma econômica desmantelou o antigo sistema no qual a unidade de produção se encarregava da estrutura de serviços que compunham o *welfare* chinês – também conhecido como *iron rice bowl system* (*tie fan wan*). Desde então, milhões de trabalhadores chineses foram demitidos ou ficaram sem os serviços que as empresas estatais se desobrigaram a oferecer, enquanto ganhavam altitude na internacionalização dos seus negócios sob as asas do crédito fácil dos bancos estatais. O movimento de corporatização, entre 1993 e 1999, foi responsável pela demissão de 25 milhões de trabalhadores das empresas estatais (SOEs). Entre 1978 e 2008, número de SOEs declinou 33% e os trabalhadores empregados nelas decresceram 23,8%, embora o total de ativos estatais tenha aumentado 59%, em paralelo com a renda e os lucros das SOEs, que foram multiplicados por 35 e 20 vezes, respectivamente, no mesmo período. Ao contrário de declinar em importância, as SOEs consolidadas se tornaram dominantes no mercado, estruturadas na forma de grupos corporativos (*jituan*). Dessa forma, o declínio do número de SOEs não significou um declínio do Estado em certos setores da economia, mas sim o seu avanço (Oi and Xiaowen 2014).

Nesse contexto, a quebra do sistema *iron rice bowl* alimentou uma crescente insatisfação social, agravada por uma política de expropriação da propriedade promovida pelas lideranças políticas regionais. Estas lideranças procuram realizar investimentos em obras de infraestrutura urbana e obter receita com especulação de preços da propriedade. Atualmente, as lideranças do Estado-partido precisam lidar com um deslocamento de demandas por direitos econômicos para demandas por direitos políticos, emergidos de uma classe média urbana proprietária (Wang et al. 2013). Tanto a desintegração quanto a transformação dos *danwei* (local de trabalho onde se organizava o sistema *iron rice bowl*) tem ameaçado a capacidade do partido de realizar o controle social e desequilibrado a balança de poder entre o Estado e a sociedade, corroendo a fundação institucional das bases organizacionais do Partido (Gore 2010).

Ao mesmo tempo, o desmonte do sistema *iron rice bowl* revelou um Estado chinês mais modesto do que seria de se esperar para uma estrutura burocrática associada a um governo despótico: a proporção de funcionários públicos em relação à população economicamente ativa é menor do que aquelas de democracias liberais. Isso tornou as pressões sociais estratificadas de novas *constituencies* politicamente mais sensíveis, pois exigem respostas burocraticamente sofisticadas que o estado-

² A corporatização ou *corporatization* é um processo de reestruturação de organizações públicas e/ou estatais para transformá-las em corporações com ações negociadas na bolsa de valores e introdução de técnicas de gestão empresarial em sua administração. Ver a discussão feita por Howson (2014).

partido nem sempre está preparado para oferecer. A porcentagem das receitas totais despendidas pelo governo central caiu de 54,3% para 17,8% entre 1980 e 2010, enquanto no nível local as despesas subiram de 45,7% para 82,2%, no mesmo período. Segundo dados de Brødsgaard, somente 8% da força de trabalho chinesa é oriunda do serviço público, enquanto os EUA - um país que não é particularmente conhecido pela abrangência dos seus serviços públicos – emprega 16% da sua força de trabalho no serviço público (Brødsgaard 2014).

Apesar desse descompasso, o estado-partido chinês não se descuidou da modernização das funções burocráticas de sua máquina pública. Ainda se sabe pouco, mas os anos 1990 foram institucionalmente ricos de inovações burocráticas na China, particularmente a partir da introdução de um novo serviço público em 1993. Esse processo de modernização burocrática da China pode ser pontuado com alguns números: 1) entre os funcionários recrutados pelo departamento do governo central, mais de 90% vieram de famílias ordinárias, oriundas de trabalhadores e profissionais liberais, sem conexões partidárias ou familiares especiais; 2) tendência da construção da capacidade profissional como principal função do sistema de treinamento de carreira do regime para funcionários de liderança, mais do que a estrita fidelidade ideológica; 3) diante das crises de corrupção, o partido tem dado passos importantes para transformar a indicação dos quadros burocráticos num processo competitivo, previsível e institucionalizado, aumentando salários, subsídios e pensões. O resultado tem indicado uma marginalização das dimensões ideológicas na meritocracia chinesa, acentuando os problemas de legitimação do Estado-partido (Burns 2014).

A modernização burocrática chinesa pode ser observada claramente no modelo de organização das empresas estatais sob controle do governo central. As SOEs estiveram originalmente sob controle dos seus respectivos ministérios, mas a partir de 2003 os líderes chineses centralizaram sua administração sob uma nova organização chamada de *State-Owned Assets Supervision and Administration Commission* (SASAC). As empresas estatais de energia estão entre os atores mais importantes desse grupo de empresas estratégicas sob o guarda-chuva da SASAC e se articulam com a poderosa máquina financeira estatal. O governo central controla atualmente 106 empresas, das quais 47 delas estão entre as 500 firmas globais da revista Fortune de 2014, e recebem estímulos regulatórios e financeiros do Estado para manterem posição de liderança competitiva no mercado. Até 2013, os dados disponíveis mostravam que essas empresas estatais, também chamadas de *yangqi*, controlavam mais de US\$ 5,6 trilhões em ativos, incluindo mais US\$ 690 bilhões fora da China. Esses ativos estão concentrados em setores considerados estratégicos, como petróleo, defesa e energia, mas também segmentos de bens de consumo, como automóveis (Leutert 2016).

As empresas estatais sob controle do governo central têm sido desde muito tempo parte da política industrial da China, mas hoje jogam também um papel de liderança da governança econômica global do país, a exemplo da promoção do desenvolvimento de infratestrutura para integração econômica na Eurásia – a chamada *One Belt, One Road*. As *yangqi* são constituídas por um grupo de 53

empresas, conhecidas como “espinha dorsal” das empresas estatais, ou como seu equivalente no ocidente: “campeãs nacionais” ou *commanding heights*. Nesse grupo se encontram muitas das maiores e notórias empresas chinesas como Sinopec, China Mobile e State Grid. Esse núcleo de 53 empresas equivalem a vice ministérios e seus executivos desfrutam do mesmo status administrativo como elites políticas. Ao longo dos últimos 13 anos, a SASAC promoveu fusões que extinguiu 83 empresas, cujo objetivo foi verticalizar as cadeias de setoriais, fortalecer a competitividade internacional e eliminar a guerra de preços entre as empresas chinesas. Por causa disso, as empresas que constituem o SASAC se tornaram poderosos interesses entrenchados, com capacidade para contrabalancear a liberalização econômica. A verticalização promovida pela corporatização fez emergir novos atores monopolísticos que bloqueiam novas empresas privadas e estrangeiras no mercado.

Além da corporatização das SOEs, o estado-partido adotou novas reformas para nomeação de quadros executivos das empresas do SASAC. O poderoso Departamento de Organização Central, encarregado da administração dos quadros da elite corporativa, nomeia os executivos das 53 SOEs. A princípio, o estado-partido exerce influência sobre as SOEs por meio de sua autoridade para indicar, transferir e remover seus principais quadros, além de alinhar os incentivos de carreira dos executivos com as prioridades da política. Mas como já foi observado, os executivos das empresas estatais estão longe de serem mera correia de transmissão passiva de sistemas de administração de pessoal centralizados. Esses quadros também derivam seu poder pessoal de outras fontes de legitimação. Burocratas que construíram suas carreiras dentro de um único setor ou empresa desfrutam de uma posição com profundas redes de contato pessoal dentro da indústria. O fenômeno tem sido denominado de departamentalismo (*benwei zhuyi*) e emergiu entre círculos com longos serviços prestados em burocracias especializadas e que afirmam sua autoridade para avaliar prioridades da política nacional a partir da perspectiva e interesses de sua própria arena burocrática. Como já foi salientado anteriormente, esse fenômeno coincide com a concepção de governança compartilhada destacada por parte da literatura (Kong 2009). Mas é também possível fazer paralelos com o debate sobre capacidade estatal. O principal deles é o conceito de *embedded autonomy* (Evans 1995). É interessante observar que o processo de corporatização dos *commanding heights* da economia chinesa tem sido conduzido por círculos burocráticos que se equilibram de forma independente entre a captura predatória de grupos privados em busca de renda (*rent seeking*) e os interesses verticais da estrutura decisória do estado-partido.

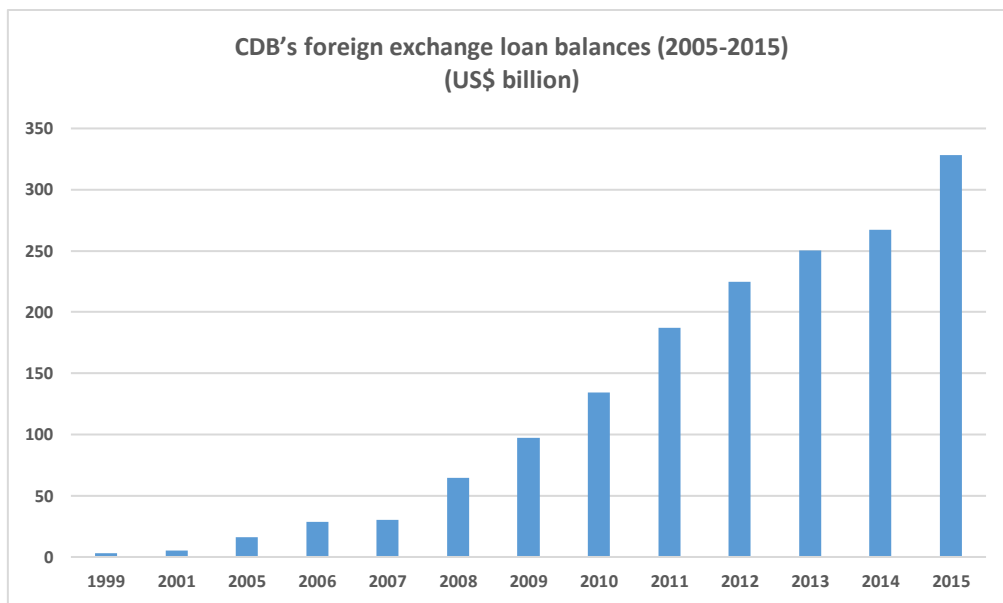
Para entender o desempenho das empresas de energia chinesas dentro e fora do país é preciso ter clareza sobre esses mecanismos de coordenação do sistema financeiro e burocrático. A partir dos números agregados apresentados no início da sessão, é importante ressaltar que a China se tornou nos últimos sete anos um dos maiores provedores globais de produtos e serviços energéticos, por meio do seu papel no comércio, particularmente na área de hidroeletricidade, fotovoltaicos, turbinas eólicas, baterias e plantas de energia térmica. Suas exportações de energia estão agora próximas a meio trilhão de dólares. Ao mesmo tempo, a China se tornou um dos principais provedores de capital para os mercados globais de energia, tanto em

investimentos quanto em aquisições e fusões (Kong and Gallagher 2016). Esse movimento de expansão é capitaneado por empresas estatais chinesas ativas no setor de energia.

Coordenação financeira e *funding* soberano do CDB

Com a crise financeira de 2008, a China anunciou um estímulo equivalente a 12,5% do PIB daquele ano. Mas o governo central financiou apenas 1,18 trilhões dos 4 trilhões de yuan empenhados no pacote. Embora a iniciativa tenha sido chamada de estímulo fiscal, o governo chinês decidiu que o pacote seria coordenado pelo sistema bancário estatal, por meio Veículos de Financiamento dos Governos Locais (LGFVs). A partir de fundos obtidos através da emissão de títulos da dívida de longo prazo, o Banco de Desenvolvimento da China (CDB) se tornou o operador central desse financiamento. Conhecido como modelo Wuhu, essa estratégia financeira foi responsável por uma extensa transformação da infraestrutura urbana na China na última década. De fato, o grosso desses recursos não foi orientado para saúde, educação ou habitação, mas para projetos de infraestrutura. Entre 2009 e 2010, a China aumentou seu endividamento na mesma velocidade que os EUA havia feito cinco anos antes da crise do mercado imobiliário que levou ao colapso do subprime. No final de 2010, os governos locais chineses estavam atolados numa dívida de 10,7 trilhões de yuans ou aproximadamente 1/3 do PIB do país. Do total dessa dívida, aproximadamente metade foram empréstimos contraídos por novos projetos a partir de 2009. Para efeitos de comparação, havia 360 empresas apoiadas por governos locais quando o Banco Mundial fez uma pesquisa em 2007, mas, no final de 2010, mais de 6.000 já estavam na carteira dos LGFV (Forsythe and Sanderson 2013).

Além desses mecanismos, há dois outros canais por meio dos quais o Estado chinês alia seu sistema financeiro com suas empresas de energia. A emissão de títulos financeiros pelos bancos de política e o emprego das reservas internacionais para capitalizar esses mesmos bancos. Os recursos fiscais do orçamento central e crédito oriundo dos Bancos Comerciais (SOBs) cumprem um papel minoritário, o centro nervoso do financiamento das empresas de energia chinesas é oriundo dos Bancos de política, entre os quais se destacam o China Development Bank (CDB) e o Export and Import Bank of China (Chexim). O montante dos empréstimos dos bancos chineses para investimento externo das empresas de energia do país (OFDI) somaram US\$ 144 bilhões entre 2002 e 2012, dos quais 88% vieram do CDB e Chexim, e o restante dos bancos comerciais. O Chexim é voltado para facilitar a cooperação econômica e o comércio exterior, além de ser a maior agência de financiamento comercial mundial. O CDB foi criado como uma instituição voltada para apoiar prioritariamente demandas de desenvolvimento doméstico relacionados à infraestrutura e indústria básica, mas na última década o CDB se expandiu, tornando-se não apenas o motor financeiro do desenvolvimento urbano, como também a maior instituição financeira do mundo para empréstimos externos após a crise de 2008.



Source: CDB Yearbooks and the CDB Research Academy

Atualmente, o CDB possui ativos totais de mais do que 12 trilhões de yuans (US\$ 1,88 trilhões), o que o torna duas vezes maior do que os demais bancos de desenvolvimento somados. Entre os instrumentos de *funding* do CDB, 70% é oriundo da emissão de títulos financeiros e o restante originado de capitalização das reservas internacionais chinesas. Antes do governo ter lançado uma reforma para transformar o CDB num banco comercial em 2007, o Central Huijing Investment injetou US\$ 20 bilhões de recursos das reservas estrangeiras chinesas. Em julho de 2015, quando o governo reverteu a reforma para manter o perfil de banco de desenvolvimento, o CDB recebeu uma nova injeção de capital de US\$ 48 bilhões. Mas o grosso dos recursos é oriundo da emissão de títulos financeiros (Kong and Gallagher 2016). O segredo do negócio é que a garantia do Estado chinês permite que os títulos do CDB tenham status de título soberano, o que torna os juros e os riscos a eles associados muito baixos, permitindo à China se financiar abundantemente.

ÍNDIA

Como já foi possível observar, a Índia talvez seja o caso onde os dilemas de coordenação decisória são mais agudos entre os BRIC. A hipótese de uma teoria da hierarquia policêntrica contesta as interpretações de viés centrípeto quanto a delegação de responsabilidades entre o centro e as esferas subnacionais. No entanto, há um conjunto de mecanismos fiscais da economia política do federalismo indiano que ajuda a entender seus padrões de coordenação.

Além de uma estrutura bancária estatal pública predominante e uma ainda restrita regulação do sistema financeiro, existem mecanismos fiscais e burocráticos que ajudam a entender como a política energética encontra espaço para cumprir seus objetivos de atender à demanda crescente de uma economia em expansão e com forte subvenção à grupos de interesse organizados na sociedade.

É importante salientar que o artigo 293 da Constituição permite aos estados emprestarem do mercado, mas estipula que quando o ente subnacional está endividado com o governo central ele precisa de uma permissão deste para tomar emprestado. Como os governos estaduais estão sempre endividados, o poder central usufrui de uma alavancagem sobre os governadores que determina o montante total dos empréstimos dos estados e as prioridades de alocação. A menos que novas transferências do governo central sejam feitas, a capacidade dos estados de aumentar suas despesas depende apenas de suas disponibilidades de receita dos tributos locais (Rao and Singh 2005).

Paralelo a essa alavancagem fiscal do governo central há também um outro instrumento de coordenação que é a capacidade burocrática expressa no papel do India Administrative Service (IAS). No entanto, há uma série de questionamentos na literatura especializada sobre a efetividade dessa cúpula burocrática em estabelecer prioridades e implementá-las. Entre 1990 e 2014, a média anual de crescimento econômico percapta foi de aproximadamente 6,5%, um recorde para a média indiana pós independência. No entanto, a expansão dessa cúpula burocrática do IAS, nesse mesmo período, foi quase nula e seus quadros tem sido assediados por uma variedade de práticas políticas que solapam sua coesão e efetividade.

Trajetórias da elite burocrática indiana e seus dilemas decisórios

Depois de completar seu ciclo básico de treinamento de dois anos, os quadros do IAS iniciam suas carreiras como magistrados subdivisionais, auxiliando funcionários sêniores nos governos distritais. Após quatro anos, em média, eles se tornam chefes executivos do distrito e passam a supervisionar a coleta de receita dos impostos, cumprimento da lei, administração de crises, supervisionam o desenvolvimento de todos os projetos de infraestrutura e colaboram com as agências distritais na implementação dos planos formulados pelo governo Central. Há na Índia 3,3 milhões de pessoas empregadas no serviço público em todos os níveis de poder, mas apenas 4.926 deles são quadros do IAS. Ao invés de crescer, acompanhando o aumento populacional e do PIB, os quadros do IAS diminuíram em termos percapta de 0,576 para 0,375 para uma população de 100 mil, entre 1990 e 2016 (Vaishnav and Khosla 2016). Desse ponto de vista, a capacidade burocrática de um dos principais instrumentos de coordenação e implementação de políticas do governo central foi enfraquecido.

No quadro geral da burocracia estatal do país, o India Administrative Service é aquilo que mais aproxima do modelo racional de estilo weberiano (Potter 1996). Mas os mecanismos que deveriam servir para consolidar rotinas impessoais e isonômicas de administração pública para garantir sustentação de longo prazo às políticas estratégicas parecem fragilizados. As baixas remunerações, quando comparadas a mão de obra especializada homóloga na esfera privada, têm desestimulado a atração quadros qualificados. A progressão funcional interna da carreira do IAS está apoiada menos em mecanismos de avaliação do desempenho individual do que na

valorização senioridade. E, finalmente, há uma cultura profundamente pervasiva de interferência política, através de mecanismos de transferências dos quadros do IAS por parte das lideranças políticas locais. A permanência média de curta duração dos funcionários do IAS nas suas posições (um média de seis meses em estados populosos, como Uttar Pradesh) e um crescente número de posições com importância, obrigações e salários distintos permitem que lideranças políticas possam promover transferências laterais para punir quadros burocráticos que contrariam seus interesses (Iyer and Mani 2012). Pesquisas preliminares têm explorado clivagens partidárias nesse comportamento das lideranças locais, salientando que partidos de dimensões regionais tendem a receber menos transferências fiscais discricionárias do governo central e procuram compensar essa desvantagem controlando os resultados das políticas por meio de um maior número de transferências de burocratas.

Paralelo a esse cenário de rotatividade burocrática dos quadros do IAS, vale a pena ressaltar que, diferente dos demais países dos BRICs, a Índia ainda é um país que preserva um número significativo de empresas estatais públicas sob controle dos governos estaduais (*State Level Public Enterprises* - SLPEs). As privatizações e reestruturações corporativas na Índia tiveram um alcance muito menor e não subtraíram os instrumentos de políticas das esferas subnacionais, como salientamos no caso do Brasil. Os dados disponíveis acusam a existência de 853 SLPEs que respondem por 7,1 % do PIB em 2008. As SLPEs empregam 1,92 milhões empregados e 60% dos investimentos dessas empresas são financiados por empréstimos de longo prazo – de origem de bancos públicos estatais, portanto. Essas empresas são divididas entre diversos setores da economia, dos quais a infraestrutura - que inclui empresas de transportes rodoviários e energia – responde 22,9% do número total, mas estão entre as maiores em termos de receita ou endividamento (Mishra; Kumari; and Srinivas 2014).

Ao lado desse mecanismo, há uma variedade de outros instrumentos financeiros e fiscais que cumprem o papel de coordenação da política energética. Como já observamos na sessão anterior, a persistente escassez financeira e operacional na distribuição tem resultado num círculo permanente de resgates financeiros feitos pelo governo central. Esse processo tem sido acompanhado recentemente de um aumento substancial dos investimentos privados e empréstimos de mercado, despertando temores das instituições de regulação financeira, como o Reserve Bank of India (RBI), de que isso poderia transbordar para os emprestadores e atingir todo o setor financeiros. As perdas do setor têm sido financiadas por empréstimos pesados feitos por todas as empresas do setor elétrico juntos aos bancos públicos. Os últimos dados sobre os empréstimos não saldados (*non-performing assets*) dos bancos comerciais do setor público acusam um *default* bruto de 2,785 trilhões de rúpias (US\$ 40,9 bilhões), com as empresas de distribuição de energia jogando um papel importante pela maior parte desta dívida (Nayyar 2016).

Em setembro de 2012, o gabinete do comitê de assuntos econômicos aprovou um resgate financeiro para restabelecer o setor de geração de energia. O montante desse resgate foi 1,9 trilhões rúpias e veio em resposta às necessidades de bancos e outras

instituições financeiras com grandes empréstimos não saldados ao setor energético. Este é o segundo resgate do setor em uma década – o episódio anterior ocorreu em 2002 e foi de Rs 400 bilhões em títulos governamentais para restaurar o setor financeiro exposto ao setor energético. Como é possível observar, o problema financeiro tem crescido ao longo do tempo e promete ficar pior (Khurana and Banerjee 2015). De acordo com a Comissão de Planejamento, a Índia precisa triplicar sua oferta de energia primária e aumentar sua capacidade elétrica instalada por pelo menos cinco a seis vezes em relação aos níveis de 2004 se desejar atender a demanda de 2032.

Os empréstimos oriundos de bancos e instituições financeiras tem dependido de uma garantia dos governadores, frente a uma conhecida insolvência das empresas de distribuição. Até 2011, cerca de metade dos empréstimos do setor vinham de bancos comerciais. Os montantes adicionais foram emprestados a taxas concessionais por instituições financeiras como Power Finance Corporation, Rural Electrification Corporation, e Infrastructure Development Finance Company, que, juntos, respondem por um total de 86% dos empréstimos do setor energético. O que vem sendo discutido pelos especialistas do setor é se tal volume descomunal de recursos não estaria afetando a adequação de capital dos bancos e seu valor líquido (RBI 2016). Mais do que metade dos 13 maiores bancos estatais tem financiado empréstimos para o setor energético de até 50% ou mais do seu valor líquido, levantando dúvidas se esse grau de exposição ao setor energético não poderia se espalhar por todo o sistema bancário e comprometer o restante da economia. Tradicionalmente, os governos estaduais têm garantido subsídios para cobrir tarifas abaixo do custo de recuperação para agricultura e consumidores domésticos.

**Income, Expenditure and Profitability for Utilities Selling Directly to Consumers
(Rs Crores)**

(2012-13)				
Region	Total Income - excluding subsidy	Total Expenditure	Profit without subsidy	Profit on subsidy received basis
Eastern	32,165	40,477	-8,339	-4,332
North Eastern	3,86	5,79	-1,93	-1,88
Northern	93,293	139,239	-46,035	-28,814
Southern	90,555	133,003	-42,276	-30,559
Western	97,935	106,766	-9,141	-6,036
Grand Total	317,808	425,275	-107,721	-71,621
(2013-14)				
Region	Total Income - excluding subsidy	Total Expenditure	Profit without subsidy	Profit on subsidy received basis
Eastern Total	33,806	42,605	-8,809	-4,654
North Eastern Total	4,377	6,487	-2,111	-2,056
Northern Total	111,642	165,53	-53,976	-37,521

Southern Total	90,555	133,003	-42,276	-30,559
Western Total	97,935	106,766	-9,141	-6,036
Grand Total	317,808	425,275	-107,721	-71,621

Source: Reserve Bank of India

Uma das razões-chave para a deterioração das finanças das empresas de distribuição indianas é o atraso e o não pagamento dos subsídios pelos governos estaduais. Esses subsídios deveriam ser pagos às Discoms para compensar a oferta de energia mais barata a certos segmentos protegidos pelos governos estaduais. Historicamente, as decisões de preço das Discoms são fortemente influenciadas pela agenda política dos governos estaduais. Apesar desse recorrente cenário, o governo central sempre interfere em último caso para garantir a solvência financeira das empresas por meio de aportes dos Bancos Públicos Estatais. Mais recentemente (novembro de 2015), o governo lançou a Ujwal Discom Assurance Yojana (UDAY) com o objetivo de contornar os problemas financeiros das distribuidoras e melhorar sua eficiência operacional. O objetivo, de acordo com o programa, seria aumentar a participação dos governos estaduais nos custos fiscais provocados pelos problemas financeiros das Discoms, assumidos pelo governo central através dos bancos públicos. Para se ter uma noção sumária do tamanho do problema, a exposição dos bancos às Discoms foi de Rs 1.6 – 1.8 trilhões, o que compreende cerca de 30% da exposição global dos bancos a todo o setor e energia. Basicamente a renegociação das dívidas através do UDAY implica em que os governos estaduais assumam 75% das dívidas das Discoms. Se de um lado, a UDAY oferece aos governos subnacionais a contrapartida do crédito para a eletrificação rural, por outro o programa reduziria significativamente o espaço fiscal dos estados, diminuindo a capacidade de despesas de capital com impacto negativo sobre o crescimento (RBI 2016).

Apesar desse cenário de fragilidade financeira, ainda prevalece o precário planejamento das empresas num contexto de crescente demanda por consumo, o que tem resultado em escassez e elevados preços de insumos, principalmente o carvão. A Índia passou a ser um importador de insumos para geração de energia – com aumento a dependência externa de 53% em 2003 para 74% em 2011. O déficit de planejamento leva as empresas a comprar energia de última hora no mercado *spot* para suprir consumidores finais, pagando mais caro do que se tivesse contratado no longo prazo. O aumento significativo do uso do carvão importado, frequentemente duas a três vezes mais caro do que o doméstico, agrava ainda mais as combalidas contas das empresas. Cerca de 76% do carvão consumido na Índia é empregado pelo setor de energia e 58% da eletricidade gerada vem do carvão (Pargal and Banerjee 2014).

Por outro lado, a política de garantir energia a baixo custo para os grupos de interesse com importante poder de barganha eleitoral – como é o caso dos agricultores – afeta de forma significativa as finanças do setor. O desequilíbrio financeiro das empresas de distribuição de energia está intrinsecamente relacionado à participação dos consumidores agrícolas no total dos consumidores. Tais consumidores não são apenas intensamente subsidiados pelos consumidores

industriais e comerciais, como parte de uma política governamental, como eles também recebem um subsídio adicional explícito do Estado. A participação da agricultura no consumo de eletricidade foi de 23% em 2011 enquanto a receita foi de 7% e teremos um quadro geral do problema.

Apesar de organizações multilaterais, como o Banco Mundial, insistirem que o problema financeiro da política energética indiana seria a excessiva interferência política do governo, através dos subsídios aos interesses entrincheirados (*vested interests*), não há dúvida de que a liberalização de preços poderia gerar efeitos inflacionários, com impactos mais agudos no custo de vida da população mais pobre e amplas consequências políticas. Portanto, como salientamos no arcabouço conceitual desse artigo, não é possível entender o problema financeiro do setor energético indiano a partir de uma lógica exclusiva de mercado. A compreensão da política energética na Índia exige a incorporação de variáveis que não respondem às necessidades da racionalidade econômica típicas do modelo de concorrência liberal.

RÚSSIA

A infraestrutura energética foi o pivô do colapso e da retomada das capacidades estatais da Rússia. No início dos anos 1990, o fim do regime soviético causou uma rápida descentralização dos recursos burocráticos do Estado. Sob Yeltsin [1991-1999], a cadeia de comando central-regional foi quebrada e os recursos burocrático-administrativos foram compartilhados pelo governo central com os líderes locais. As principais agências estatais encarregadas do planejamento e execução – Gosplan, Gossnab (oferta), Gostrud (labor), Gostekhnika (pesquisa e desenvolvimento) – foram abruptamente extintas. Nesse contexto, a privatização pós-soviética não foi apenas uma transferência de ativos do Estado para mãos privadas, mas significou também o simples roubo de propriedade – ou aquilo que a literatura tem chamado de “privatização por exceção” – em decorrência da incapacidade do Estado de monitorar o processo (Barnes 2006). O ministério do petróleo foi dividido numa dúzia de empresas independentes, acentuando a barganha política interna na Rússia, tanto verticalmente entre o poder federal e os potentados regionais, quanto horizontalmente entre empresas e grupos de interesse rivais (Ruthland 2008). Os problemas que se seguiram com a degradação da infraestrutura foram diretamente relacionados com a desorganização institucional do Estado após o fim da União Soviética. Além da crise fiscal e financeira, o país atravessou uma desorganização burocrática que perdeu de vista o planejamento de longo prazo. No entanto, o *boom* dos preços das *commodities* energéticas, a partir do fim dos anos 1990 e a reformulação regulatória e acionária da cadeia de petróleo e gás por parte do governo Putin [2000-2008] permitiu que o Estado russo recobrasse sua capacidade fiscal. O petróleo e o gás que, somados, respondiam por 20% das receitas tributárias federais em 2001, passaram a representar 49% em 2011 (Gustafson 2012).³

³ Goskomstat para os dados de exportação de petróleo e receitas de exportação totais e FMI e o Ministério do Desenvolvimento da Rússia para as receitas tributárias.

A introdução drástica e errática das reformas orientadas para o mercado deixou a Rússia com uma economia dual. De um lado, setores econômicos com preços em competição de mercado, de outro, amplos segmentos da economia orientados por preços regulados pelo Estado, especialmente aluguéis, transporte e energia. O governo amorteceu o impacto da transição de mercado, garantindo energia barata para os consumidores industriais e às famílias. Nessa mesma época, a indústria de eletricidade foi transformada num monopólio nacional, a Sistemas de Energia Unificada (RAO UES). Enquanto a UES paga preços de mercado na obtenção dos insumos para produção de energia, a empresa enfrenta controles severos de preços sobre suas próprias vendas. As tarifas são subsidiadas aos consumidores domésticos e à indústria. 55% da eletricidade é consumida pela indústria e apenas 10% pelas residências. Apesar dos subsídios, ainda havia enorme evasão no pagamento da conta de energia por parte das indústrias e prefeituras, que percebem a energia como bem público (Woodruff 1999). Em 1998 a situação se agravou e a UES foi incapaz de investir em nova capacidade. Os subsídios dos preços de energia são certamente o centro sensível dos dilemas federativos que permitiram tanto Yeltsin vencer a resistência da antiga *nomenklatura*, através de uma aliança com as forças políticas subnacionais, quanto Putin manter seu apoio eleitoral e alianças com as forças políticas locais (Genté 2014). Os adversários das reformas na UES, incluindo defensores da autonomia regional (governadores) e industrialistas, defendiam a manutenção de um maior controle sobre as tarifas, que permitisse o emprego dos subsídios como uma ferramenta política.

Após o fim do governo Yeltsin [1991-1999], observou-se uma nova centralização do poder do Estado através da política adotada por Vladimir Putin. Essa política pode ser observada através da colonização de uma rede burocrática estatal sobre um conjunto de empresas e bancos que compõem os *commanding heights* da economia russa. Putin buscou suprimir gradualmente todas as fontes concorrentes do poder soberano do Estado nacional, restringindo o grau de manobra institucional e econômica de autoridades regionais e de empresas estratégicas, especialmente aquelas voltadas para infraestrutura. Para isso, o Kremlin expandiu a participação acionária do próprio Estado em bancos e empresas, indicando quadros da burocracia central para o conselho de administração das empresas. Institucionalmente, Putin tem centralizado a estrutura federal da Rússia, reduzindo os poderes dos governadores regionais via reestruturação da câmara alta do parlamento russo, assimilando partidos políticos e facções na Duma,⁴ sob a égide do Partido da Unidade (criado pelo Kremlin), além de uma campanha seletiva para marginalizar os oligarcas do centro do poder político (Hashim 2005). Dessa forma, o Estado russo vem passando por um processo de retomada de sua capacidade burocrática e fiscal desde a chegada de Putin ao Kremlin, em grande parte beneficiado pelo *boom* dos preços das commodities energéticas. Os sinais mais claros desse processo foram o aumento do número de funcionários públicos federais. No período Putin, a burocracia voltou a se expandir e, entre 2000 e 2010, o

⁴ A Duma é a câmara baixa da Assembleia Federal. É composta por 450 deputados, eleitos para mandatos com a duração de quatro anos. Foi criada ainda no Império Russo, mas seria extinta em 1917. Entretanto, com o fim da União Soviética, ela foi reestabelecida em 1993, pelo então presidente Boris Yeltsin, após a sua vitória política na Crise constitucional daquele ano.

serviço público federal total cresceu em até 70%, alcançando um total de 870 mil funcionários.⁵

Quando Putin chegou ao poder os quadros burocráticos remanescentes não ofereciam um aparato leal e competente para transformar sua agenda em poder efetivo, nem um sistema de comando que produzisse anuência entre políticos, burocratas e na comunidade de empresários. A ausência do partido comunista deixou um vácuo de poder na estrutura de comando do Estado russo que foi substituída no governo Putin pelo Serviço de Segurança Federal (FSB), agência de inteligência que herdou a estrutura da KGB. Até aquele momento, a FSB era a organização com maior *esprit de corps*, mais profissional e disciplinada que havia restado no país. Além de supervisionar os governadores e províncias (*oblast*), esses quadros cumpriram a missão de restabelecer o poder central sobre a política local e o aparato judiciário (Reddaway and Orttung 2004). Ao empregar a estrutura burocrática da FSB, Putin construiu uma cadeia vertical de comando (*vertikal' vlasti*) que, somado a um braço executivo paralelo, permeia os novos distritos federais e uma rede de inspetores nas regiões. Para isso, a rede burocrática estatal representada pelos *siloviki* (denominação dada aos quadros do FSB) desempenhou um papel crucial, ocupando importantes cargos em áreas cruciais da infraestrutura russa, a exemplo do complexo energético, militar, transporte, comunicações (Kryshtanovskaya and White 2011).

Os trabalhos mais recentes sobre a trajetória de variação das carreiras de burocratas estatais veteranos e a biografia dos membros do conselho de diretores e grupos administrativos das vinte maiores empresas russas revelam aspectos importantes. A vasta maioria dos burocratas graduados se deslocou para empresas que são *commanding heights* da economia russa, onde a presença do Estado aumentou no período Putin (Huskey 2010). Os ministros que foram para os bancos e para a RAO EES serviram em ministérios relacionados ao segmento, tais como Ministério das Finanças, Comitê e o Ministério de Energia. O fenômeno da porta giratória (ou *pantouflage*) entre agências estatais e o mundo corporativo foi claramente evidente no setor energético. Esse processo foi também cuidadosamente detalhado pela literatura, que mostrou como a promoção dos gerentes (*menedzheri*) à custa dos técnicos (*energetiki*) ajudou o governo Putin a eliminar uma das principais barreiras à sua capacidade de regular o setor elétrico a partir do centro: os governadores regionais (Wengle 2012).

É importante ressaltar que, embora a abrangência dos *siloviki* no processo da policy seja considerável, a sua coesão como bloco político é duvidosa, considerando a intensa balcanização entre as agências que marcou o fim do segundo governo Putin (Easter 2008). Por outro lado, há uma controvérsia na literatura sugerindo que o crescente número de *siloviki* foi determinado mais pela ausência de um mecanismo institucionalizado de recrutamento da elite do que por intenções insidiosas de controle (Renz 2006). O fato é que os oligarcas e as elites regionais continuam a competir com os *siloviki* e os liberais econômicos por favores políticos naquilo que a

⁵ State Statistical Committee (Rosstat), reúne executivo, legislativo e judiciário, dos quais o executivo é o maior de todos. Não inclui exército ou serviços de segurança.

literatura tem denominado de paralelismo burocrático (Easter 2008). Putin parece comprometido com as reformas de mercado, mas também depende dos *siloviki* para reforçar graus de autonomia do Estado central, ao passo que os liberais e os *siloviki* precisam de um Estado autônomo forte para reforçar seus recursos de poder.

Bancos públicos estatais russos

Ao lado da retomada da coordenação burocrática do Kremlin, a partir das reformas institucionais adotadas pelo governo Putin, é relevante também destacar o papel dos bancos estatais russos como instrumento de alavancagem financeira do governo central e de consolidação da política energética. Como já salientamos na abertura desse artigo, uma das dimensões centrais da variedade de capitalismo na semiperiferia global é papel de intermediação financeira adotada pelo governo central através dos bancos estatais. Na Rússia não é diferente. O sistema bancário russo é altamente concentrado e sujeito a intervenções do Banco Central russo. Os dois principais bancos – Sberbank e o VTB – têm mais ativos líquidos do que os 20 maiores bancos combinados que se seguem a eles. Além desses dois gigantes estatais, há também outros três *State-Owned Banks* (SOBs) russos que estão no ranking das cinco maiores instituições bancárias russas. Os três campeões nacionais – Sberbank, VTB e Rosselkhozbank – controlam conjuntamente 42% de todos os ativos bancários da Rússia e os demais bancos estatais controlam 19%. Ao todo os bancos estatais russos têm sob sua guarda 60,4% de todos os depósitos de poupança das famílias. Os *commanding heights* bancários atuam como agentes estatais, combinando objetivos financeiros e não financeiros. Ao lado da participação acionária direta, o Kremlin possui outros mecanismos para influenciar bancos e empresas, a exemplo da alocação de liquidez, acesso a projetos nacionais, e contratos de serviços para entidades do setor público (Vernikov 2015).

Quando os quatro maiores bancos russos - Sberbank, VTB, Gazprombank e Rosselkhozbank – foram incluídos na lista de sanções do Departamento do Tesouro dos EUA que proibia qualquer transação com essas instituições em ativos com maturidade superior a 90 dias, o governo dos EUA pretendia interditar o acesso dessas instituições ao sistema financeiro internacional. A decisão do governo Obama, que correspondia a uma reação à ocupação militar da Criméia pela Rússia, terminou atraindo a atenção sobre o papel dessas instituições bancárias estatais como instrumento central da geopolítica do governo russo. O esforço desse artigo é filiar a política energética da Rússia numa abordagem teórica que considera que o objetivo-chave do Kremlin é a modernização econômica e a garantia de segurança e estabilidade da sua periferia. Os defensores dessa abordagem são conhecidos como *stabilisers* (Tsygankov 2006). Os estabilizadores não descartam sanções e o emprego do *hard power*, mas limitam o seu papel consideravelmente. Diferente da análise imperialista da política energética, os *stabilisers* não propõe que o Kremlin prefira mecanismos coercivos, tais como sanções ou chantagens, em lugar de preferencialmente usar a cooptação ou cooperação mútua. Por outro lado, os *stabilisers* se distinguem dos ocidentalistas à medida que se recusam a serem meros *rubber-stamp* de padrões de instituições democráticas ocidentais. As experiências das

empresas estatais de energia russas na sua área de interação comercial mais relevante, como é o caso do Cáucaso e Europa tem demonstrado que os investimentos em infraestrutura voltados para energia têm objetivos de consolidação comercial e redução da vulnerabilidade russa em relação a dependência de determinados circuitos comerciais politicamente instáveis. Nesse aspecto, os conflitos decisórios internos à própria política energética parecem mais robustos como variáveis explicativas de que pretensões geopolíticas exógenas. De acordo com a literatura, o Estado tem procurado formular uma estratégia de longo prazo, mas a sua política energética permanece dominada por ganhos de curto prazo e por interesses de elites em competição, mais do que interesses geopolíticos de longo prazo (Wenger 2009). Ou ainda, os investimentos estrangeiros das empresas estatais russas de energia podem representar interesses de longo prazo do Estado, mas como um resultado não intencional (Tepavcevic 2015).

O entrelaçamento das empresas públicas e privadas do setor energético russo com o sistema bancário estatal do país não é particularmente notável quando comparado ao forte imbricamento verificado nos demais BRICs. A enorme liquidez das empresas de energia russas talvez possa oferecer algumas pistas para essa autonomia. No entanto, considerando a proporção dos ativos dos bancos estatais russos (acima de 60% de todo sistema bancário do país) não é possível descartar o seu papel estratégico. Enquanto 74% do mercado de gás natural é dominado por empresas estatais (Gazprom e Rosneft), uma proporção menor, mas significativa do mercado de petróleo, está sob controle das empresas estatais - 34%. No mercado de carvão, os oligarcas privados são os maiores atores e controlam 76,9% das ações das maiores empresas de mineração russas. Na geração hidroelétrica, existem grandes empresas públicas e privadas. Entre as estatais, a RusHydro detém uma capacidade total instalada de 35,2 GW e é a maior empresa de geração hidroelétrica russa. A maior empresa privada de geração hidroelétrica russa, a EuroSibEnergó, possui uma capacidade total instalada de 19,5 GW e controla 9% do mercado de eletricidade da Rússia.

As fontes de financiamento para o investimento do setor energético russo oscilam e não tem um padrão que possa denotar uma estratégia política comum para todos os setores. No entanto, há algumas características robustas que merecem ser destacadas. Há uma enorme concentração do mercado entre um ou dois conglomerados, seja ele público ou privado. No carvão, por exemplo, duas empresas privadas russas controlam 43% do mercado de mineração – SUEK e a Kuzbassrazrezugol. Os bancos são a principal fonte de financiamento da indústria do carvão, mas são os bancos estrangeiros que respondem pela maior fatia do crédito - 65%. Os bancos estatais e/ou estrangeiros também atuam como principais fontes de financiamento entre as empresas de geração hidroelétrica. A EuroSibEnergó, controlada pelo oligarca Oleg Deripaska, também depende dos bancos como os principais agentes financiadores do investimento, em sua maioria absoluta estrangeiros, com destaque para projetos apoiados pelo Deutsche Bank e pelo Eximbank Chinês. A gigante estatal RusHydro possui 60,5% do seu capital sob controle da Federação Russa e tem levantado crédito especialmente de bancos estatais e multilaterais, a exemplo de US\$ 1,3 bilhões do Sberbank e US\$ 262,6

milhões do EBRD, ambos no final de 2011. Mas é no mercado de petróleo e gás que é possível observar uma atuação coordenada com os bancos estatais. Em média, os bancos russos respondem por 31% dos empréstimos bancários às empresas de óleo e gás. No entanto, a Gazprom, que controla 43,2% do mercado de gás, recebe 76% dos seus empréstimos bancários oriundos de instituições russas – o que sugere um imbricamento fundamental do setor bancário estatal com a principal fonte de receita do Estado russo (PROFUNDO (2012)).

BRASIL

Em 2001, o Brasil sofreu uma forte crise de abastecimento de energia que forçou o governo central a adotar uma política de racionamento durante o segundo semestre. Como a matriz de geração de energia mais importante é a hidroeletricidade, períodos de escassez de chuvas e queda dos níveis de reservatórios podem causar diminuição significativa da capacidade de geração. Mas a razão central dessa crise não pode ser atribuída a causas naturais, mas sim à ausência de planejamento de longo prazo decorrente de um modelo mal planejado de desregulação e privatização que predominou na segunda metade dos anos 1990.

A desverticalização da cadeia de energia promovida pelo governo central fez com que ele perdesse parte dos seus instrumentos de coordenação das políticas do setor e não realizasse os investimentos em geração que os grupos privados se abstiveram de fazer. Paralelamente, a máquina burocrática estatal foi significativamente dilapidada nos anos 1990, com aposentadorias em massa no serviço público e um longo período de ausência de novas contratações. Nesse contexto, as terceirizações se tornaram uma febre na maior parte dos serviços públicos, reduzindo a qualidade, elevando os custos e multiplicando casos de acidentes, como *blackouts* do sistema elétrico ou derramamento de óleo nas plataformas oceânicas. Nesse mesmo contexto, as empresas públicas estatais – as de energia e bancos federais são as maiores - foram forçados a colaborar no esforço fiscal, necessário para alimentar uma política monetária predatória que reverteu boa parte de suas receitas para o pagamento de juros extorsivos da dívida pública praticados pelo Banco Central. Os investimentos no período foram, portanto, insuficientes para acompanhar a taxa de crescimento do país ou mesmo para garantir a manutenção das instalações existentes.

A partir de 2004, um novo modelo regulatório foi adotado, trazendo de volta o governo central num papel de coordenação no mercado de energia. Inicialmente, a divulgação de propostas de um novo arranjo institucional e, em seguida, a consolidação regulatória com as leis 10.857 e 10.848 em março de 2004. O modelo promoveu a inversão dos contratos de energia elétrica do curto para o longo prazo, voltado para reduzir a volatilidade do preço e criar um mercado de contratos de longo prazo, de modo a permitir seu uso como garantia junto ao sistema financeiro. Também restabeleceu o planejamento setorial integrado e centralizado pelo Estado, na figura da Empresa de Pesquisa Energética. Nesse modelo em vigor, o mercado brasileiro de energia elétrica é dividido em dois ambientes de comercialização: o

primeiro, abriga consumidores cativos, denominado Ambiente de Contratação Regulada (ACR); e o segundo procura assegurar a concorrência e a liberdade dos consumidores livres, denominado de Ambiente de Contratação Livre (ACL) (Correia, Tiago et al 2006).

Apesar desse esforço da contra-reforma, a literatura especializada tem chamado atenção para o fato de que o governo central brasileiro perdeu significativa capacidade fiscal para realizar investimentos diretos, desde que o país transferiu uma série instrumentos de receita para as esferas subnacionais de governo. Especialmente na área de infraestrutura, onde a necessidade de coordenação e especialização burocrática é crucial, as esferas subnacionais isoladamente não têm à disposição os meios para implementar os investimentos. Até 2005, as esferas de governo subnacionais (estados e municípios) respondiam por 66% das despesas públicas nacionais, 70% da folha de pagamento dos funcionários públicos e 84,5% dos investimentos fixos em todo o país (Afonso; Araújo; and Biasoto Jr 2005). A tendência centrífuga do federalismo, baseada na descentralização das provisões fiscais da Constituição de 1988 teria sido essencialmente um processo de municipalização tanto da capacidade de receita quanto da provisão de serviços públicos. Apesar da excelente caracterização da importância do federalismo fiscal brasileiro, os autores não enfatizam um dos aspectos centrais desse esgotamento: o modelo de política monetária adotado no período - centrado em elevadas taxas de juros. Esse modelo obrigou o governo central a fazer um superávit fiscal primário que sistematicamente solapou a capacidade de investimento público em infraestrutura. E as medidas controle das despesas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, incidiram também sobre as esferas subnacionais. Talvez o dado mais relevante para ponderar o peso de cada um desses fatores (descentralização fiscal e da política monetária) como elementos de estrangulamento da capacidade de investimento foi oferecido pela própria literatura. Entre 1995 e 2003 ocorreu um aumento substancial da carga tributária – 5,6 pontos percentuais do PIB – enquanto as despesas públicas em bens e serviços decresceram em 0,5% pontos percentuais do PIB no mesmo período (Afonso; Araújo; and Biasoto Jr 2005). Atualmente, o Brasil possui uma carga tributária equiparável a países da Europa continental, sem ganhos significativos em capacidade de investimento em infraestrutura por parte do Estado. Quando se observa um aumento da dívida líquida interna do setor público de 20% para 44,8% do PIB entre 1994 e 2002 não é difícil imaginar para onde teria sido escoada o incremento do volume de receita tributária nesse mesmo período.

Dados mais recentes sobre a capacidade de investimento do governo central brasileiro destacam que as administrações da ex-presidente de Dilma Rousseff (2011-2015) também reproduziram a mesma lógica da restrição fiscal, contribuindo significativamente para as dificuldades de implementação das políticas de infraestrutura. Durante o governo Lula (2004 e 2010), as despesas de consumo do governo cresceram em termos reais 3,2% ao ano, o investimento da administração pública teve um crescimento médio anual de 14% e o investimento das empresas estatais um crescimento médio anual de 16,3%. No final de 2010, contudo, o governo central decidiu reverter essa tendência de crescimento, promovendo um

rigoroso ajuste fiscal para realizar um superávit primário de 3,1% do PIB em 2011. O resultado prático dessa mudança de curso foi a redução significativa das despesas governamentais em 2011: o ritmo de crescimento do consumo do governo caiu para 2,2%, e os investimentos públicos – tanto do governo central quanto das empresas estatais – decresceram 17,9% e 7,8%, respectivamente. Em 2012, o governo federal apontou que não considerava a possibilidade de realizar investimentos públicos diretos para promover crescimento e apostou suas fichas nas parcerias público privadas, por meio de concessões de projetos na infraestrutura. Nesse contexto, o investimento da administração pública cresceu a uma média real anual de -1% entre 2011 e 2014, enquanto os investimentos das empresas estatais cresceram a uma média anual real de -2,7% no mesmo período (Serrano and Summa 2015). Considerando o papel dos investimentos públicos para manutenção das políticas de energia - especialmente oriundos das empresas estatais – cortes dessa natureza provocam um desdobramento negativo de larga escala para o conjunto dos demais atores econômicos privados que também atuam na infraestrutura.

Paralelamente aos problemas fiscais do governo central, a dimensão das capacidades estatais está intimamente imbricada com a implementação burocrática das políticas energéticas. As pesquisas disponíveis têm salientado que, ao lado dos problemas de financiamento, a capacidade do governo estava relacionada com seus instrumentos de execução. Segundo as análises, a profissionalização dos conhecimentos técnicos disponíveis na burocracia federal estaria limitada pela baixa autonomia e coesão intragovernamental – duas dimensões fundamentais de acordo para as capacidades estatais. Por meio de uma pesquisa original, realizada nos setores de transporte e energia, Gomide e Pereira (2016) avaliaram a capacidade administrativa por meio da 1) profissionalização, 2) autonomia e 3) coesão burocrática. Segundo os dados sobre a profissionalização, os autores avaliaram informações sobre a escolaridade, experiência profissional, compatibilidade da trajetória profissional e a atuação na administração pública. Há um alto nível de qualificação na burocracia do setor de energia, com 71% dos respondentes com pós-graduação. Com relação a autonomia, foi possível avaliar essa dimensão por meio da relação de vínculo com a administração pública: 52% dos quadros do setor de energia são funcionários estáveis, de dedicação exclusiva à carreira, ou seja, não foram nomeados politicamente. Paralelamente, a percepção da interferência política como principal problema que afeta a rotina de trabalho do funcionário foi apontada por 42,9% dos burocratas do setor de energia.

Mas a análise das políticas energéticas no Brasil seria incompleta e superficial sem uma avaliação do papel do BNDES como principal instrumento de financiamento e coordenação. O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) está entre um dos cinco maiores bancos dessa modalidade no mundo e foi o principal instrumento de política fiscal anticíclica do Brasil no período crítico da crise de crédito global de 2007/08. Os desembolsos totais do BNDES entre 2007-2014 cresceram a uma taxa média real de 12% ao ano, alcançando o equivalente a 3,7% do PIB. Na infraestrutura, o setor de energia elétrica é uma das tradicionais áreas de atuação do BNDES. Entre 2007-2014, o banco financiou a totalidade das novas hidroelétricas que entraram em operação no Brasil, a partir do modelo de financiamento baseado

em *project finance* e no cofinanciamento de bancos comerciais, órgãos multilaterais e debêntures de infraestrutura. Nos demais projetos de energia renovável (eólicas e pequenas centrais hidroelétricas), a participação do BNDES foi de cerca de 63%. Nas termoelétricas, o banco respondeu por 39% da nova energia adicionada ao sistema.

A baixa relação crédito/PIB no Brasil – 56% contra 100% ou mais entre países da OCDE – torna o BNDES o único banco de desenvolvimento cuja participação no crédito total na economia é a maior entre todas as instituições financeiras brasileiras. Essa é uma informação relevante para se entender não apenas o papel predominante do BNDES, mas também o modelo de política monetária que se consolidou desde os anos 1990 e que fixou os padrões prudência regulatória do crédito (por meio dos compulsórios bancários) em patamares que limitam severamente o meio circulante (dinheiro) disponível. Apesar disso, a participação do BNDES no crédito total caiu entre 2002 e 2013 de 30,9% para 21%. Por outro lado, instituições homólogas como a KfW alemã ou a CDB chinês ampliaram sua participação no mesmo período de 8,1% para 12,7% e de 5,2% para 7,7% do crédito total, respectivamente. Portanto, a papel do BNDES é significativo dentro do estreito limite da política de crédito autorizada por um modelo monetário ultraconservador ainda vigente no Brasil.

Apesar disso, o papel do BNDES desde a crise do *subprime* tem sido crucial e explica de forma substancial as principais tendências da política energética brasileira na última década. A atuação anticíclica do BNDES no crédito se tornou conspícua, especialmente quando se observa a taxa de investimento. Em 2014, 20% de todo investimento fixo no país esteve atrelado a desembolsos realizados pelo BNDES. Em especial, nos últimos cinco anos os desembolsos do banco na área de infraestrutura cresceram 77%. O crédito para geração de energia elétrica foi crucial. O aumento da capacidade de geração das hidroelétricas entre 2007/2014 foi 17% ou o equivalente a 12,3 mil megawatts totalmente financiados pelo BNDES. Entre as térmicas, por meio de usinas que queimam carvão, gás, bagaço de cana, o aumento da capacidade instalada foi de 77%, com 39% desses projetos financiados pelo BNDES. E a grande novidade foi o crescimento exponencial das fontes renováveis, como a eólica, que saiu de uma capacidade instalada de 142 MW para 4.746 MW entre 2007 e 2014, com o BNDES respondendo por 63% desses projetos (BNDES 2015).

Participação do apoio do BNDES em geração de energia elétrica – 2007-2014
(Megawatts)

	Capacidade instalada em 2007* (A)	Aumento de capacidade instalada entre 2007 e 2014 (B)	Variação de capacidade instalada (B/A)	Capacidade adicionada por projetos apoiados pelo BNDES (C)	Participação do BNDES (C/B)
Hidrelétricas	71.747	12.348	17%	12.348	100%
Termelétricas	22.487	17.330	77%	6.811	39%
Eólicas	142	4.746	3339%	3.011	63%

PCHs	2.041	3.058	150%	1.892	62%
Total geração	96.417	37.480	39%	24.061	64%

Fontes: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e BNDES.

* Os valores informados correspondem à capacidade instalada no fim de 2006.

Conclusão

A proposta da construção de uma teoria de variedade de capitalismo da semiperiferia que posicione os dilemas federativos e os instrumentos de coordenação burocrática e financeira do Estado no centro das complementaridades institucionais constituiu o cerce do esforço empreendido no presente artigo. Brasil, Rússia, China e Índia possuem um arcabouço institucional de grande diversidade histórica e uma amplitude de atores e políticas que não podem ser desconsiderados para efeitos de uma análise de economia política comparada. No entanto, partindo de uma análise das políticas energéticas nos últimos trinta anos foi possível destacar algumas semelhanças no padrão de trajetória de reformas e na interação dos atores estratégicos.

A inserção dos BRICs no circuito da divisão internacional do comércio sofre de um amplo conjunto de restrições macroeconômicas das quais a energia é uma das mais relevantes, geopoliticamente. A política energética pode servir de esteio de acomodação de conflito distributivo doméstico, equilíbrio das contas públicas, competitividade das exportações e estabilidade inflacionária. Mas também pode ser um instrumento aprisionamento tecnológico do regime produtivo, quando um país exportador passa depender majoritariamente das receitas de commodities energéticas para sustentar suas despesas básicas. Fenômeno conhecido como doença holandesa (*dutch disease*) tem sido responsável pela baixa diversificação industrial de grandes exportadores de commodities energéticas.

A presente análise procurou explorar a política energética como um instrumento em torno do qual as capacidades estatais se organizam e do qual também se alimenta como um eixo de complementaridades institucionais. Por meio da análise da política energética é possível delimitar os feixes institucionais que circunscrevem a variedade de capitalismo na semiperiferia. O primeiro deles é o reconhecimento das variáveis institucionais domésticas como fator mais relevante para entender as principais tendências. A segunda foi um panorama dos dilemas federativos, seja para compreensão das reformas orientadas para o mercado, que atingiu as políticas energéticas dos anos 1990, seja para avaliar o movimento de centralização que se observou na década seguinte. A terceira, o papel das reformas administrativas ou a ausência delas para compreender a capacidade de coesão burocrática como elemento de coordenação das políticas energéticas. E, finalmente, o papel dos bancos públicos e de empresas estatais de energia como instrumentos de sustentação das políticas e para contornar os mecanismos centrífugos da capacidade estatal.

Bibliografia

- Abrucio, Fernando Luiz (2005) A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula, *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun.
- Afonso, José Roberto; Erika Amorim Araújo; e Geraldo Biasoto Jr (2005) “Fiscal Space and Public Sector Investments in Infrastructure: a Brazilian case-study”, *Textos para Discussão* No 1141, Brasília: IPEA
- Anderson, Perry (2010) Two Revolutions - rough notes, *New Left Review* 61, January-February
- Angang, Hu (2013) *Collective Presidency in China, Beijing: Institute for Contemporary China Studies*, Tsinghua University
- Arretche, Marta (2012) *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz
- Bardhan, Pranab (1984) *The Political Economy of Development in India*. Oxford and New York: Basil Blackwell
- Barnes, Andrew (2006) *Owning Russia – the struggle over factories, farms, and power*, Cornell University Press
- BNDES (2015) *Relatório de Efetividade 2007-2014 - A contribuição do BNDES para o desenvolvimento nacional*, 2ª Edição
- BNDES (2002), Privatização no Brasil 1990-1994/1995-2002, Agosto de 2002, acesso em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/cohecimento/pnd/Priv_Gov.PDF
- Brødsgaard, Kjeld (2014) *Globalization and Public Sector Reform in China*, Routledge Contemporary China Series
- Burns, John (2014) Looking West: The Impact of Western Ideas on Public Sector Reform Policies in China, in *Globalization and Public Sector Reform in China*, Routledge Contemporary China Series
- Cardenal, Juan and Heriberto Araujo (2013) *China's Silent Army*, London: Allen Lane/Penguin Books
- Chang, Ha-Joon (2002) *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Zed Books
- Chibber, Vivek (2003) *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*, Princeton University Press
- Collier, Stephen (2011) *Post-Soviet Social: Neoliberalism, Social Modernity, Biopolitics*, Princeton University Press
- Correia, Tiago et al (2006) Trajetória das Reformas Institucionais da Indústria Elétrica Brasileira e Novas Perspectivas de Mercado, *Revista Economia*, Set/Dez
- Cunningham, Edward (2015) “The State and the Firm: China’s Energy Governance in Context”, in *Gegi Working Paper*, March
- Dansie, Grant; Lanteigne, Marc; Overland, Indra (2010) Reducing energy subsidies in China, India and Russia: dilemmas for decision makers. *Sustainability*, Basel, v. 2, n. 2, p. 475-493
- Dawisha, Karen (2014) *Putin's Kleptocracy – who owns Russia?*, Simon & Schuster Paperbacks
- Downs, Erica (2011), Inside China Inc: China Development Bank’s Cross- border Energy Deals, Washington, DC: China Center at Brookings
- Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press
- Easter, Gerald (2012) *Capital, Coercion and Post-Communist States*, Cornell University Press
- Easter, Gerald (2008) The Russian State in the Time of Putin, *Post-Soviet Affairs*, 24(3), pp. 199–230
- Estado de S. Paulo, Tarifa de luz do País é a quinta mais cara do mundo, 16 de jul de 2004
- Evans, Peter and James Rauch (1999) Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of weberian state structures on economic growth, *American Sociological Review*, vol 64, n. 5, PP. 748-65, Oct
- Frankel, Francine (2009) *India's Political Economy: The Gradual Revolution (1947-2004)*, Oxford University Press; 2nd edition
- Garrison, Jean (2009) *China and the Energy Equation in Asia*, FirstForum Press
- Gore, Lance (2010) *The Chinese Communist Party and China's Capitalist Revolution: The Political Impact of Market*, Routledge Contemporary China Series

- Forsythe, Michael and Henry Sanderson (2013) *China's Superbank: Debt, Oil and Influence - How China Development Bank is Rewriting the Rules of Finance*, Bloomberg Press
- Genté, Régis (2014) La Russie expliquée par son chauffage, *Le Monde Diplomatique*, Juin
- Gomide, Alexandre and Ana Karine Pereira (2016) “Novas Dinâmicas de Desenvolvimento: capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo”, 40o Encontro Anual da Anpocs ST-24 Políticas Públicas: reconfiguração dos modelos de desenvolvimento e bem-estar social no Brasil e na América Latina
- Gustafson, Thane (2012) *Wheel of Fortune: The Battle for Oil and Power in Russia*, Cambridge: Belknap Press
- Hall, Peter and David Soskice, *Varieties of Capitalism – the institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001
- Hashim, S. Moshim (2005) ‘Putin’s etatization project and the limits of democratic reforms in Russia’. *Communist and Post-Communist Studies*. 38/1:25-48
- Huang, Yasheng (2008) *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, Cambridge University Press
- Howson, Nicholas (2014) Protecting the State from itself? Regulatory interventions in corporate governance and the financing of China’s State Capitalism, *Law & Economics Working Papers*, Art. 108
- Hoffman, David (2002) *The Oligarchs – wealth and power in the new Russia*, New York: Public Affairs
- Huskey, Eugene (2010) Pantouflage à la russe: The Recruitment of Russian Political and Business Elites, in Stephen Fortescue (ed.), *Russian Politics from Lenin to Putin: Essays in Honour of T.H. Rigby*, Palgrave Macmillan.
- Iyer, Lakshmi and Anandi Mani (2012) “Traveling Agents: Political Change and Bureaucratic Turnover in India.” *Review of Economics and Statistics* 94(3): 723–739
- Kale, Sunila (2014) *Electrifying India: Regional Political Economies of Development*. Stanford: Stanford University Press
- Kaviraj, Sudipta (1988) A Critique of the Passive Revolution, *Economic and Political Weekly*, Vol. 23, No. 45/47, Special Number (Nov.)
- Kohli, Atul (2004) *State-Directed Development - Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge University Press
- Kong, Bo and Kevin P. Gallagher (2016) “The Globalization of Chinese Energy Companies: The Role of State Finance”, Boston University’s Global Economic Governance Initiative, June, [https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2016/06/Globalization.Final .pdf](https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2016/06/Globalization.Final.pdf)
- Kong, Bo (2011) Governing China’s Energy in The Context of Global Governance, *Global Policy*, vol 2, special issue, Sept
- Kong, Bo (2009) China’s Energy Decision-Making: Becoming More like the United States? *Journal of Contemporary China*, 18 (62), pp. 789-812
- Khurana, Mani and Sudeshna Banerjee (2015) *Beyond Crisis: The Financial Performance of India's Power Sector*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
- Kryshtanovskaya, Olga and Stephen White (2011) The Formation of Russia’s Network Directorate, in *Russia as a Network State*, London: Palgrave Macmillan
- Leutert, Wendy (2016) Challenges Ahead in China’s Reform of State-Owned Enterprises, *Asia Policy*, number 21 (January), 83–99
- Lieberthal, Kenneth and Michel Oksenberg (1988) *Policy Making in China – leaders, structures, and process*, Princeton University Press
- Mazzucato, Mariana (2013) *The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths*, Anthem Press
- Mishra, R.K.; Ch Lakshmi Kumari; and K. Srinivas (2014) *State Level Public Enterprises in India: Performance and Prospects*, Academic Foundation
- Nayyar, Deepak (2016) “Loan Defaults – The Great Bank Robbery”, *Mint*, April 8
- Oi, Jean and Zhang Xiaowen (2014) Creating corporate groups to strengthen China’s state owned enterprises, *Globalization and Public Sector Reform in China*, Routledge Contemporary China Series
- Oi, Jean (1992) Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China, *World Politics*, 45(1), October, 99-126
- Pargal, Sheoli and Sudeshna Ghosh Banerjee, *More Power to India - The Challenge of Electricity Distribution*, World Bank, 2014,

- Potter, David (1996) *India's Political Administrators – from ICS to LAS*, Delhi: Oxford University Press
- PROFUNDO (2012) Involvement of Russian Banks and Other Financiers in Sensitive Sectors in Russia (a research paper prepared by Profundo for Banktrack), VJ Nijmegen: Banktrack (November)
- Rao, Govinda and Nirvikar Singh (2005) *Political Economy of Federalism in India*, Oxford University Press
- Reddaway, Peter and Robert Ortung (eds) 2004 *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield)
- Remick, Elizabeth (2004) *Building Local States – China during the republican and post-Mao eras*, Harvard University Asia Center
- Renz, Bettina (2006) 'Putin's militocracy? An alternative interpretation of siloviki in contemporary Russian politics'. *Europe-Asia Studies*, 58/6:903-24
- RBI- Reserve Bank of India (2016) *State Finances - A Study of Budgets of 2015-16*, April 2016
- Rocha, Thadeu (2011) Estado, Mercado e Burocracia no Setor Elétrico: trajetória e perspectivas das centrais elétricas brasileiras S/A (1954-2010), Dissertação de mestrado do programa de pós graduação em Ciência Política da UFF
- Rudolph, Lloyd and Susanne Rudolph (1987) *In Pursuit of Lakshmi - the political economy of the indian state*, University Chicago Press
- Ruthland, Peter (2008) Putin's Economic Record: is the Oil Boom Sustainable? *Europe-Asia Studies*, vol. 60, no. 6, pp. 1051-1072
- Schneider, Ben (2013) *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge University Press;
- Schneider, Ben and David Soskice (2009) Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems, *Economy and Society*, Volume 38, Issue 1
- Serrano, Franklin and Ricardo Summa (2015) Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014, *Nova Economia*, v.25 n.especial p.803-833
- Shih, Victor (2008) *Faction and Finance in China: elite conflict and inflation*, Cambridge University Press,
- Shirk, Susan (1993) *The Political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press
- Sinha, Aseema (2005) *The Regional Roots of Developmental Politics in India – a divided leviathan*, Bloomington: Indiana University Press
- Sola, Lourdes and Laurence Whitehead (2006) *Statecrafting Monetary Authority: Democracy and Financial Order in Brazil*, Oxford: Centre For Brazilian Studies
- Solnick, Steven (1998) *Stealing the State - Control and Collapse in Soviet Institutions*, Harvard University Press
- Taylor, Monique (2014) *The Chinese State, Oil and Energy Security*, Palgrave Macmillian
- Tepavcevic, Sanja (2015) The motives of Russian state-owned companies for outward foreign direct investment and its impact on state-company cooperation: observations concerning the energy sector, *Transnational Corporations*, Vol. 23, No. 1
- Tsygankov, Andrei (2006) If Not by Tanks, then by Banks? The Role of Soft Power in Putin's Foreign Policy, *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No. 7, November, 1079 – 1099
- Vaishnav, Milan and Saksham Khosla, *The Indian Administrative Service Meets Big Data*, Carnegie Endowment for International Peace, September, 2016
- Vernikov, Andrei (2015) The role of state in the banking industry: Evidence from Russia, *Desenvolvimento em Debate*, v.3, n.2, p.29-45
- Victor, David; David Hults; and Mark Thurber (eds), 2012 *Oil and Governance – State-owned Enterprises and the World Energy Supply*, Cambridge University Press
- Wade, Robert (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press;
- Wang, Zhengxu et al. (2013) Leadership in China's Urban Middle Class Protest: The Movement to Protect Homeowners' Rights in Beijing, *The China Quarterly*, 214, June, pp. 411–431
- Wengle, Susanne (2015) *Post-Soviet Power – state-led development and Russia's marketization*, Cambridge
- Wengle, Susanne (2012) Engineers versus managers: experts, market-making and state-building in Putin's Russia, *Economy and Society*, 41:3, 435-467¹
- Wenger, Andreas (2009). "Russia's energy power: implications for Europe and for transatlantic cooperation" *Russian Energy Power and Foreign Relations*, Routledge

Woodruff, David (1999) *Money Unmade: Barter and the Fate of Russian Capitalism*. Ithaca: N.Y.Cornell University Press