

A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública

Editado por Armando Castelar Pinheiro e Kiichiro Fukasaku

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

A Privatização no Brasil

**O Caso dos
Serviços de
Utilidade
Pública**

A Privatização no Brasil

O Caso dos
Serviços de
Utilidade
Pública

Editado por
Armando Castelar Pinheiro
Kiichiro Fukasaku



Sumário

Apresentação	
Armando Castelar Pinheiro	7
1. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil	
Armando Castelar Pinheiro e Fabio Giambiagi	13
2. Reforma do setor público na América Latina: uma perspectiva comparada	
Francisco Galvão Carneiro e Carlos Henrique Rocha	45
3. Privatização e governança empresarial no Brasil	
Luiz R. de Mello Jr.	71
4. Privatização de serviços públicos: a experiência da OCDE	
Stilpon Nestor e Ladan Mahboobi	103
5. Privatização do setor de telecomunicações no Brasil	
Ana Novaes	145
6. Privatização do setor elétrico no Brasil	
Carlos Kawall Leal Ferreira	179
7. Privatização do setor de transportes no Brasil	
Newton de Castro	221
8. Privatização do setor de saneamento no Brasil	
Antonio Carlos Parlatore	279

9. Um balanço da privatização nos anos 90	
Eduardo Modiano	321
10. Utilidades públicas, cidadania e participação	
Bolívar Lamounier	329
11. O juiz e a privatização	
José Renato Nalini	339
12. Evolução do mercado de telecomunicações no Brasil no período pós-privatização	
Antonio Carlos Valente da Silva	355
13. O futuro da privatização no Brasil	
Ricardo Coelho	363



Apresentação

Armando Castelar Pinheiro*

* Chefe do Departamento Econômico do BNDES, professor do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisador do Idesp.

Apesar de ter iniciado ainda nos primeiros anos da década de 80, a privatização brasileira só se destacou no cenário internacional quando chegou aos serviços públicos na segunda metade dos anos 90. Essa ampliação do programa teve importantes implicações de natureza micro e macroeconômicas. No nível micro, gerou a necessidade de melhorar as instituições e o aparato legal da regulação desses setores. No nível macro, teve impactos fiscais importantes para os diferentes níveis de governo.

Para analisar as implicações da privatização dos serviços públicos no Brasil, o BNDES e o Centro de Desenvolvimento da OCDE promoveram um seminário sobre o tema em abril de 1999, no Rio de Janeiro, do qual participaram pesquisadores brasileiros e estrangeiros, da OCDE e de outras instituições, como o FMI e a Cepal. O seminário teve um triplo objetivo: rever o processo de privatização no Brasil, com ênfase nos setores de utilidade pública; avaliar os resultados alcançados até o momento; e discutir os principais desafios que restam à frente. O evento foi estruturado em três partes. As primeiras quatro apresentações cobriram o contexto macroeconômico e o aparato institucional da privatização no Brasil, a experiência de reforma do Estado na América Latina, as relações entre privatização e governança corporativa e a experiência dos países da OCDE com a privatização dos serviços públicos. Um segundo conjunto de apresentações analisou individualmente as privatizações dos setores de telecomunicações, eletricidade, transportes e água e saneamento no Brasil. Um painel final abordou prospectivamente o processo de privatização brasileiro. Este volume colige os artigos elaborados para o seminário e apresenta ao seu final as apresentações do painel de encerramento.

A privatização brasileira carecia, no início, de um amplo apoio político. Não havia, por exemplo, um consenso sobre os impactos microeconômicos que ela poderia provocar no desempenho das empresas. Da mesma forma, argumentava-se, tanto interna como externamente, que o impacto fiscal da privatização, se existisse, seria desprezível. Não obstante, ela cresceu no Brasil até se tornar uma das maiores em todo o mundo. No primeiro artigo desta coletânea, *Armando Castelar Pinheiro* e *Fabio Giambiagi* analisam o contexto macroeconômico em que evoluiu a privatização brasileira e mostram sua influência sobre o aparato institucional que regula o Programa Nacional de Desestatização (PND). Além disso, apresentam e discutem os seus resultados agregados e trazem à cena o pano de fundo contra o qual analisar a desestatização dos serviços de utilidade pública.

Outros países latino-americanos adotaram ambiciosos programas de reforma do setor público antes do Brasil, e suas experiências proporcionam lições

importantes e uma útil base para comparações. O caso do México fornece um interessante paralelo, uma vez que os incentivos à desestatização tiveram origem essencialmente na necessidade de austeridade fiscal. Da mesma forma, a privatização na Argentina desempenhou um papel fundamental nos primeiros anos do Plano de Conversibilidade, ainda que com o tempo a preocupação fiscal tenha diminuído, enfatizando-se com mais intensidade os seus benefícios microeconômicos. A experiência chilena magnifica a motivação por reformas encontrada na Argentina, dada a necessidade de reverter a experiência de planejamento central do governo Allende, que envolveu um massivo programa de nacionalização. Em seu artigo, *Francisco Galvão Carneiro* e *Carlos Henrique Rocha* analisam essas experiências, discutindo, comparativamente, as particularidades da reforma do setor público no Brasil.

Em programas de privatização, ativos e passivos públicos são transferidos para o setor privado, encorajando o seu desenvolvimento e a capitalização do mercado financeiro. Em uma economia integrada, operações de desinvestimento não são circunscritas à economia doméstica, uma vez que a liberalização comercial e financeira permite a participação de investidores estrangeiros nessas operações e a formação de empreendimentos e redes transnacionais, integrando firmas privatizadas em diferentes países. Em seu artigo, *Luiz de Mello Jr.* analisa as relações entre privatização e governança corporativa, procurando responder a um amplo conjunto de perguntas sobre o tema: a) o que esperar das mudanças de comando sobre o desenvolvimento do mercado de capitais e a governança corporativa nos setores público e privado?; b) quais as principais diferenças de *performance* pública e privada em termos dos objetivos (maximização de lucros *versus* maximização da utilidade da burocracia) e limitações (orçamento rígido *versus* flexível, custos de transação, direitos de propriedade, contratos etc.)?; c) como melhorar a produtividade e a eficiência administrativa através da reforma do setor público?; d) o tipo de desinvestimento (parcial ou total, *corporatização*, contratos de gestão, acordos de arrendamento, contratos de construção e administração etc.) e o tipo de reestruturação prévia (injeção de capital acionário, absorção de dívidas, implementação de programas de eficiência etc.) afetam os preços de venda e a governança corporativa pós-privatização?; e e) as operações de desinvestimento, particularmente através de privatizações, impactam a posição externa do país através do estímulo ao investimento estrangeiro direto e em portfólio?

Os países da OCDE possuem uma vasta e diversificada experiência na reforma de empresas públicas – freqüentemente, mas nem sempre, sob a forma de privatização. No quarto artigo deste volume, *Stilpon Nestor* e

Ladan Mahboobi apresentam as principais conclusões do trabalho da OCDE nessas áreas, discutem suas implicações em termos de políticas públicas com base na descrição da experiência daqueles países e analisam, em particular, os motivos que os levaram à adoção da privatização, os objetivos que buscavam com essa política e o grau em que foram atingidos, enfatizando a importância do modelo de venda adotado, da forma de regulação e da proteção dos direitos do consumidor para o sucesso dessa política. O artigo contém ainda uma ampla discussão sobre as diferentes oportunidades de combinar a privatização com um aumento de competição nos serviços públicos.

Os setores de utilidade pública brasileiros são um caso interessante a ser estudado, dada a importância de questões federativas e de motivações macroeconômicas na privatização, na definição do aparato regulatório, no desenho das instituições e na estruturação da distribuição de serviços. Mudanças tecnológicas, economias de escala e liberdade nas decisões empresariais no mercado de produtos em casos como telecomunicações e energia representam desafios adicionais ao problema da fixação adequada dos preços dos ativos a serem privatizados, à definição dos aparatos regulatórios apropriados para o período pós-privatização e ao desenho do programa de desestatização em si. Uma relevante questão de política governamental é como delinear incentivos para uma melhor *performance* na distribuição de serviços e para a proteção dos direitos dos consumidores, bem como encorajar investimentos e atualização tecnológica para suprir as demandas de uma economia em crescimento.

Do quinto ao oitavo capítulos do livro, elaborados, respectivamente, por *Ana Novaes*, *Carlos Kawall Leal Ferreira*, *Newton de Castro* e *Antonio Carlos Parlato*, são enfocados os casos de telecomunicações, energia, serviços de transporte e água e saneamento. Respeitadas as peculiaridades de cada setor, os artigos mantêm uma estrutura comum, discutindo a organização dessas indústrias, a motivação para a privatização, as reformas regulatórias a ela associadas, os resultados alcançados e os desafios futuros.

Os cinco últimos capítulos, mais breves que os demais, discutem as reflexões dos cinco painelistas – pela ordem, *Eduardo Modiano*, *Bolívar Lamounier*, *José Renato Nalini*, *Antonio Carlos Valente da Silva* e *Ricardo Coelho* – sobre os desafios e as perspectivas da privatização no Brasil. De forma geral, esses depoimentos elaboram aquelas que podem ser consideradas as principais conclusões do seminário. Primeiro, apesar de já se ter avançado muito com a privatização, certamente mais do que se pensava ser factível há alguns anos, o processo ainda está longe de sua conclusão. Segundo, a privatização

dos serviços públicos é muito mais complexa do que a de outros setores da economia, como o industrial ou o financeiro, e não se encerra com a venda das antigas estatais. Isso, fundamentalmente, porque nesses casos a privatização envolve serviços consumidos por toda a sociedade, os quais são considerados cada vez mais direitos básicos da cidadania. Assim, a regulação desses setores é um desafio não trivial, pois tem objetivos por vezes difíceis de conciliar no curto prazo, como um serviço que seja ao mesmo tempo universal, de baixo custo e de alta qualidade. Além disso, sua efetividade depende não apenas da agência reguladora diretamente encarregada de cada setor, mas também de outras instituições do Estado, como o Judiciário.

1

Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil*

Armando Castelar Pinheiro**
Fabio Giambiagi***

* Os autores agradecem a Kiichiro Fukasaku, pelos comentários a uma versão anterior deste trabalho, e a Felipe Tâmega Fernandes, pela assistência em pesquisa. Nenhum dos dois é, obviamente, responsável por possíveis incorreções remanescentes no trabalho.

** Do Departamento Econômico do BNDES e da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

*** Do Departamento Econômico do BNDES.

1. Introdução

Desde o primeiro choque do petróleo, o foco da política econômica brasileira deslocou-se do crescimento para a estabilização. Não por coincidência, a atitude em relação às empresas estatais (EEs) também começou a mudar a partir de então, processo que resultou em um dos maiores programas de privatização do mundo. No último quarto de século, enquanto o Brasil lutava para estabilizar a economia e retomar o crescimento sustentado, formou-se gradualmente um elo entre a privatização e a política macroeconômica. Ao enviar ao Congresso Nacional, em março de 1990, a Medida Provisória 155, contendo o que viria a ser a base legal do Programa Nacional de Desestatização (PND), o Executivo tencionava usar a privatização para reduzir a dívida pública e consolidar o plano de estabilização promulgado na mesma ocasião. Desde então, o Brasil teve três presidentes – um deles deposto por *impeachment*; o outro adversário da privatização – e nove ministros da Fazenda. A gestão da política econômica foi caracterizada nesse período por muitos reveses e alguns êxitos. Apesar de ampliar o alcance da privatização, o PND conservou durante todo esse período a mesma base legal e institucional, em grande parte baseado na experiência da década de 80. Contudo, tanto as metas subjacentes de privatização como os argumentos a seu favor e o elo entre a privatização e a política macroeconômica mudaram com o tempo.

A importância dos objetivos macroeconômicos para o estímulo e a moldagem da privatização já foi há muito tempo reconhecida pela literatura econômica. Contudo, a relevância da privatização como forma de dar sustentação a programas bem-sucedidos de estabilização é muito mais controversa [ver Kikeri *et al.* (1992), Wright (1994) e Pinheiro e Schneider (1995)]. A experiência brasileira é interessante porque fornece indícios de efeitos nos dois sentidos. Cinco aspectos da ligação entre privatização e política macroeconômica no Brasil revestem-se de interesse especial.

Primeiro, o fraco desempenho econômico foi, isoladamente, o motivo mais importante para a privatização no Brasil. A privatização limita a liberdade do governo para adotar políticas econômicas intervencionistas, forçando-o a empregar uma estratégia de desenvolvimento mais voltada para o mercado. O apoio político à privatização aumentou porque era necessário restringir os gastos públicos e porque a tentativa malograda de utilizar as EEs como instrumento de política macroeconômica nos anos 80 levou a uma profunda deterioração da qualidade dos serviços oferecidos por essas companhias.

Segundo, até muito recentemente a privatização não era um elemento central da política macroeconômica do país. Mesmo assim, representou um importante papel na sinalização do compromisso de reduzir a participação do Estado na economia, sem a qual o Brasil poderia ter mais dificuldade no acesso aos mercados de capital estrangeiros.

Terceiro, o fracasso no controle da inflação limitava até há poucos anos a possibilidade dos governos de adotar um programa mais ambicioso de privatização.

Quarto, a privatização foi essencial para sustentar o Plano Real, função que continuará a desempenhar em menor escala nos próximos anos. As grandes privatizações de 1997/98 permitiram ao Brasil atrair significativos investimentos externos diretos, o que ajudou a financiar o grande déficit em conta corrente e a impedir que a dívida pública fugisse ao controle, apesar dos vultosos déficits públicos registrados desde 1995.

Quinto, embora a importância da privatização em termos macroeconômicos tenha sido recentemente reconhecida, tem-se enfatizado o seu impacto de curto prazo, sendo quase inteiramente desprezados os benefícios fiscais permanentes, que se calcula serem substanciais.

O principal objetivo deste trabalho é descrever os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização das empresas brasileiras de serviços públicos. Para ilustrar as muitas facetas da ligação entre objetivos macroeconômicos e privatização, e para mostrar como ocorreu a evolução da estrutura institucional, a análise começa com os primórdios da privatização no Brasil, em meados dos anos 70. Depois desta introdução, são discutidas a deterioração econômica e a redução da participação do Estado nas décadas de 70 e 80. A Seção 3 expõe o desempenho da economia e da privatização durante as administrações Collor de Mello e Itamar Franco. A Seção 4 faz o mesmo em relação ao primeiro governo de Fernando Henrique, quando teve início a privatização das empresas de serviços públicos. A Seção 5 apresenta os resultados da privatização até março de 1999 e discute as perspectivas para 1999/2000. A Seção 6 consiste em algumas observações finais.

2. Os acontecimentos dos anos 70 e 80: formação do estilo brasileiro de privatização

Pode-se considerar que o processo de diminuição da participação do Estado no Brasil remonta a 1974, quando o ex-ministro da Fazenda Eugênio Gudin,

um conhecido liberal, foi escolhido como “Homem do Ano” pela revista *Visão*, uma publicação muito influente na época [(Lamounier e Moura (1983)]. Na ocasião, Gudin observou: “Vivemos, em princípio, num sistema capitalista. Mas o capitalismo brasileiro é mais controlado pelo Estado do que o de qualquer outro país, com exceção dos regimes comunistas.” Depois desse discurso, *O Estado de S. Paulo*, um dos mais importantes jornais do Brasil, publicou uma série de 11 artigos sobre “O Caminho para a Estatização”. A comunidade empresarial organizou então diversos protestos públicos, que ficaram conhecidos como “Campanha contra a Estatização”.¹

Nessa época (1974), o Brasil estava saindo do mais autoritário período da ditadura militar e entrando em uma fase de gradual distensão política, que se prolongou até a segunda metade da década de 80. Esse clamor público contra a intervenção estatal poderia ser interpretado como a expressão de sentimentos profundamente arraigados aos quais a comunidade empresarial finalmente podia dar vazão. No entanto, é mais provável que tais queixas fossem a resposta a mudanças econômicas ocorridas no início da gestão Geisel. A esse respeito, são de particular importância as perspectivas de uma desaceleração do crescimento econômico e as duras medidas de ajuste ao aumento dos preços do petróleo e à recessão internacional (que, como sabemos agora, de fato não foram implementadas). Em tal cenário, as EEs fariam maior concorrência às empresas privadas nos mercados de insumos e produtos.

A reação do governo a essas queixas foi a adoção de medidas para fortalecer a posição competitiva das empresas privadas brasileiras em relação às EEs e às firmas multinacionais, incluindo a utilização de barreiras comerciais e de crédito subsidiado. Entretanto, a burocracia estatal e a sociedade em geral continuavam considerando as EEs como “patrimônio nacional”. No fim da administração Geisel, contudo, a inflação em alta e a deterioração das contas externas começaram a tornar evidente que o crescimento das EEs precisava ser controlado. Os militares já admitiam até mesmo a venda de algumas EEs, fato que havia sido vigorosamente rejeitado pelos ministros de Geisel em meados da década de 70.²

Os anos 80 foram um período de fraco desempenho econômico. Em 1981/89, o PIB *per capita* subiu 0,3% ao ano, o déficit público operacional

1 Para uma descrição dos estágios iniciais da privatização no Brasil, ver Pinheiro e Oliveira (1991).

2 Logo depois de tomar posse, em 1979, o presidente Figueiredo recomendou a seus ministros “a privatização das empresas e serviços estatais não estritamente necessários, para corrigir distorções do mercado ou atender aos requisitos de segurança nacional” [Palatnik e Orenstein (1979, p. 52)].

ficou na média em 5,1% do PIB,³ a inflação aumentou de 95% para 1.783%⁴ e os investimentos caíram de 21% do PIB em 1980/82 para 17,1% do PIB em 1987/89, enquanto entravam no país raríssimos investimentos estrangeiros diretos. No entanto, as causas da dificuldade econômica não foram as mesmas na segunda e na primeira metade da década: o Brasil foi severamente atingido pelo segundo choque do petróleo e o simultâneo aumento das taxas de juros internacionais, às quais ficou particularmente vulnerável depois de depender durante anos do financiamento externo para adiar os ajustes há muito necessários. Assim, o início dos anos 80 foi dominado pela necessidade de um ajuste profundo nas contas externas, pois o financiamento do grande déficit nas contas correntes do Brasil foi interrompido após a moratória do México, em 1982. A política econômica tinha por meta a geração de grandes superávits comerciais, com uma grande desvalorização cambial e uma marcante retração do PIB em 1983.

Na segunda metade da década, quando se atenuou a pressão sobre as contas externas, os políticos voltaram a atenção para a estabilização de preços. A inflação, que havia se elevado nos anos 70, fugiu ao controle na segunda metade dos anos 80, alimentada por um vultoso déficit público e sustentada por sofisticados mecanismos de indexação. O Plano Cruzado procurou controlá-la mediante congelamento de preços, mas fracassou em pouco tempo devido à permanência do enorme déficit público, ao aumento excessivo da base monetária e a uma queda de 8% da produção agrícola. Outros congelamentos de preços, em 1987 e 1989, não tiveram melhor sorte, pois os fundamentos econômicos continuaram a se deteriorar.

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

3 O déficit operacional difere do déficit nominal usado na maioria dos países porque considera as despesas com juros reais e não nominais. No restante deste trabalho, os termos déficit ou “necessidades de financiamento” devem ser entendidos no conceito operacional.

4 Inflação acumulada no ano. A menos que haja indicação em contrário, as taxas de inflação são medidas usando-se o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas. Os principais indicadores econômicos de 1980/98 encontram-se no Anexo.

(1987 e 1988)]. No início da década de 80, essas empresas receberam ordens de contrair grandes empréstimos nos mercados externos para ajudar a financiar o déficit em conta corrente. Como consequência, foram duramente atingidas pela maxidesvalorização de 1983. O preço dos bens e serviços por elas produzidos foi artificialmente reduzido, primeiramente para aumentar a competitividade nas exportações e, posteriormente, como um elemento das tentativas heterodoxas de controlar a inflação. As políticas destinadas a reduzir a absorção interna tiveram como resultado uma queda do investimento nas EEs, que diminuiu em quase um terço (1,5% do PIB) entre 1980/82 e 1987/89. A utilização das EEs como instrumento da política macroeconômica contribuiu para a deterioração da administração dessas empresas (outro grande fator que concorreu para isso foi o aumento da interferência política) e prejudicou grandemente a qualidade de sua produção.

Em 1979, o governo criou a Secretaria Especial de Controle das Estatais (Sest), para assegurar a introdução dos objetivos macroeconômicos na administração diária das EEs e, em especial, para lhes impor limites ao aumento de gastos. Anualmente, todas as EEs federais precisavam submeter seus planos de investimento, importação e outros gastos à aprovação da Sest [Werneck (1987)]. Com a Sest, houve uma mudança na orientação da privatização, passando do apoio às empresas privadas para a contenção da expansão das EEs. Tal mudança não foi ditada por motivos políticos, visto que a propriedade pública da maioria dessas empresas continuava sendo encarada como um fator essencial do desenvolvimento econômico e da segurança nacional.

Uma das primeiras medidas da Sest foi realizar um censo das instituições públicas federais, tendo sido identificado um total de 505 entidades, das quais 268 foram classificadas como EEs. No entanto, somente em 1981 foi criada uma “Comissão Especial de Privatização” – o primeiro passo concreto no sentido de alienar os ativos estatais –, a qual identificou 140 empresas que poderiam ser privatizadas a curto prazo e arrolou 50 delas para venda. Em 1981/84 foram vendidas 20 EEs, uma foi arrendada e oito foram absorvidas por outras instituições públicas. As receitas obtidas totalizaram US\$ 190 milhões.

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

alterar a intervenção do Estado na economia, como tal. De fato, naquele mesmo período inicial, o BNDES absorveu seis empresas privadas falidas. Outros grandes obstáculos à privatização eram as preocupações com a “segurança nacional” e a desnacionalização da economia. É revelador o fato de que, ao longo de toda a década de 80, a Sest desfrutava de prestígio muito maior do que qualquer uma das comissões de privatização instituídas naquele período.

Durante a gestão Sarney (março de 1985 a março de 1990), a privatização manteve o mesmo ritmo lento do período anterior, embora a retórica oficial tivesse mudado consideravelmente. Foram vendidas 18 empresas, que geraram uma receita de US\$ 533 milhões. Outras 18 foram transferidas a governos estaduais, duas foram incorporadas a instituições federais e quatro foram fechadas. Os problemas continuavam os mesmos: falta de compromisso político,⁵ inflação elevada, crescimento pequeno e irregular e restrições à participação de potenciais investidores, como, por exemplo, a exclusão dos investidores externos.

Um aspecto essencial dessa primeira fase de privatização foi o papel desempenhado pelo BNDES. Das 268 EEs identificadas no censo da Sest, 76 eram companhias anteriormente privadas. Várias delas eram subsidiárias do BNDES, que acabou se tornando acionista voluntariamente ou em virtude do não pagamento dos empréstimos concedidos. Como a maioria dessas empresas continuava a registrar prejuízos, parte substancial dos recursos financeiros e humanos do BNDES estava sendo usada para administrá-las. O Banco decidiu então, por iniciativa própria, vendê-las e livrar-se dessa carga.⁶ Os procedimentos criados pelo BNDES para se desfazer dessas empresas – ou seja, venda em leilão público em bolsa de valores, uso de uma empresa de consultoria para propor um preço mínimo e de uma firma de auditoria para supervisionar cada processo – foram posteriormente adotados pela lei de privatização agora em vigor. Da mesma forma, muitas das pessoas que gerenciaram as privatizações da década de 90 também haviam participado do esforço inicial de privatização.

5 De fato, enquanto a privatização avançava, foi promulgada a nova Constituição de 1988, que instituiu uma série de monopólios públicos em áreas como telecomunicações e petróleo e restringiu a participação estrangeira nas áreas de mineração e eletricidade.

6 A estratégia foi assim descrita por Marcio Fortes, então presidente do BNDES: “A privatização não era, de fato, uma política central. Era a necessidade que o BNDES tinha, em primeiro lugar, de gerar recursos a partir de seus ativos; em segundo lugar, de obter liquidez para suas atividades normais; e, em terceiro lugar, porque sua administração interna estava sendo fortemente prejudicada pelo acúmulo de tarefas gerenciais necessárias nas atividades diárias, pois era o proprietário ou acionista majoritário de mais de 25 empresas de grande complexidade” [Fortes (1994)].

3. Início dos anos 90: implementação do Programa Nacional de Desestatização

No final da década de 80, a situação começou a mudar rapidamente. A economia continuava a piorar e a inflação havia atingido níveis recordes. O fracasso da Sest no controle dos gastos das EEs também ficou evidente, como demonstrou o substancial aumento de despesas com salários em 1989 [Pinheiro e Giambiagi (1997)]. Nesse período, a opinião generalizada sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico estava sofrendo uma mudança radical em termos de seu papel na política pública. A estratégia da substituição de importações estava sendo suplantada por um modelo econômico mais aberto e desregulamentado. A privatização passou a ser uma das principais prioridades da nova administração. Logo depois de tomar posse, o novo governo enviou ao Congresso, em março de 1990, a Medida Provisória 115, que se tornou a Lei 8.031, instituindo o Programa Nacional de Desestatização (PND) e a maioria das regras que ainda o regem.

A estrutura institucional do PND – que permanece com pequenas alterações até hoje – baseava-se na experiência do BNDES nos anos 80. Foi criada uma Comissão Diretora da Privatização, encarregada de supervisionar o programa e tomar decisões sobre as principais questões, tais como recomendar ao presidente da República as empresas a serem incluídas no PND e aprovar a forma e as condições de venda das EEs, em especial o preço mínimo de leilão.⁷ O BNDES foi incumbido das tarefas de administração do PND no dia-a-dia e da implementação das diretrizes determinadas pela Comissão de Privatização. Para cumprir essas tarefas, o BNDES seleciona, mediante licitação pública, duas firmas de consultoria (ou consórcios de firmas) para cuidar de cada empresa a ser vendida. A primeira firma de consultoria faz uma avaliação da empresa e recomenda um preço mínimo. A outra, além de fazer uma avaliação semelhante, aponta obstáculos à privatização, propõe soluções, identifica investidores potenciais e sugere a forma de venda. Em seguida, a Comissão de Privatização definia o preço mínimo de leilão da empresa, com base na avaliação das firmas de consultoria. Menos visível, mas não menos importante para a transparência do PND, é a firma de auditoria que acompanha todas as etapas do processo

⁷ Essa Comissão era formada por 12 a 15 membros, nomeados pelo presidente da República e pelo Senado e aprovados pelo Congresso. Apenas cinco deles pertenciam ao governo.

de venda de cada EE. A venda só pode ser fechada depois que essa firma emite um relatório de auditoria adequado. Todas as privatizações também são acompanhadas de perto por um subcomitê da Câmara dos Deputados, pelo Judiciário e pelo Tribunal de Contas da União, que emite periodicamente um parecer sobre o preço mínimo estabelecido para as empresas colocadas à venda. Quase todas as vendas foram objeto de sentenças judiciais referentes a questões variadas.

Uma característica distintiva do PND, principalmente até 1996, era o fato de permitir que os investidores pagassem pelas ações das EEs não somente com dinheiro, mas também com diversos tipos de títulos públicos, aceitos pelo seu valor nominal, apesar de serem negociados no mercado com deságios significativos. Esses títulos eram principalmente dívida não paga do governo, batizados pela imprensa de “moeda podre”. Para entender a fundamentação dessa decisão, é importante considerar o contexto macroeconômico no qual teve início o PND.

A administração Collor de Mello tomou posse em meio a uma inflação avassaladora – 84% ao mês no início de 1990 – e a preocupações com a possibilidade de o governo sustar o pagamento do serviço de uma dívida que aumentava rapidamente. Era visível a necessidade de uma ação decisiva, porém as drásticas medidas adotadas surpreenderam a maioria dos analistas. Depois de um feriado bancário de três dias úteis, grande parcela dos ativos financeiros da economia foi congelada no Banco Central. Esses ativos deveriam permanecer ali por 18 meses, sendo posteriormente devolvidos em 12 prestações mensais. Estima-se que tenha sido bloqueada a soma de US\$ 40 bilhões de novos cruzados (a moeda brasileira da época). A principal justificativa dessa estratégia era a opinião, de parte de muitos analistas econômicos, de que o alto índice de liquidez da dívida pública era uma causa importante da inflação galopante registrada no fim do mandato do presidente Sarney.

O governo acreditava que poderia devolver essa poupança à população sem criar problemas como os que seu predecessor havia enfrentado, incentivando as pessoas a usar tais recursos para comprar ações das EEs em processo de privatização. Assim, quando o PND foi lançado, o governo pretendia privatizar rapidamente grandes empresas. No início de maio de 1990, a projeção era de que as receitas da privatização no ano atingiriam US\$ 9 bilhões, cifra reduzida para US\$ 7 bilhões ainda naquele mês e depois para US\$ 4 bilhões em julho de 1990. Contudo, a ligação entre a privatização e o programa de estabilização foi prejudicada porque nenhuma dessas metas foi atingida, já que nenhuma empresa foi privatizada em 1990.

Inviabilizou-se, portanto, o círculo virtuoso no qual a poupança bloqueada no Banco Central geraria demanda pelas ações das EEs e uma redução do estoque de cruzados novos ajudaria a consolidar a estabilização. Isso se deveu a problemas na condução dos dois programas.

A privatização através do PND mostrou ser muito mais difícil do que se previa a princípio. As muitas salvaguardas da Lei 8.031 para impedir falcaturas no PND e assegurar sua transparência – que, como se viu posteriormente, foram essenciais para a sobrevivência do programa [Abreu e Werneck (1993)] – faziam com que cada venda levasse meses. Outra causa da demora era a má situação financeira em que se encontrava a maioria das empresas em processo de privatização e a necessidade de renegociar acordos de acionistas com investidores privados nacionais e estrangeiros. Outra causa, ainda, era a necessidade de derrubar, na Justiça, liminares suspendendo várias das mais importantes vendas. Só no caso da Usiminas, por exemplo, a primeira empresa a ser vendida, o governo precisou lidar com 37 ações judiciais para poder dar prosseguimento à venda.

Dessa forma, quando efetivamente ocorreu a venda da Usiminas, no fim de 1991, a poupança privada congelada no Banco Central já começava a se integrar outra vez à economia, e as metas originais do governo para o PND precisaram ser revistas. A demora também comprometeu o objetivo de vender parte das ações de forma pulverizada, de maneira a “democratizar” a propriedade acionária. Além disso, a demora também contribuiu para reduzir a receita que se esperava obter com os Certificados de Privatização (CPs).⁸ Apenas cerca de metade dos US\$ 2,7 bilhões que o governo, a princípio, esperava arrecadar com os CPs foi de fato obtida, e estes foram pagos com outros títulos da dívida pública e não com dinheiro, como inicialmente previsto. Embora as regras iniciais do PND previssem unicamente o uso de cruzados novos, CPs e títulos de dívida externa como alternativas ao pagamento em dinheiro, com o passar do tempo um número cada vez maior de títulos do governo também foi transformado em “moeda de privatização”. Entre eles estavam as dívidas de médio e longo prazo de empresas estatais e do setor público federal.

Vários fatores contribuíram para a decisão de aceitar esses outros títulos como forma de pagamento. Primeiro, a aceitação dessas moedas permitiu

8 Os CPs foram um título, criado em março de 1990, que as instituições financeiras e as seguradoras eram obrigadas a adquirir, e que só podia ser usado como meio de pagamento nos leilões de privatização.

a criação de instrumentos de financiamento a longo prazo que, de outra maneira, não seria possível. Dessa forma, o BNDES não precisava financiar diretamente os compradores de EEs, como na década anterior, o que teria sido politicamente impossível no início da década de 90.⁹ Em segundo lugar, a transferência das dívidas das EEs ao Tesouro Nacional e sua securitização tornaram essas empresas muito mais atraentes para os investidores privados: em vários casos, na verdade, teria sido difícil privatizar seguindo outro caminho. Em terceiro lugar, a aceitação desses títulos de dívida como moeda de privatização era uma garantia de que as receitas não seriam usadas para financiar o aumento de gastos.¹⁰

O desempenho da economia em 1990/92 foi decepcionante, com uma contração do PIB de 1,3% ao ano, em média. Em 1992, a inflação atingiu 1.158%, a taxa de investimento caiu a um patamar inédito de 14% do PIB e a taxa de desemprego avançou para 5,8%. O malogro da estabilização da economia, por sua vez, tornou muito mais difícil a privatização, já que aumentava o risco de se investir no Brasil. Os investidores estrangeiros também foram desestimulados pela falta de acordo acerca da negociação da dívida externa do Brasil. No entanto, esse ambiente também fez com que o avanço na privatização se tornasse essencial para aumentar a credibilidade do governo, demonstrando sua intenção de alterar o *status quo*, principalmente aos olhos dos investidores estrangeiros e organismos multilaterais, aliados que o governo precisava para implementar as reformas de que o país necessitava e evitar a hiperinflação.

Em setembro de 1992, quando o presidente Collor de Mello sofreu o *impeachment* e foi substituído pelo vice-presidente Itamar Franco, muitos temiam pelo futuro do PND. O novo presidente já manifestara abertamente sua oposição à venda da Usiminas e, em vários episódios, havia se confrontado com o presidente do BNDES, que então presidia a Comissão de Privatização. Contudo, após uma suspensão de três meses, durante os quais todos os procedimentos do PND foram objeto de rigoroso exame (mas não substancialmente alterados), o governo Itamar Franco deu prosseguimento ao processo de privatização, ao mesmo tempo em que dava ênfase a pagamentos

9 O financiamento direto pelo BNDES ou pelo Tesouro Nacional voltou a ocorrer quando o uso das moedas de privatização foi abolido.

10 No início da década de 90, as moedas de privatização eram o instrumento preferido dos compradores para adquirir EEs. No entanto, esses títulos não apareciam – devido a falhas das estatísticas fiscais – nos relatórios oficiais divulgados pelo Banco Central. Conseqüentemente, embora a privatização tenha de fato reduzido a dívida pública “real”, de acordo com os relatórios oficiais o efeito líquido foi praticamente nulo durante diversos anos.

em moeda corrente,¹¹ maior distribuição da propriedade das ações e inclusão de participações minoritárias detidas pelo Estado, direta ou indiretamente, em diversas empresas.¹² A lei também foi alterada de modo a permitir a participação sem limites de estrangeiros no PND.¹³ No final, o PND privatizou mais empresas e arrecadou mais receita no governo Itamar Franco do que na administração anterior, apesar da falta de entusiasmo inicial do presidente pelo processo. A privatização deixou de ser uma política governamental para se tornar uma reforma com ampla sustentação política.¹⁴

O governo Itamar Franco reduziu as taxas de juros, permitindo que a economia se expandisse, diminuindo o desemprego e incentivando maiores taxas de investimento. Ao mesmo tempo, no entanto, a inflação continuava a aumentar. Por esse motivo, o fato mais notável de sua administração foi o lançamento do Plano Real, que fez a inflação cair de uma taxa anual de 7.336% no primeiro semestre de 1994 para 91,7% no segundo. A redução da inflação fez aumentar a renda real e a oferta de crédito, dando mais impulso à recuperação iniciada em 1993. Em 1993/94, o PIB cresceu 11,1%. Nesse ínterim, a privatização continuou a atuar como uma espécie de “selo de qualidade” da política econômica, sinal de compromisso com as “reformas voltadas para o mercado”. Isso deu ao Brasil condições de competir com outros países emergentes pela captação de substanciais fluxos de capital, num momento em que a oferta mundial de dinheiro era abundante.¹⁵

O PND representou uma grande ampliação do alcance da privatização, com a sua primeira venda tendo gerado mais receita do que todas as privatizações anteriores. A maioria das EEs industriais foi privatizada em

11 A partir de janeiro de 1993 foi estabelecido um piso para o uso de dinheiro no pagamento dessas empresas. Esse piso é fixado caso a caso pelo presidente da República. Para uma discussão das vantagens comparativas entre pagamento em dinheiro ou em títulos da dívida, ver Pinheiro e Landau (1996).

12 Cerca de 600 participações minoritárias foram incluídas no Programa, que adotou um procedimento simplificado para a sua venda.

13 A participação de investidores estrangeiros, proibida na década de 80, foi permitida no PND pela Lei 8.031, que, no entanto, estipulou que o investidor estrangeiro não poderia adquirir mais de 40% do capital votante da EE, a menos que o Congresso votasse uma autorização expressa em contrário. Outras restrições, muitas delas relativas ao uso de títulos da dívida externa como moeda de privatização, foram introduzidas em 1990 e gradualmente extintas sem terem tido influência significativa.

14 Uma discussão aprofundada da privatização no Brasil na primeira metade da década de 90 pode ser encontrada em Abreu e Werneck (1993), Mello (1994) e Pinheiro e Giambiagi (1994).

15 Essa “sinalização” indireta, mais que os dólares que ingressaram diretamente no país através da privatização, foi um fator chave por trás da decisão de levar adiante os esforços de privatização na gestão Itamar Franco, apesar da oposição expressa por ele no início do PND.

1991/94, incluindo todas as empresas públicas dos setores de siderurgia e fertilizantes, a maioria do setor petroquímico e diversas de outros setores. É interessante observar que os argumentos do início da década de 90 para ampliar o alcance das privatizações menosprezavam sua importância macroeconômica cada vez maior. Estes eram os principais argumentos:¹⁶

- O Estado não deveria executar atividades que o setor privado fosse plenamente capaz de realizar.¹⁷ Ao contrário, deveria concentrar seus esforços em áreas como educação, saúde, segurança e regulação.
- A privatização estimularia o investimento das ex-estatais, fato que não aconteceria se elas continuassem sendo propriedade do Estado, e aumentaria sua produtividade mediante a adoção de tecnologias mais eficientes. Da mesma forma, sob administração privada e sem ingerências políticas e controles governamentais, essas empresas se tornariam mais dinâmicas e eficientes [Pinheiro (1996)].
- A privatização diminuiria a concentração do mercado de ações e, possivelmente, aumentaria o número de acionistas no mercado de capitais.
- A divisão dos monopólios públicos em várias empresas ou a venda separada das EEs do mesmo setor (como no caso de aços planos) criaria um ambiente mais competitivo, provocando um aumento da eficiência técnica e distributiva.

Embora reconhecido pela literatura, o impacto fiscal da privatização foi considerado de pouca importância.¹⁸ Esperava-se que a privatização das

16 O artigo 1º da Lei 8.031 expõe os “principais objetivos” do Programa: “I – Mudar o enfoque estratégico federal da política econômica mediante a transferência de atividades indevidamente executadas pelo setor público à iniciativa privada; II – Reduzir a dívida do governo e assim ajudar a melhorar as finanças públicas; III – Auxiliar a retomada do investimento nas empresas e atividades transferidas ao setor privado; IV – Ajudar a modernizar o parque industrial brasileiro, aumentando sua competitividade e fortalecendo a capacidade empresarial dos diversos setores da economia; V – Deixar a administração pública livre para concentrar seus esforços nas áreas em que a ação governamental é vital para atingir metas nacionais prioritárias; VI – Ajudar a fortalecer o mercado de capitais mediante o aumento da oferta de títulos negociáveis e abertura do capital das empresas incluídas no Programa.”

17 No início dos anos 90 esse raciocínio foi usado para justificar a privatização de setores com participação expressiva de firmas privadas, como aço, petroquímica e fertilizantes. Mais tarde, foi usado para apoiar a privatização de setores nos quais a atividade privada era quase ausente, como telecomunicações.

18 Para uma discussão do impacto fiscal da privatização, ver Werneck (1988), Mello (1994), Pinheiro e Landau (1996), Pinheiro e Giambiagi (1997) e Pasanezi (1997).

EEs trouxesse um ganho fiscal permanente, como resultado de uma lucratividade futura mais elevada em mãos privadas, o que incentivaria os compradores a pagar mais do que elas valiam para o governo. Essa maior lucratividade também geraria um aumento das receitas tributárias. Pelo mesmo raciocínio, a privatização livraria o governo da obrigação de financiar o investimento nas empresas privatizadas e, dessa forma, constituiria um alívio fiscal imediato. Finalmente, o uso das receitas da privatização para amortizar a dívida pública traria benefícios fiscais, já que a taxa de juros sobre a dívida pública era muito mais alta do que a taxa de retorno obtida pelo governo como acionista de suas empresas [Pinheiro e Giambiagi (1997)]. No entanto, como as dimensões do programa em termos macroeconômicos eram pequenas nessa primeira fase do PND, assim também era pequeno o tamanho do ganho fiscal permanente.

4. A política macroeconômica e a privatização no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso

O desempenho da economia brasileira em 1995/98 contrastou fortemente com os resultados do período anterior ao Plano Real. Até junho de 1994, a economia apresentava inflação estratosférica, taxa de câmbio depreciada, expressivos superávits comerciais, equilíbrio em conta corrente e baixo déficit operacional. Ao contrário, no primeiro mandato de Fernando Henrique houve, em média, uma inflação anual de 8,2%, uma expansão anual do PIB de 2,7%, uma taxa de investimentos de 17,1% do PIB (em preços constantes de 1980), um déficit comercial de US\$ 5,9 bilhões, um déficit em conta corrente de 3,6% do PIB e um déficit público de 5,2% do PIB. Portanto, o sucesso mais visível desse governo foi a manutenção da estabilidade de preços, apesar da moderada retomada do crescimento. Em 1998, a inflação caiu pelo quinto ano seguido, para apenas 1,7%, fato inédito desde que se começou a medir regularmente a inflação no Brasil, em 1944. Além disso, ela ficou em um dígito pelo terceiro ano consecutivo, outro fato inédito na história do país.¹⁹

¹⁹ Antes de 1994, a inflação anual ficou abaixo de 10% apenas em 1947, 1948 e 1957. Em 1983/94, ela foi menor do que 100% em um único ano (1986, quando chegou a 65%).

No começo da implementação do Plano, um fator que contribuiu para a espetacular redução da inflação foi a apreciação da taxa cambial. Depois da paridade inicial com o dólar, o real foi valorizado durante cinco meses consecutivos, até a cotação máxima de R\$ 0,84/US\$. A valorização do real foi ainda maior, pois a inflação nesse período ainda ficou acima de 1% ao mês. Enquanto isso, a economia estava nitidamente aquecida, com a expansão do PIB de 10,1% no primeiro trimestre de 1995, em comparação com o primeiro trimestre de 1994. Como resultado da taxa cambial valorizada, da economia em expansão e da consolidação dos canais de distribuição de importações, a balança comercial passou a ser deficitária, apesar do contínuo aumento das exportações. Com efeito retardado, a crise mexicana pôs fim a essa política. Em março de 1995 houve elevação das taxas de juros e desvalorização de 5,2% do real. Desde então e até o fim do primeiro mandato de Fernando Henrique, o governo adotou uma política de minidesvalorizações periódicas e altas taxas de juros. Até a crise russa, essa política serviu para limitar o crescimento da demanda interna e assegurar o superávit da conta de capitais. De fato, se houve um fio condutor da política econômica na década de 90, este foi o uso de altas taxas de juros praticamente como o único instrumento para administrar a demanda agregada.

A política fiscal continuou a ser expansiva como em épocas anteriores, desde, pelo menos, o início dos anos 80. Ou seja, o baixo déficit do começo da década de 90 não era resultante de disciplina fiscal, mas se devia, em grande parte, ao chamado “efeito Tanzi sobre os gastos”, pelo qual o governo reduzia o déficit, num período de aceleração da inflação e grande sofisticação da indexação tributária, mediante o simples deferimento dos desembolsos.²⁰ Com a estabilidade de preços e as altas taxas de juros houve uma deterioração das contas fiscais, o que levou a um substancial aumento da dívida pública e pressionou ainda mais as taxas de juros. Assim, o déficit fiscal subiu para 5% do PIB em 1995 e atingiu 7,8% do PIB em 1998. A dívida do setor público também apresentou uma marcante elevação,

20 Como os gastos são expressos em termos nominais (ou, no máximo, incluem indexação retroativa), o atraso do cronograma original permite que o governo reduza drasticamente o montante efetivamente gasto, isto é, o atraso de um mês com uma inflação de 25% ao mês e sem indexação reduz em 20% o dispêndio real. Observe-se que em três anos e meio, findos em junho de 1994, a inflação média foi de 31% ao mês. Outros meios artificiais de “equilibrar” o orçamento foram a tributação do tipo “uma vez e para sempre” (*once-and-for all*) cobrada em 1990, dentro do plano lançado em março de 1990, que tributou fortemente os ativos financeiros e, até 1992, a redução dos gastos com juros decorrente do congelamento da poupança privada no Banco Central. Sobre o quanto a inflação contribuiu para o “ajuste” das contas do governo no início da década de 90, ver Bacha (1994).

passando de 26% do PIB em 1994 para perto de 38% do PIB em 1998 (nos dois casos, excluindo-se a base monetária). Apesar das altas taxas de juros, não houve contração do consumo e do investimento privado para compensar o crescimento do déficit público, de modo que o déficit em conta corrente aumentou substancialmente, atingindo o pico de 5,5% do PIB no quarto trimestre de 1997. A crise asiática forçou o governo a aumentar de novo as taxas de juros, esfriando a economia mas tendo pouco impacto sobre a conta corrente, que registrou um déficit de 4,5% do PIB em 1998.

Os grandes déficits fiscal e em conta corrente tiveram um papel importante no sentido de ampliar e acelerar o programa de privatização. Também contribuíram para disciplinar o uso das receitas, que passou a concentrar-se em abater a dívida pública, e não em aumentar os gastos. No entanto, isso não iria ocorrer imediatamente. Na verdade, a posse de Fernando Henrique foi encarada como uma espécie de anticlímax por aqueles que acreditavam que a sua eleição iria imprimir imediatamente um ritmo mais rápido ao programa de privatização. De fato, o clima reinante em 1995 foi bem caracterizado pela crítica pública do presidente Fernando Henrique à então diretora do BNDES encarregada da privatização quando ela propôs a venda da Companhia Vale do Rio Doce, e também pela falta de um compromisso claro dos políticos com a privatização da Telebrás. Esses desdobramentos levaram mais de um analista a questionar o compromisso do novo governo com a privatização.²¹

Mas com o tempo as circunstâncias mudaram e a privatização galgou algumas posições na agenda do governo, revestindo-se de uma importância sem paralelo anterior.²² Em retrospecto, pode-se constatar que durante a gestão de Fernando Henrique teve início a fase mais longa, mais difícil e

21 Um exemplo desse ceticismo é a declaração de Carlos Ivan Simonsen Leal, respeitado economista da Fundação Getúlio Vargas, no sentido de que “pode-se ver que o governo está decidido a não privatizar coisa alguma” [*Jornal do Brasil* (01.10.95)]. Mais ou menos na mesma época, o boletim econômico publicado pelo Banco da Bahia – um bom termômetro do “humor” do mercado financeiro – afirmava que “o governo não inclui a privatização em sua lista de prioridades” [*Weekly Economic Outlook* (11.09.95)]. Essa opinião foi reafirmada um mês depois, quando se observou que “a administração do Sr. Cardoso não vê a privatização como prioritária” [*Weekly Economic Outlook* (09.10.95)].

22 Para sermos justos, é preciso observar que, mesmo quando aparentemente nada se fazia pela privatização, o governo estava dando os primeiros passos para preparar as empresas para a venda, atividade nem sempre devidamente valorizada, mas sem a qual a privatização seria simplesmente inviável. São exemplos: a cisão da Light em duas empresas, as negociações com os governadores para privatizar as empresas estaduais de serviços públicos e o projeto de lei de regulamentação do setor de telecomunicações.

mais importante da privatização. Essa fase incluiu as empresas de mineração e infra-estrutura, a ampliação da privatização aos estados e municípios e uma mudança no papel dos setores público e privado na economia, num grau não previsto nos estágios anteriores. Essa terceira fase da privatização brasileira contrasta com as duas anteriores sob três aspectos: *forma institucional, alcance e objetivos*.

As mudanças no contexto institucional tiveram início em janeiro de 1995, com a substituição da Comissão de Privatização pelo Conselho Nacional de Desestatização, estreitando muito mais o vínculo entre a administração do processo e o governo federal.²³ O PND em si foi mantido quase intacto, porém foram efetuadas outras mudanças importantes no contexto legal e institucional após a promulgação da Lei das Concessões (Lei 8.987), em fevereiro de 1995, e as emendas constitucionais aprovadas mais tarde naquele mesmo ano. A Lei das Concessões regulamentou o artigo 175 da Constituição e introduziu importantes alterações nas normas que regem a concessão dos serviços públicos.²⁴ Em especial: a) introduziu um sistema de multas proporcional à falta cometida pelas concessionárias;²⁵ b) criou a possibilidade de os grandes consumidores escolherem seu fornecedor, pondo fim aos monopólios locais anteriormente impostos por lei; c) determinou que as tarifas não precisavam mais se basear na regulamentação do custo do serviço (as normas sobre tarifas passaram a ser definidas no contrato de concessão); d) enfatizou o valor das taxas cobradas dos consumidores como critério de seleção dos licitantes de uma concessão; e) estipulou que todas as concessões seriam outorgadas por um prazo fixo, sendo renovadas mediante novo processo de licitação; f) proibiu a concessão de subsídios públicos às concessionárias; e g) deu aos consumidores o direito de participar do processo de supervisão da concessão.

Também foram importantes as emendas constitucionais de 1995, que acabaram com os monopólios públicos nas telecomunicações – medida necessária para permitir a privatização da Telebrás –, na distribuição de gás por dutos e no setor petrolífero.²⁶ Finalmente, foi abolida a distinção

23 O Conselho Nacional de Desestatização é formado por vários ministros, bem como pelo presidente do Banco Central, caso as decisões digam respeito a uma instituição financeira.

24 A Lei das Concessões estipula diretrizes gerais para as concessões. Há leis específicas para os diversos setores (por exemplo, a Lei 9.074 no caso da eletricidade).

25 Anteriormente, a única sanção aplicável era o término da concessão, medida tão radical que nunca foi utilizada.

26 Apesar da promessa do governo de não vender a Petrobrás, essa alteração constitucional era essencial para atrair investimentos privados e criar concorrência no setor.

entre empresas brasileiras de capital nacional e estrangeiro, preparando o terreno para a privatização dos setores de mineração e geração de eletricidade.

O *alcance* da privatização foi ampliado com a criação dos programas de privatização em âmbito estadual e a extensão do PND a outros setores.²⁷ A privatização em âmbito estadual é importante devido ao impacto fiscal mais pronunciado e porque ilustra mais vividamente a influência de considerações macroeconômicas sobre a decisão de privatizar.²⁸ Como mostra a Tabela 1, as empresas não-federais eram responsáveis pela maior parte do déficit fiscal das EEs. Em 1994/98, enquanto as EEs federais apresentavam um superávit fiscal de 0,4% do PIB, as suas equivalentes estaduais e municipais registravam um déficit de 0,7% do PIB. A privatização nos estados também exerceu um papel essencial no processo de reestruturação da dívida, do qual a maioria dos estados participou durante o primeiro mandato de Fernando Henrique. A negociação da dívida consistiu na transferência de dívidas estaduais que pagam taxas de juros de mercado para o governo federal, tendo como garantia as receitas futuras dos estados (durante um prazo de 30 anos). Como a taxa de juros real sobre o empréstimo do governo federal aos estados é de 6% e a taxa de juros de mercado é maior (ver Anexo), esse acordo envolveu até certo ponto uma “federalização” dos prejuízos estaduais. Com o intuito de minimizar esses prejuízos e reduzir o déficit total das EEs, o governo federal exigiu que os estados realizassem acordos de reescalonamento da dívida

Tabela 1
Brasil: necessidades de financiamento das EEs – 1994/98
(% do PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998 ^a
Empresas federais	-1,66	-0,19	-0,12	-0,20	0,05
Empresas estaduais e municipais	1,27	1,06	0,43	0,48	0,30
Total	-0,39	0,87	0,31	0,28	0,35

Fontes: Banco Central e Sest.

^aPrevisão dos autores, com base nos resultados nominais até novembro de 1998.

(-) = superávit.

27 É digno de nota que vários municípios também iniciaram processos de privatização, como, por exemplo, Ribeirão Preto, que privatizou sua companhia telefônica, Rio de Janeiro, com a concessão de uma auto-estrada, e Limeira, com o sistema de esgotos.

28 Conforme exposto em outro artigo deste volume, a privatização em âmbito estadual também era essencial para permitir a venda das empresas federais geradoras de eletricidade.

prevendo a quitação de 20% do principal mediante a venda de ativos.²⁹ Essa exigência se tornou um grande incentivo para que os estados dessem início a programas próprios de privatização.

Depois da venda das EEs industriais restantes, o alcance da privatização em âmbito federal foi ampliado mediante a inclusão das empresas públicas das áreas de mineração, eletricidade, ferrovias, portos, rodovias, telecomunicações, água e esgotos e bancos. Isso demandava um compromisso muito maior dos outros ministros com o processo de privatização e envolvia a luta contra interesses profundamente “entrincheirados”. De fato, a privatização das estradas e das telecomunicações foi levada a cabo diretamente pelos ministros das respectivas pastas, sem passar pelo PND.

A privatização precisou superar uma série de obstáculos de “vida ou morte” durante esse período. O processo começou em 1996 com a Light, a maior companhia vendida até então e um importante avanço no setor de eletricidade. Prosseguiu em 1997 com a venda da CVRD e terminou em 1998 com a Telebrás, a maior privatização do mundo naquele ano. A privatização da CVRD talvez tenha sido a mais difícil de todas. A empresa, maior exportadora do Brasil, era vista como a mais eficiente de todas as EEs, motivo pelo qual sua venda tinha menos apoio político. A venda acabou se transformando numa guerra ferrenha, cujas batalhas eram travadas diariamente na imprensa e nos tribunais. Para poder vendê-la, o governo precisou responder e vencer 217 ações judiciais, mais do que um quarto do total de ações relativas à privatização no Brasil até fins de 1998.

A mudança de *objetivos* envolveu maior ênfase em: a) receitas em dinheiro, com a substituição do financiamento indireto mediante o uso de moedas de privatização por créditos diretos do BNDES ou do Tesouro Nacional (como no caso da Telebrás); e b) compromissos de investimento nos setores privatizados. Desde a administração Itamar Franco, o governo passou a exigir que uma proporção mínima do preço da EE fosse pago em dinheiro, normalmente de 10% a 30%. Quando empresas mais atraentes foram colocadas à venda, essa proporção aumentou, sendo aos poucos abandonado o uso de moedas de privatização. No entanto, tratava-se de empresas de grande porte, e os compradores precisavam de financiamento para seus lances nos leilões de privatização. Como o Brasil, internacionalmente, continuava pertencendo à categoria de não-investimento e o risco

²⁹ Em alguns estados esse sinal foi de 10% da dívida reescalada, mas nesse caso a taxa de juros cobrada pelo governo federal é maior: 7,5% ao invés de 6%.

de uma maxidesvalorização pairava no horizonte, a captação de empréstimos nos mercados externos resolvia apenas parte do problema. Portanto, o governo interveio, financiando os compradores diretamente, mediante o parcelamento da venda ou através do BNDES.

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

Dessa forma, a privatização foi ampliada e acelerada, mas somente com a crise asiática de 1997 tornou-se de fato uma questão crucial para o governo, assumindo um papel vital na própria sobrevivência do Plano Real.³⁰ Esse fenômeno tem duas causas: a) era a primeira vez que os valores recebidos pelas vendas de privatização estavam se tornando significativos em termos macroeconômicos (ver próxima seção); e b) com a evolução da crise asiática, a privatização poderia dar ao Brasil uma vantagem sobre outros países que haviam sido ou poderiam vir a ser vítimas de ataques especulativos. Nesse sentido, a privatização era encarada como uma espécie de “rede de segurança” ou “ponte para a estabilidade”, dando ao país uma certa folga para solucionar seus dois principais desequilíbrios: os déficits em conta corrente e fiscal. O governo pretendia solucioná-los através de políticas específicas e das chamadas “reformas estruturais” no prazo de poucos anos, antes que se exaurissem os recursos extraordinários provenientes da privatização.

O “papel vital” mencionado no parágrafo anterior tinha duas vertentes: primeiro, a privatização reduziu a necessidade de contrair empréstimos para financiar o déficit em conta corrente e, segundo, ajudou a financiar o déficit fiscal, contendo o crescimento da dívida pública, que teria atingido 32,9% do PIB em 1997 (contra 26% em 1994) não fosse a privatização

30 A crise asiática exerceu um forte “efeito de contágio” sobre o Brasil, provocando a perda de quase US\$ 10 bilhões de reservas entre setembro e novembro de 1997. As autoridades reagiram efetuando uma elevação das taxas de juros, iniciativa logo complementada por um “pacote fiscal” para melhorar as contas fiscais primárias. A meta era suportar o impacto de uma dívida governamental mais custosa sem piorar o déficit nominal. No entanto, o governo não cumpriu suas promessas de austeridade fiscal, e o déficit (operacional) saltou de 4,3% para 7,8% do PIB de 1997 para 1998.

(Tabela 2).³¹ Pastore (1997) compara esse papel com o da senhoriagem no período de alta inflação. De acordo com ele, em anos de alta inflação as receitas do governo, obtidas através de emissão de moeda – isto é, senhoriagem –, haviam sido suficientemente vultosas para coibir o crescimento da dívida governamental. Desse ponto de vista, o papel de “guardiã” contra o crescimento da dívida pública, exercido pela senhoriagem antes de 1994, foi assumido, a partir de 1996, pelas receitas da privatização. Assim, a privatização “... coíbe o crescimento da dívida do governo...”, mas não a impede de “... crescer de forma insustentável quando terminam as vendas da privatização” [Pastore (1997, p. 33, grifos nossos)].³² A privatização tornou-se um meio de sinalizar estabilidade, ainda que precária, a um mercado muito preocupado com a situação fiscal e as possibilidades de sustentação da política cambial. Esses sinais de estabilidade, por sua vez, foram essenciais para permitir que o país atravessasse os meses críticos de novembro e dezembro de 1997, quando os mercados mundiais estavam fechados para o Brasil, com o drástico aperto de liquidez ocorrido em outubro.

Além disso, mais uma vez a privatização cumpriu seu papel de “sinal de compromisso” com os fundamentos, como fizera na primeira metade da década de 90, porém com duas diferenças. Para começar, a privatização agora também atraía um grande influxo de investimento externo direto. Por

Tabela 2
Privatização e dívida do setor público – 1995/97
(% do PIB)

Dívida pública líquida	1995	1996	1997
Dívida fiscal	27,3	29,0	30,7
Ajuste patrimonial	n.d.	1,9	0,1
Privatização	n.d.	-0,1	-2,0
Passivos ocultos	n.d.	2,0	2,1
Total	27,3	30,9	30,8

Fonte: Banco Central.
n.d. = não disponível.

31 Na Tabela 2, a dívida pública líquida não inclui a base monetária, normalmente incluída nas estatísticas oficiais. O “ajuste patrimonial”, separado dos fatores de fluxo relacionados ao déficit que afetam a chamada “dívida fiscal”, resulta da combinação de dois fatores de cunho oposto: a) a incorporação de passivos “ocultos”, chamados esqueletos, nas estatísticas oficiais; e b) a privatização, que reduz a dívida sem acarretar um superávit fiscal.

32 Para melhor entendimento da dinâmica da dívida do governo antes de 1994, ver também Giambiagi (1996).

outro lado, o efeito indireto do estímulo ao ingresso de capitais havia se tornado mais importante do que no período anterior a 1994, devido à necessidade de financiar um grande déficit em conta corrente, o que não acontecia no início dos anos 90. Assim, como no início da década, quando a privatização passou a contribuir para a credibilidade das administrações Collor de Mello e Itamar Franco, também em 1997, “de certa forma, a privatização acab[ou] criando uma lógica própria, além de seus objetivos iniciais” [Pinheiro e Giambiagi (1994, p. 751)].³³

5. Resultados de 1991/98 e perspectivas para 1999/2000

Entre outubro de 1991 e março de 1999 foram vendidas 115 EEs, além de participações minoritárias em diversas empresas privadas, totalizando receitas de US\$ 69 bilhões (Tabela 3). Além disso, foram transferidas para o setor privado dívidas no valor de US\$ 16,5 bilhões, com a redução da dívida pública em um montante equivalente. Vale a pena analisar esses resultados por ano, setor e tipo de investidor. Como mostra o Gráfico 1, enquanto a privatização ficou restrita a empresas industriais federais, as receitas foram comparativamente pequenas, com uma média anual de US\$ 2,7 bilhões em 1991/95, embora muito maior que na década de 80. De 1996 em diante, quando a privatização foi estendida às empresas de serviços públicos e os estados deram início a programas próprios, a privatização aumentou enormemente. Somente as receitas de 1997 ultrapassaram o total obtido nos seis anos anteriores. Das 115 empresas privatizadas até o início de 1999, 28 pertenciam aos estados, e a privatização delas respondeu por cerca de um terço das receitas e transferências de dívida.

A distribuição setorial das receitas da privatização reflete, como é natural, o tamanho dos diversos setores e a proporção de participação estatal.³⁴ Em

33 Observe-se que o debate público deu ênfase aos benefícios da privatização a curto prazo, por seu papel na sustentação da estabilidade dos preços, e não aos ganhos fiscais permanentes que ela acarreta. De fato, embora o debate inicial sobre a privatização tivesse enfatizado a pequena magnitude do ganho fiscal permanente decorrente da privatização brasileira, a escalada da privatização em 1996/98 também aumentou tal ganho. Estimativas recentes colocam esse ganho num patamar muito significativo [Pinheiro e Giambiagi (1997) e Pasanezi (1997)].

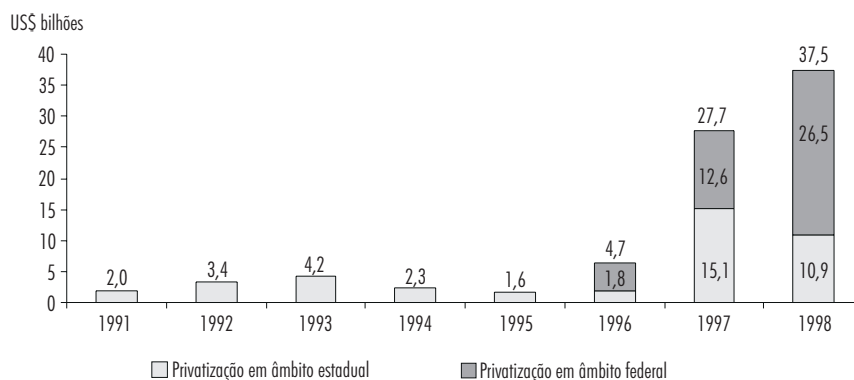
34 Pinheiro e Giambiagi (1994) mostram que em 1989 – o ano anterior à instalação do PND – o Estado dominava a mineração, as comunicações, os transportes e os serviços públicos (energia, gás, água e esgotos), detendo participações importantes também na indústria – com concentração nos setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes – e em bancos.

Tabela 3
Total de privatizações na década de 90 (até março de 1999)
 (US\$ Milhões)

Setor	Número de empresas	Receitas	Dívida transferida	Total
Siderurgia	8	5.562	2.626	8.188
Petroquímica	27	2.698	1.00	3.701
Ferrovias	7	1.698	—	1.698
Mineração	2	3.305	3.559	6.864
Telecomunicações	24	26.644	2.125	28.769
Energia	3	3.907	1.670	5.577
Outros	16	1.401	343	1.744
Participação	—	1.040	—	1.040
Âmbito federal	87	46.255	11.326	57.581
Âmbito estadual	28	22.736	5.223	27.959
Total	115	68.991	16.549	85.540

Fonte: BNDES.

Gráfico 1
Decomposição anual das privatizações – 1991/98



Fonte: BNDES.

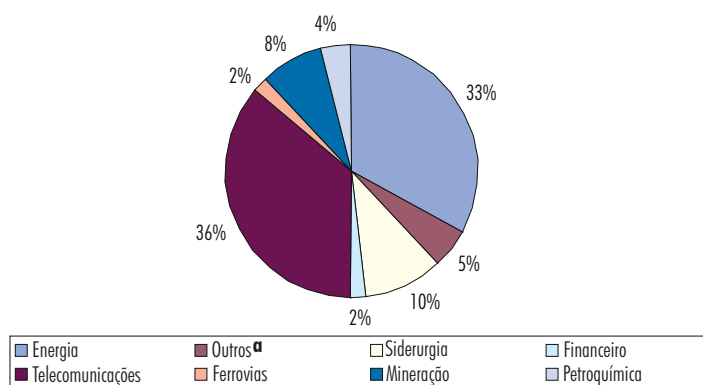
março de 1999, os setores de telecomunicações e energia representavam 69% de todas as receitas, com 36% e 33% do total, respectivamente. Como as grandes empresas de energia ainda não haviam sido vendidas e a maioria dos ativos de outros setores já estava em mãos privadas, essa concentração tende a aumentar. Siderurgia (10%), mineração (8%) e petroquímica (4%) respondem pela maior parte das receitas restantes (Gráfico 2). Vale a pena

notar o pequeno valor referente ao setor de transporte, apesar do tamanho dos ativos detidos pelas empresas privatizadas. Isso reflete o fato de que a privatização desse setor (ferrovias, rodovias e portos) teve como prioridade o aumento dos investimentos e não a obtenção de receitas. Além disso, nesse caso o Estado continuou sendo o proprietário dos ativos.

Os investidores institucionais domésticos – instituições financeiras, fundos de pensão e indústrias – adquiriram a maioria das ações leiloadas (61,2%). No entanto, a participação de investidores estrangeiros, pequena a princípio, vem aumentando muito rapidamente desde 1995, passando de menos de 1% do total no fim de 1994 para 42,2% no fim de 1998. Somente nesse ano, os investidores externos responderam por 59% do total de receitas. A decomposição por país mostra o grande predomínio de investidores norte-americanos, espanhóis e portugueses, respectivamente com 33,3%, 27,9% e 16,9% do capital aplicado por estrangeiros no programa. A aquisição de ações por pessoas físicas desempenhou um papel secundário nesse processo, equivalendo a 5,3% do total de receitas. O grupo mais importante é o de funcionários das empresas, com aquisições no valor de US\$ 728,2 milhões. No total, 148.249 funcionários passaram a ser acionistas das empresas privatizadas (esses números não incluem os empregados da Light e do Meridional).

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

Gráfico 2
Decomposição setorial das privatizações – 1991/98



a Decreto 1.068, saneamento, gás, portos, fertilizantes e transportes.

da privatização um empreendimento difícil em 1999 e possivelmente também no ano 2000. Por outro lado, a privatização proporciona uma oportunidade de atenuar as restrições que a economia enfrenta a curto prazo e de reduzir o custo social decorrente da implementação dos ajustes necessários nas contas fiscal e externa. Portanto, apesar de parecer justo dizer que o alcance da privatização futura ainda é substancial, não é possível discernir com certeza, da perspectiva do início de 1999, qual será o cronograma e quanto podem atingir as correspondentes receitas.

Uma projeção das receitas de 1999/2000, feita no final de 1998, aparece na Tabela 4. As receitas da privatização futura serão consideráveis, apesar do recorde de vendas registrado em 1997/98, devido a dois fatores: a) a privatização incompleta das empresas energéticas, setor em que ativos importantes ainda não passaram para mãos privadas; e b) as ofertas das chamadas “sobras de ações”, isto é, as substanciais participações minoritárias em empresas vendidas antes de 1998 que permanecem com o governo. Se os planos forem mais ou menos mantidos nesse período de dois anos, a receita da privatização/venda de participações minoritárias – por volta de US\$ 18 bilhões/ano – representará uma importante contribuição para reduzir a relação dívida/PIB e financiar o déficit em conta corrente.

Tabela 4
Brasil: privatização 1999/2000 (fluxo de caixa)
(US\$ bilhões)

Setores	Valor
Governo federal	31,4
Companhia Vale do Rio Doce	2,0
Eletricidade	9,4
Petrobrás ^a	5,0
Telecomunicações	13,7
Outros	1,3
Estados	5,4
Eletricidade	3,2
Outros	1,2
Total	36,8
Companhia Vale do Rio Doce	2,0
Eletricidade	12,6
Petrobrás ^a	5,0
Telecomunicações	13,7
Outros	3,5

Fonte: Citibank (1998).

^aVenda das ações excedentes necessárias para o controle acionário.

6. Observações finais

Até o início de 1996, a empresa privada estava quase totalmente ausente dos setores de serviços públicos no Brasil. No final de 1998, os investidores privados controlavam os setores de telecomunicações e ferrovias, os maiores portos do país, algumas de suas principais rodovias, dois terços da distribuição de eletricidade, uma grande parte da geração de energia elétrica e uma pequena mas crescente parcela dos serviços de água e esgotos. Grande parte do que ainda permanece nas mãos do Estado será privatizada em 1999/2000. Até lá o programa brasileiro de privatização deverá ter gerado receitas de mais de US\$ 80 bilhões, figurando assim como um dos maiores do mundo. Esse processo foi notável pelas suas dimensões, mas é igualmente impressionante o fato de que em apenas cinco anos o Estado terá se retirado quase que totalmente de setores nos quais teve predomínio absoluto durante várias décadas. Ademais, esse processo evoluiu sem nenhuma ruptura política. Há 10 anos, nem o mais otimista economista liberal teria sonhado com tal resultado.

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

Uma tentativa ousada, embora malograda, de usar a privatização para sustentar um programa de estabilização ocorreu em 1990, quando foi lançado o Programa Nacional de Desestatização. Desde então, o avanço da privatização passou a ser essencial como meio de sinalizar o compromisso de diminuir a intervenção do Estado na economia e atingir o objetivo de disciplina fiscal, principalmente em condições de forte instabilidade econômica. No entanto, em termos macroeconômicos a privatização, até 1996, foi pouco mais que uma promessa. Mas a partir daí assumiu uma importância muito maior. Com receitas anuais de cerca de US\$ 30 bilhões em 1997/98, a privatização passou a ser um poderoso instrumento para conter

a expansão da dívida pública e ajudar a cobrir o déficit em conta externa. Enquanto isso, o governo pretendia reduzir o déficit público de forma gradual e desvalorizar progressivamente a taxa de câmbio, para que as defasagens existentes acabassem sendo eliminadas quando se esgotassem as receitas da privatização. Até os estados aderiram ao movimento, usando as receitas da privatização para facilitar o ajuste fiscal e as negociações da dívida com o governo federal.

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

Se a privatização forneceu um importante apoio ao Plano Real, o inverso também é verdadeiro. É improvável que, sem a estabilidade de preços, o governo fosse capaz de estender a privatização às empresas de serviços públicos. A existência desse processo de reforço recíproco explica, em parte, por que a decisão de privatizar esses setores foi tão tardia e, no entanto, pôde ser efetivada com relativa rapidez. Devido às circunstâncias e à velocidade com que as empresas de serviços públicos foram privatizadas, muito pouco planejamento prévio foi feito. Isso se reflete na heterogeneidade da regulamentação dos diferentes setores de serviços públicos. Um moderno aparato regulatório para promover a competição foi implantado para as telecomunicações, antes da venda da Telebrás, mas houve uma defasagem entre a regulação e a privatização no setor de eletricidade, enquanto nos setores de transporte e saneamento a regulação nem chegou a ser totalmente formulada. A insuficiência de planejamento também pode explicar por que a maioria dos integrantes dos órgãos reguladores, mesmo nos cargos de chefia, é constituída por antigos funcionários das EEs, criando o risco de que a regulamentação privilegie as questões técnicas em detrimento de uma postura que fomente a competição.

As fronteiras da privatização no Brasil ampliaram-se substancialmente desde 1974. A privatização passou do apoio a firmas nacionais privadas para a limitação da expansão das EEs, a venda de EEs de pequeno porte e depois de grandes EEs industriais, para finalmente englobar as empresas de serviços

públicos. Provavelmente, o pico das receitas já passou. Assim, embora continuem significativas nos próximos anos, as receitas começarão a cair já em 1999. A privatização no Brasil terminará no futuro próximo? Provavelmente não. Grandes empresas continuarão em poder do Estado, e é possível que objetivos macroeconômicos imponham sua venda. A privatização também pode atingir outras fronteiras, tais como o sistema de previdência social e instalações públicas como hospitais, universidades e penitenciárias, mas a probabilidade de tal fato é difícil de determinar. A privatização e a política macroeconômica continuarão a interagir por mais alguns anos, embora as questões microeconômicas tendam a adquirir mais importância no futuro.

Referências bibliográficas

- ABREU, M. P., WERNECK, R. *Privatization and regulation in Brazil: the 1990/92 policies and the challenges ahead*. Rio de Janeiro: PUC, Feb. 1993 (Texto para Discussão, 300).
- BACHA, E. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 1, jan.-mar. 1994.
- BNDES. *Programa Nacional de Desestatização – Legislação Básica*. Rio de Janeiro, 1990.
- CITIBANK. *Economic update*. October 19, 1998.
- FORTES, M. Integração competitiva e privatização. *Folha de S.Paulo*, 19 de outubro de 1994.
- GIAMBIAGI, F. Evolução e custo da dívida líquida do setor público. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 67-91, abr. 1996.
- KIKERI, S., NELLIS, J., SHIRLEY, M. *Privatization: lessons of experience*. Washington, D. C.: World Bank, 1992.
- LAMOUNIER, B., MOURA, A. *Política econômica e abertura política no Brasil: 1973/83*. Trabalho apresentado na conferência internacional sobre “Modelos de Mudança Econômica e Política”. Nashville, TN: Center for Latin American and Iberian Studies, Vanderbilt University, 1983.
- MELLO, M. Privatização e ajuste fiscal no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 445-517, dez. 1994.

- PALATNIK, B., ORENSTEIN, L. Perspectivas do processo de privatização no Brasil. In: *Encontros com a civilização brasileira*, p. 43-62, 1979.
- PASANEZI, R. Impactos fiscais da privatização: aspectos conceituais e análise do caso brasileiro. In: MEYER, Arno (ed.). *Finanças públicas – ensaios selecionados*. Ipea/Fundap, p. 367-415, 1997.
- PASTORE, A. C. *Senhoriagem e inflação: o caso brasileiro*. Fundação Getúlio Vargas, Centro de Estudos de Reforma do Estado, set. 1997 (Texto para Discussão, 5).
- PINHEIRO, A. C. Impactos microeconômicos da privatização. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 357-398, dez. 1996.
- PINHEIRO, A. C., GIAMBIAGI, F. Brazilian privatization in the 1990s. *World Development*, v. 22, n. 5, p. 737-753, May 1994.
- _____. Lucratividade, dividendos e investimentos das companhias estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 51, n. 1, p. 93-131, jan.-mar. 1997.
- PINHEIRO, A. C., LANDAU, E. Privatização e dívida pública. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 41-65, abr. 1996.
- PINHEIRO, A. C., OLIVEIRA, L. C. *Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas*. Ipea, 1991 (Texto para Discussão, 230).
- PINHEIRO, A. C., SCHNEIDER, B. The fiscal impact of privatization in Latin America. *Journal of Development Studies*, v. 31, n. 5, 1995.
- WERNECK, R. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Ed. Campus, 1987.
- _____. Aspectos macroeconômicos da privatização no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 277-308, ago, 1988.
- WRIGHT, V. Privatization in Western Europe: pressures, problems and paradoxes. In: *Social change in Western Europe*. St. Martin's, 1994.
- WORLD BANK. *Brazil: prospects for privatization*. Washington, D.C., 1989, mimeo.

Anexo
Indicadores econômicos do Brasil – 1980/98

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PIB (US\$ bilhões correntes) ^a	237,8	258,6	271,3	189,5	189,7	211,1	257,8	285,4	305,7	415,9	469,3	405,7	387,3	429,7	543,1	705,4	775,4	804,2	777,5
População (milhões de habitantes)	116,6	121,2	123,9	126,6	129,3	132,0	134,7	137,3	139,8	142,3	144,1	146,4	146,9	150,9	153,1	155,3	157,5	159,6	161,8
Taxas de crescimento da produção (%)																			
PIB	9,2	-4,5	0,5	-3,5	5,3	7,9	7,6	3,6	-0,1	3,3	-4,3	1,0	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,8	3,7	0,2
Agricultura	9,2	8,0	-0,5	-0,6	3,4	10,0	-8,0	15,0	0,8	2,9	-3,7	1,4	4,9	-0,1	5,5	4,1	4,1	2,7	-1,4
Indústria	9,3	-8,9	0,0	-5,8	6,6	8,3	11,8	1,1	-2,6	2,9	-8,2	0,3	-4,2	7,0	6,7	1,9	3,7	5,5	-1,0
Serviços	9,0	-2,5	2,1	-0,5	5,4	6,9	8,1	3,1	2,3	3,5	-0,8	2,0	1,5	3,2	4,7	4,5	1,9	1,2	0,8
Taxa de Investimento (% do PIB/Preços de 1980)	22,8	20,9	19,4	16,8	16,2	16,3	18,7	17,8	17,0	16,6	15,5	15,2	14,0	14,4	15,3	16,6	16,5	17,9	17,4
Taxa de Investimento (% do PIB/Preços correntes)	22,8	23,1	21,8	18,6	17,7	16,9	19,0	22,2	22,7	24,8	20,7	18,1	18,4	19,3	20,8	20,5	19,1	19,6	19,1
Poupança (% do PIB)	22,8	23,1	21,8	18,6	17,7	16,9	19,0	22,2	22,7	24,8	20,7	18,1	18,4	19,3	20,8	20,5	19,1	19,6	19,1
Interna	17,4	18,6	15,9	15,2	17,7	16,8	17,0	21,7	24,1	25,0	19,6	16,9	19,3	18,5	19,9	17,7	15,7	15,2	14,6
Externa	5,4	4,5	5,9	3,4	0,0	0,1	2,0	0,5	-1,4	-0,2	1,1	1,2	-0,9	0,8	0,9	2,8	3,4	4,4	4,5
Preços																			
Deflator do PIB (%)	90,0	101,0	101,0	131,0	202,0	249,0	149,0	206,0	628,0	1.304,0	2.596,0	416,7	969,0	1.996,2	2.240,2	77,6	17,3	7,4	3,9
IGP-PI (%) ^b	110,2	95,2	99,7	211,0	223,9	235,0	65,0	415,8	1.037,6	1.782,9	1.476,6	480,2	1.157,9	2.708,6	1.093,8	14,8	9,3	7,5	1,7
Índice de salários reais (1988 = 100)	85,9	90,3	96,5	90,0	85,8	106,3	97,7	100,0	96,9	88,9	83,9	77,6	88,5	97,4	107,7	118,9	126,4	134,0	136,9
Taxa de câmbio real efetiva (1988 = 100)	159,9	129,7	127,5	151,0	141,5	143,1	149,3	155,2	140,1	115,7	89,0	119,0	130,7	115,1	100,0	93,8	95,5	90,4	91,3
Termos de troca (média de 1996 = 100)	71,8	63,3	61,5	60,8	64,5	61,8	78,5	70,0	75,6	72,1	65,2	69,0	70,3	71,2	81,3	90,3	100,0	94,7	93,5
Sector monetário e financeiro																			
Taxa de juros real (Selic - %)	n.d.	-2,9	8,7	-4,0	8,4	9,9	3,5	-15,0	-5,0	19,0	-4,9	3,6	34,1	7,1	24,4	33,1	16,6	16,4	26,5
M2/PIB	9,3	7,7	6,5	5,1	3,6	3,5	7,7	4,2	2,4	2,0	3,3	2,8	1,8	1,3	4,3	4,1	3,7	5,3	5,5
M4/PIB	20,9	25,4	25,9	24,7	23,8	27,9	31,0	27,0	25,6	24,8	15,6	15,5	25,8	27,5	32,6	36,0	39,8	43,9	49,3
Sector público																			
Antecipação bruta de impostos (% do PIB)	24,4	25,2	26,2	26,9	24,2	23,8	26,5	24,3	23,4	23,7	29,6	24,4	25,0	25,3	27,9	28,0	28,2	28,2	29,0
Deficit operacional (% do PIB)	n.d.	-6,3	7,3	3,3	3,0	4,7	3,6	5,7	4,8	-6,9	-1,4	0,2	2,3	0,8	-1,1	5,0	3,8	4,3	7,8
Dívida líquida do setor público (% do PIB) ^c	n.d.	23,7	29,5	49,5	53,4	50,1	44,9	47,3	45,5	38,9	38,5	35,3	35,7	32,2	26,0	27,3	30,9	30,9	38,3
Investimento das EES telecens (% do PIB)	4,5	5,2	5,0	4,1	3,7	3,3	3,0	3,7	3,4	3,0	1,9	2,3	2,4	2,2	1,6	1,4	1,6	1,7	1,5
Emprego																			
Taxa de desemprego (%)	n.d.	7,90	6,27	6,70	7,12	5,25	3,59	3,73	3,85	3,35	4,28	4,83	5,76	5,31	5,06	4,64	5,42	5,66	7,60
Emprego industrial (limbo de 1994 = 100)	123,4	114,8	109,2	100,7	100,4	108,8	119,4	122,1	119,7	121,1	118,6	109,1	101,9	98,0	100,5	99,9	90,5	85,5	79,1
Sector externo																			
Exportações (US\$ bilhões)	20,1	23,2	20,2	21,9	27,0	25,6	22,4	26,2	33,8	34,4	31,4	31,6	35,8	38,6	43,5	46,5	47,7	53,0	51,1
Exportação de manufaturados (%)	45,5	51,8	51,5	52,3	56,7	55,5	55,9	57,0	57,2	54,8	55,4	54,9	59,8	60,8	57,3	55,0	55,3	55,1	57,5
Importações (US\$ bilhões)	23,0	22,1	19,4	15,4	13,9	13,2	14,0	15,1	14,7	18,3	20,7	21,0	20,6	25,3	33,1	49,9	53,3	61,4	57,6
Saldo em conta corrente (US\$ bilhões)	-12,8	-11,7	-16,3	-6,8	0,0	-0,2	-4,5	-1,4	4,2	1,0	-3,8	-1,4	-5,9	-0,4	-1,3	-16,0	-23,7	-33,4	-34,9
Investimento externo direto (US\$ bilhões) ^d	1,5	1,8	1,4	0,9	1,1	0,8	-0,1	0,6	2,3	0,7	0,6	0,6	1,4	0,6	1,9	3,9	9,4	16,9	26,0
Privatização	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,6
Reservas externas (US\$ bilhões) ^e	6,9	7,5	4,0	4,6	12,0	10,5	6,8	7,5	9,1	9,7	10,0	9,4	23,8	32,2	38,8	51,8	60,1	52,2	44,6

Fornes: Banco Central, Sesi, IBGE, Ipea, Fomeca e Gombogi (1996).

n.d. = não disponível.

^a Fonte: Banco Central.

^b Índice acumulado do ano.

^c Inicializado da base mensal.

^d Dos 1980 a 1996, investimento direto em corrente + investimento direto externo.

^e Estoque em dezembro.

2

Reforma do setor público na América Latina: uma perspectiva comparada*

Francisco Galvão Carneiro**
Carlos Henrique Rocha***

* Os autores agradecem a Khaled Hussein, Luiz R. de Mello Jr., Armando Castelar Pinheiro e Kiichiro Fukasaku pelos importantes comentários oferecidos. Nenhum deles é, obviamente, responsável por possíveis incorreções remanescentes no trabalho.

** Do Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Católica de Brasília (e-mail: carneiro@pos.ucb.br), e da Universidade de Brasília.

*** Do Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Católica de Brasília (e-mail: carlosh@ucb.br).

1. Introdução

No final deste século, o papel do Estado na economia tem sido objeto de calorosos debates. Na América Latina, especificamente, após décadas de gestão macroeconômica inadequada, uma maior disciplina fiscal, combinada às reformas estruturais do final dos anos 80 e início dos anos 90, levou a um melhor desempenho econômico e a menor participação do Estado na economia [Edwards (1995) e Loayza e Palacios (1997)]. Na maior parte da região, tais políticas ajudaram a estimular o crescimento econômico, reduzir a volatilidade da economia, deter as tendências de distorção na distribuição de renda e de crescente pobreza. Em muitos exemplos, os resultados foram substanciais, porém insuficientes para se alcançar o crescimento, a estabilidade e a igualdade social aspirados pela sociedade.¹

Três fatores gerais criaram as condições para a redução do papel do Estado na economia: *a*) a necessidade de diminuir os gastos públicos; *b*) um entusiasmo crescente pelas soluções de mercado entre as elites latino-americanas; e *c*) um desencantamento progressivo com a intervenção do Estado. Tais fatores geraram um ambiente no qual qualquer iniciativa de fortalecimento do setor público tinha que enfrentar imensos obstáculos [World Bank (1997a)].

Contudo, para manter e aprofundar as mudanças positivas decorrentes da orientação para o mercado, os estados terão que aumentar suas capacidades técnicas e administrativas muito além dos níveis atuais [Bresser Pereira (1997)]. Além disso, a menos que a capacidade administrativa dos governos latino-americanos aumente, as condições sociais irão se deteriorar, seja qual for a quantia de recursos destinada a programas sociais. Embora seja necessário reduzir ainda mais a intervenção do Estado na economia, também deveria haver um esforço para criar as condições necessárias para que o Estado não só desempenhe seu papel tradicional eficientemente, como também atenda às demandas criadas pelas políticas orientadas para o mercado, adotadas na última década.

Este artigo discute o processo de reforma do setor público em cinco países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, e México. Suas

1 De acordo com o BID (1997), a falta de empenho na condução das reformas orientadas para o mercado pode, ao menos em parte, ser responsável por esse resultado. Na verdade, na maioria dos países da região, inclusive naqueles onde tais reformas tiveram maior avanço, o Estado continua a desempenhar funções que mais se adequam ao setor privado, enquanto demonstra uma espantosa incompetência na execução de funções públicas essenciais. Ver também BID (1998) para a questão da distribuição desigual de renda na América Latina.

experiências fornecem um rico conjunto de comparações internacionais e lições importantes para a América Latina e outros países em desenvolvimento. O artigo divide-se em quatro seções. Após a introdução, a Seção 2 discute o ritmo e o alcance das reformas do setor público na América Latina. A Seção 3 concentra-se na experiência comparada entre países, examinando questões como descentralização dos serviços públicos, privatização e reformas nas áreas financeira e administrativa. Dá-se ênfase às questões de privatização e de reforma administrativa, devido à sua importância relativa no contexto regional atual. Finalmente, a Seção 4 aborda questões pendentes, oferecendo algumas conclusões.

2. Ritmo e alcance das reformas

Após a crise econômica dos anos 80, os países latino-americanos, altamente endividados, realizaram um processo de ajuste fiscal, abertura comercial, privatização e desregulamentação. Os esforços para reequilibrar os gastos e o endividamento dos respectivos governos apresentaram resultados positivos: as taxas inflacionárias caíram de forma generalizada, os países recuperaram um controle relativo dos balanços de pagamentos, bem como parte de sua credibilidade creditícia. Em consequência dessa evolução positiva, a região atraiu recentemente mais de US\$ 50 bilhões por ano, oito vezes mais do que na década de 80 e o dobro do que costumava captar antes da crise de 1982.

O processo de mudanças, no entanto, não foi tão direto e imediato quanto essa descrição pode sugerir. Nem tampouco as reformas foram implementadas na seqüência “ideal”: estabilização econômica seguida de mudanças estruturais [Naím (1995)]. Na maior parte dos países latino-americanos, a adoção de reformas estruturais foi precedida pela deterioração das condições econômicas, com taxas de investimento declinantes, baixas taxas de crescimento ou até mesmo em queda, grandes déficits fiscais, inflação acelerada e uma marcante contração na intermediação financeira. O que se pergunta é: por que esses países esperaram tanto para finalmente lançarem as reformas?; por que após tantos anos de deterioração econômica tais reformas foram finalmente adotadas?; por que a adoção dessas reformas é quase sempre um processo demorado? Dois grandes grupos de argumentos têm sido utilizados para responder a essas perguntas.

Primeiro, há argumentos que se baseiam no papel das lutas distributivas entre grupos de interesse. De acordo com esse ponto de vista, a deterioração econômica acontece em consequência da evolução endógena de uma

variável econômica (dívida pública ou externa, grau de adaptação financeira, informação sobre as preferências de outro grupo), determinando o custo para cada um dos grupos de um atraso maior das reformas. Quando a situação deteriora-se a tal ponto que o valor presente de um cenário sem reformas fica abaixo daquele com uma política de reformas, os grupos entram em acordo, e as mudanças na política econômica são implementadas [Alesina e Drazen (1991), Labán e Sturzenegger (1994), Velasco (1995) e Tornell (1995)].

Segundo, há uma visão alternativa de acordo com a qual os períodos de desordem econômica transmitem informação sobre a correspondência dos resultados com as respectivas políticas, podendo levar a uma reavaliação do custo das políticas anteriores. Segundo essa visão alternativa, as economias em reforma primeiro observam as mudanças externas – por exemplo, comércio crescente, novas tecnologias – e o velho modelo de desenvolvimento parece, então, tornar-se gradualmente menos adequado. À medida que o mundo evolui, as percepções mudam, porém apenas superficialmente, uma vez que não é possível apurar com exatidão se os resultados insatisfatórios decorrem de políticas inapropriadas ou se simplesmente de choques aleatórios desfavoráveis. Como o processo de aprendizagem é lento, políticas inapropriadas podem permanecer racionalmente em vigor por longos períodos, causando uma deterioração gradual, mas dolorosa, do desempenho econômico. Somente quando o aprendizado necessário é assimilado, as reformas podem ser aplicadas com êxito [Harberger (1993)].

Contudo, sejam quais forem os argumentos de economia política quanto ao atraso das mudanças, as reformas parciais permanecem intrinsecamente instáveis, caso as reformas complementares não sejam adotadas. Por exemplo, a consolidação fiscal – racionalização e corte dos gastos públicos, ou aumento da arrecadação fiscal – será melhor aceita se a sociedade estiver correndo o risco de perder uma estabilidade de preços recém-adquirida. A abertura do comércio, por outro lado, expõe o produtor local à competição estrangeira e aumenta os benefícios das reformas, o que, por sua vez, melhora a eficiência do sistema tributário e a operação dos mercados de fatores, reduzindo o custo de insumos intermediários *non-tradables*, como os serviços públicos [Gavin (1997)].

Uma crise normalmente torna a fase pré-reforma tão onerosa que os vários grupos conflitantes na sociedade entram rapidamente em acordo quanto às reformas necessárias. Embora uma crise econômica possa desencadear o processo de reforma, seria precipitado afirmar que as crises são a causa das reformas. Internamente, fatores políticos e ideológicos influenciam o ritmo, a

intensidade e a direção das reformas. Fatores externos também desempenham um papel decisivo ao estimular os países a se unirem no processo de reformas. A crescente importância dos blocos comerciais, da globalização, e a necessidade de desenvolver a competitividade internacional forçou igualmente os países a implementar reformas estruturais [Fernandez-Arias e Montiel (1997)]. Durante os anos 90, quase todos os países assumiram a tarefa de abrir suas economias, liberalizar e fortalecer seus setores financeiros. Importantes avanços foram feitos quanto à privatização, embora com grandes variações de um país para outro. Normalmente, a estabilização e a privatização foram implementadas rapidamente, enquanto as reformas financeiras, do mercado de trabalho e da assistência social foram implementadas apenas gradativamente. A abertura do comércio e a reforma tributária representaram casos intermediários, nos quais nem abordagens graduais nem o tratamento de choque constituíram a regra [Edwards (1995)].

A seguir examinaremos as questões fundamentais envolvidas nas reformas adotadas em cinco países da América Latina, na década de 90. Analisaremos os casos da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México, uma vez que esses países estão na liderança da região na busca de uma estrutura econômica orientada para o mercado. As lições aprendidas com eles podem ajudar a guiar outros países da região, que se encontram defasados no processo de reforma do setor público.

3. Uma perspectiva comparada dos países em análise

3.1. Uma visão geral das condições iniciais

Na Tabela 1, pode-se observar claramente que a maioria dos países em estudo sofreu algum tipo de ajuste fiscal no início da década de 90, com exceção do Chile, que vem acumulando superávits desde a década de 80.

Na Argentina, as províncias têm sido, tradicionalmente, responsáveis por grande parte do déficit fiscal total. As raízes dos problemas provinciais datam de no mínimo 20 anos atrás, quando a alta inflação, a confiança no sistema centralizado de arrecadação de receitas e a falta de disciplina orçamentária levaram a contínuos déficits fiscais. O Plano de Conversibilidade (1991) beneficiou as contas das províncias, aumentando suas receitas diretas e as transferências. Entre 1990 e 1992, o total das receitas provinciais aumentou

Tabela 1

Déficit (-) ou superávit (+) total do governo federal – 1988/95
(% do PIB)

País	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Argentina	-3,8	-2,6	-1,7	-1,2	-0,1	0,3	0,1	0,4
Brasil ^a	-8,7	-22,1	-10,4	-6,1	-14,3	-20,3	-17,7	-2,3
Chile	3,6	5,0	1,4	2,2	2,8	2,0	2,0	3,5
Colômbia	-1,4	-1,7	-0,1	-0,8	-2,2	-0,9	0,9	-2,9
México	-9,7	-5,0	-2,8	3,2	4,5	0,4	-0,6	-0,6

Fonte: BID (1997, Tabela C-4, p. 233). Calculado como receita total mais subvenções menos despesas totais e empréstimos líquidos.

^aDados para o Brasil referem-se ao balanço nominal da União, segundo Cysne (1998, p. 32).

de 7% para 9,5% do PIB, em decorrência do fim do “Efeito Tanzi”: melhor arrecadação tributária e crescimento econômico. O déficit provincial total (definido como necessidade de financiamento líquido) melhorou de 1,4% do PIB em 1990 para 0,2% em 1995 [World Bank (1996)]. Entre as causas da crise fiscal das províncias, alguns fatores institucionais desempenharam um papel predominante. Entre eles, a falta de disciplina financeira (herdada dos anos de hiperinflação), transferências obrigatórias para honrar o serviço da dívida e regras inadequadas de contabilidade, de divulgação e de transparência, foram particularmente importantes. Além disso, o aumento rápido e inesperado das receitas provinciais associado ao Plano de Convertibilidade levou a um aumento imprudente nos gastos que não pôde ser mantido quando o *boom* acabou.

A economia chilena foi profundamente afetada pelas crises do petróleo da década de 70 e pela crise da dívida, acionada pela alta nas taxas de juros internacionais, no início dos anos 80. Em consequência disso, o Chile enfrentou uma severa recessão na década de 80, com desemprego crescente, taxas de poupança e de investimento em declínio, e um balanço de pagamentos em deterioração. Para superar tais problemas, o Chile concentrou sua política econômica na redução da intervenção do Estado nos mercados, encorajando a livre ação das forças de mercado. Em meados dos anos 80, o governo havia começado a adotar reformas econômicas radicais, descentralizando responsabilidades, melhorando o sistema de recolhimento de impostos, desestatizando companhias públicas, abrindo o comércio e os mercados de capitais, desestatizando o sistema de assistência social (hoje inteiramente privatizado), reformando o mercado de trabalho, e, o mais importante, impondo uma ambiciosa reforma de política educacional [Cepal (1998)].

No Brasil, a principal fonte de problemas fiscais tem origem nas mudanças constitucionais promovidas em 1988. A nova Constituição de 1988 provocou uma redução dramática das receitas que chegavam ao governo federal, aumentando a parcela dos impostos recolhidos transferida a estados e municípios. Além disso, a Constituição destinou várias fontes de receitas a objetivos ou níveis de governo específicos. Ainda no aspecto negativo, a nova Carta aumentou as responsabilidades federais – ao invés de reduzi-las, como era de se esperar nas circunstâncias da época – fixando pisos para gastos em áreas determinadas (tais como execução legal, assuntos culturais e educação) e concedendo estabilidade a todos os funcionários públicos admitidos por concurso, em qualquer nível do governo, após dois anos de serviço. Outra cláusula com sérias conseqüências orçamentárias permitia que pensões e benefícios de aposentadoria fossem concedidos independente da idade, após um número específico de anos de trabalho: 35 anos para homens e 30 anos para mulheres.²

Entre as medidas recentemente adotadas pelo governo brasileiro para restabelecer a disciplina fiscal constam várias mudanças na Constituição de 1988, incluindo cláusulas que regulam a contratação e a demissão de funcionários públicos e uma ampla reforma tributária. O governo promoveu ainda um ambicioso programa de privatização, de reorganização dos bancos estaduais e de renegociação das dívidas estaduais. As reformas mais importantes em andamento, que virão corrigir antigos e conhecidos problemas fiscais no Brasil, referem-se à reforma administrativa e à reforma da previdência social.

No final da década de 80, a participação do governo na economia era bastante significativa na Colômbia. O Estado dirigia o desenvolvimento, protegia a indústria, distribuía os subsídios e era o maior gerador de empregos. No entanto, a ineficiência governamental e o déficit fiscal aumentaram com o passar do tempo. Havia sonegação e evasão fiscal generalizadas [Torres e Sourdis (1995)]. Comparado à maioria dos países desenvolvidos, o país recolhia apenas um terço, ou menos, do que lhe cabia em receita. Para aumentar a receita fiscal, o governo lançou uma reforma tributária, ampliando a base de arrecadação, reduzindo isenções e tornando a estrutura tributária mais eqüitativa, além de modernizar o processo de compras governamentais, visando à eliminação de fraudes. Políticas importantes incluíram a implementação de salários competitivos para funcionários públicos e o fortalecimento das instituições de auditoria. Foi ainda

2 Além disso, a concessão da estabilidade e da aposentadoria com salário pleno para o funcionário público aumentou o corporativismo entre os servidores públicos.

decretada uma reforma na previdência, substituindo o sistema de pagamento proporcional por um programa de benefícios com um sistema de contas de aposentadoria capitalizadas individualmente. Finalmente, a Colômbia implementou reformas significativas no mercado de trabalho, reduzindo os custos da demissão de trabalhadores e permitindo o emprego provisório.

Desde meados da década de 80, o México vem se empenhando em um vigoroso programa de estabilização econômica e de ajuste estrutural. Seus esforços têm sido freqüentemente citados pela comunidade internacional como um modelo para as reformas que a América Latina deveria adotar para garantir o crescimento sustentável. Progressos significativos foram feitos no fronte macroeconômico com a eliminação do déficit orçamentário do setor público e uma drástica redução nas taxas de inflação. Além disso, o governo realizou reformas estruturais importantes em diferentes áreas, tais como a abertura comercial, o estabelecimento da convertibilidade, tanto na conta corrente quanto na conta de capital, a privatização de bancos nacionais e uma marcante redução do controle governamental no sistema financeiro interno [World Bank (1994)].

3.2. Descentralização

Uma intensa descentralização acompanhou o movimento de democratização na América Latina. Em 1990, os 14 mil municípios da região haviam efetivamente dobrado sua participação nos gastos globais do setor público, relativamente aos níveis predominantes de apenas oito anos antes. Tal transferência de autoridade política, econômica e administrativa para governos locais consiste em mudança positiva e necessária para contrabalançar a excessiva centralização desenvolvida sob os regimes autoritários anteriores.³

No México, a responsabilidade pelo ensino pré-escolar, educação primária e secundária, assim como serviços de formação de professores, foi transferida da esfera federal para a estadual em 1992. O Ministério da Saúde foi igualmente descentralizado, com ênfase na transferência de responsabilidades para os governos locais. Acredita-se que a descentralização no México aumentou a qualidade dos serviços de saúde e educação, mas que foi acompanhada por distorções no gasto público em ambas as áreas.

3 A razão óbvia por que se trata de um avanço positivo é que muitos serviços públicos, tais como educação e saúde, são melhor prestados ao nível local.

Segundo a Cepal (1998), a descentralização favoreceu os municípios mais ricos em detrimento dos mais pobres, corroendo os ganhos em eficiência que poderiam ter sido observados.

No caso do Brasil, em consequência das reformas realizadas no início dos anos 80, os serviços de saúde pública foram integrados, o financiamento nacional da saúde foi separado da provisão de serviço direto, e a maior parte dos fornecedores públicos foi “municipalizada”. Desde então, o governo federal vem se limitando a “comprar” serviços de entidades privadas e públicas seguindo uma tabela de comissão por serviço (o Sistema Unificado de Saúde). O novo sistema criou uma estrutura de incentivo positiva na prestação de serviços de assistência de saúde, mas muitos dos problemas permanecem latentes. Entre eles podemos citar o financiamento insuficiente para o fornecimento de assistência de saúde pública, um sistema de pagamento deficiente, e uma estrutura reguladora debilitada. Todos esses problemas acabaram criando dificuldades em termos da cobertura e qualidade e também aumentaram consideravelmente os custos unitários dos serviços que são realmente oferecidos. O governo procura atualmente abordar muitas dessas questões no seu programa de reformas. No que se refere à educação, o Brasil parece ser o único país na América Latina a possuir um sistema local e estatal. A União, no entanto, detém ainda um considerável grau de controle sobre as decisões orçamentárias ao estabelecer parâmetros para a alocação de recursos em nível nacional [BID (1996)].

O setor público da Argentina apresenta três níveis de governo: o federal; o provincial, com 23 unidades e o município de Buenos Aires que tem o *status* de província; e o municipal, com 1.100 unidades. Os governos provinciais constituem a essência da organização política do país, com Constituição e Poderes Executivo e Legislativo próprios. Os gastos consolidados do setor público do país constituíram 27% do PIB em 1994. O governo federal contribuiu com 55% e os municípios, com os 45% restantes. Tal situação faz da Argentina um país altamente descentralizado na América Latina, onde a média de participação dos governos subnacionais no gasto público fica abaixo de 30% [World Bank (1996)]. Além disso, a participação do governo federal nos gastos do setor público diminuiu em decorrência da descentralização efetiva da educação e da assistência médica e social em favor das províncias. Entre 1986 e 1994, a participação do governo federal no financiamento da educação primária diminuiu de 34% para 0,4 %; na área de saneamento básico, de 32% para 8%; em habitação, de 13,5% para 6,5%; e na assistência social, de 66% para 16%. Em 1994, os governos provinciais financiaram 97% da educação primária, 92% do sistema de saneamento básico e 84% da assistência social.

Na Colômbia, uma das reformas fiscais mais importantes foi, talvez, a mudança para a descentralização, cujo impulso pode ser principalmente atribuído ao retorno do país a um regime democrático [Ocampo (1996)]. Os objetivos do governo foram de fortalecer o fornecimento de serviços em nível local, de aumentar a participação no crescimento econômico local [Rowat (1996)], e de incentivar uma maior transparência e responsabilidade no fornecimento de serviços públicos. Ocampo (1996) observa que após a descentralização fiscal, os governos provinciais vêm aumentando a participação no processo de desenvolvimento. Embora haja freqüentes descompassos entre receitas e responsabilidades, há um esforço, na Colômbia, para garantir aos governos locais, fundos proporcionais às suas novas responsabilidades. Entretanto, fortalecer a capacidade institucional, em nível local, continua sendo um grande desafio.

3.3. Privatização

A busca de disciplina fiscal na Argentina pode ser ilustrada pelo seu programa de privatização desse país. No final de 1988, as empresas estatais sob controle federal haviam acumulado mais de US\$ 11 bilhões em dívida externa. Os resultados financeiros das 13 maiores empresas estatais apresentaram déficit operacional de US\$ 8,7 bilhões em 1989. Tal déficit aumentou em 35% na primeira metade de 1990. Em consequência disso, a privatização foi uma das maiores reformas empreendidas pelo governo Menem. Igualmente importantes foram a reforma administrativa (incluindo mudanças significativas no orçamento, quadro de funcionários, folha de pagamento, e no processo de compras governamentais) e as reformas no setor financeiro, especialmente no Banco Central. A privatização e as reformas foram implementadas simultaneamente, logo no início do governo Menem [World Bank (1993)].

Em agosto de 1989, o congresso argentino aprovou a chamada Lei de Emergência, concedendo ao Poder Executivo autoridade para privatizar várias empresas estatais. Novas leis e decretos seguiram-se com o objetivo de vender quase todas as empresas pertencentes ao governo federal, assim como serviços que pudessem ser atraentes aos investidores privados. Finalmente, o governo encerrou as atividades de empresas estatais falidas ou não rentáveis. O valor total de mercado dos ativos vendidos (líquidos de passivos) foi de US\$ 22 bilhões, excluindo as receitas provenientes de várias concessões e da venda de prédios comerciais, terrenos, bancos e seguradoras.

A diligência no tratamento das reformas por parte do Legislativo foi um traço marcante da privatização argentina. O Congresso aprovou todas as privatizações mais importantes, quer seja como parte do pacote inicial de Emer-

gência e Reforma das Leis Estatais, que deram ao Poder Executivo o direito de vender empresas selecionadas, ou através de leis específicas para cada empresa. Além disso, o governo logo reconheceu a necessidade de regular as concessões de serviço público que foram privatizadas. Em alguns casos (por exemplo, eletricidade e gás natural), tal procedimento foi estabelecido por lei; em outros, por decreto. Na maioria dos casos, as privatizações tentaram criar mercados competitivos através de sistemas regulatórios que impedem as empresas de criarem barreiras de entrada. Ao mesmo tempo, as novas empresas devem obedecer a práticas competitivas de fornecimento para restringir as compras intrafirmas e a transferência de preços.

A poupança anual estimada decorrente da redução do apoio orçamentário do governo federal às empresas estatais, girou em torno de US\$ 1,5 bilhão, o que era equivalente à quase metade do superávit primário do setor público. Além disso, houve também um impacto imediato na arrecadação de impostos, uma vez que as empresas privatizadas pagam impostos sobre vendas e lucros, e as empresas estatais dificilmente cumpriam suas obrigações tributárias. As duas empresas privatizadas de telecomunicações, por exemplo, pagaram um montante total de US\$ 74 milhões em impostos sobre lucros no primeiro ano de funcionamento.

A reforma do setor público no Brasil começou efetivamente em 1990. Entre as medidas mais importantes podemos citar o programa de privatização, a abertura econômica e a reforma legislativa (incluindo alterações na Constituição de 1988). Tais reformas prepararam o caminho para o programa de estabilização econômica, lançado em 1994, e para a segunda onda de reformas complementares implementadas na seqüência, envolvendo administração, assistência social, sistema financeiro e arrecadação de impostos [Cysne (1998)].

Em 1990, a abertura comercial foi acelerada com o compromisso do governo de reduzir a tarifa média de importação do patamar de 51% para 20%. Reformas subseqüentes incluíram uma maior abertura financeira, permitindo a participação do capital estrangeiro no processo de privatização, mudanças no sistema tributário e nas leis trabalhistas. Além disso, o governo federal enviou um projeto de lei de reforma administrativa ao Congresso revogando o direito de estabilidade no emprego para funcionários públicos.⁴ Há ainda uma nova lei da folha de pagamento (a Lei Camata),

4 O projeto de lei da reforma administrativa foi proposto ao Congresso, pela primeira vez, no final de 1996, mas ainda se encontra em fase de negociações entre a União e os partidos políticos.

que estipula que os gastos com pessoal não podem exceder 60% das receitas correntes líquidas da União e dos governos estaduais. Ao mesmo tempo, os Programas de Demissão Voluntária (PDVs) foram instituídos nos níveis dos governos estaduais e federal para encorajar a renúncia voluntária do emprego. Iniciativas semelhantes foram implementadas em algumas empresas de utilidade pública e também em bancos estaduais [Carneiro e Gill (1977)].

A primeira tentativa de controlar a expansão das empresas estatais aconteceu em 1979 com o Programa Nacional de Desburocratização. Tal programa não causou grande impacto no que se refere às privatizações, mas permitiu que o governo exercesse maior controle sobre a expansão das empresas estatais. Durante a década de 80, o processo de privatização no Brasil foi muito tímido, pois não havia um real compromisso político de reduzir o papel do governo na economia [Baer (1994)]. Contudo, o país enfrentou uma severa recessão no começo da década, a qual limitou consideravelmente o número de compradores potenciais, já que as empresas estatais podiam ser vendidas apenas a investidores brasileiros. Além disso, o processo de privatização encontrava-se limitado pela recusa do governo em aceitar uma abertura significativa da economia. A maioria das 38 empresas estatais privatizadas até 1989 não eram muito grandes e sua venda rendeu modestos US\$ 723 milhões.

Durante a primeira metade da década de 90, o governo Collor lançou um amplo programa de privatização, além de várias outras mudanças estruturais importantes [Pinheiro (1996)]. Cerca de 20 empresas foram privatizadas no período 1990/92, gerando aproximadamente US\$ 5 bilhões para o governo. A maioria das vendas foi feita através de leilões, mas a participação estrangeira foi limitada a 40% do capital com direito a voto, e ilimitada para o capital sem direito a voto. A participação do capital estrangeiro devia permanecer no país por um mínimo de 12 anos e as ações adquiridas por investidores internacionais, via privatização, não podiam ser vendidas antes de dois anos. Em 1992, no entanto, tais restrições foram ou revogadas, ou reduzidas. O limite de 40% do capital com direito a voto pôde ser revisto conforme o caso, as restrições sobre a venda de ações foi suspensa, e o período mínimo de permanência para investimentos de capital estrangeiro foi reduzido para seis anos [Baer (1994)].

A terceira onda de privatizações aconteceu entre 1993 e 1994, com a venda de empresas nos setores de petroquímica, siderurgia e fertilizantes. Levada adiante pelo presidente Itamar Franco, essa fase foi, na realidade, a continuação do processo de privatização iniciado sob a gestão do presidente

Collor de Mello. Nesse período, 15 empresas foram vendidas e o governo arrecadou cerca de US\$ 6,5 bilhões com as vendas.

A quarta onda de privatizações teve início em 1995, com o presidente Fernando Henrique Cardoso. Esse período difere dos demais por incluir concessões de serviços públicos no programa de privatização. Além das receitas recolhidas a partir das vendas e concessões realizadas no período, houve ganhos provenientes dos novos investimentos em infra-estrutura para reduzir os custos de produção e facilitar o crescimento econômico [Cysne (1998)]. Algumas dificuldades surgiram, no entanto, na qualidade dos serviços fornecidos pelas empresas que foram transferidas ao controle privado. Isso indica que o governo pode ter subestimado a necessidade de um controle adequado das empresas e concessões privatizadas. Vinte e três empresas foram transferidas ao controle privado em 1995/98, gerando cerca de US\$ 14 bilhões. Segundo dados do BNDES, o programa de privatização foi também responsável pela transferência para o setor privado de US\$ 26 bilhões em dívidas das antigas empresas estatais.

No México, o processo de privatização teve início em 1982, com a venda ou liquidação, por parte do governo, de 106 empresas estatais de pequeno e médio porte entre 1982 e 1990. O Estado livrou-se de grande parte das 828 empresas estatais durante a gestão do presidente Salinas. Entre 1983 e 1992, a receita proveniente das privatizações totalizou US\$ 21,9 bilhões, dos quais US\$ 20,23 bilhões resultaram de vendas ocorridas entre 1990 e meados de 1992, basicamente bancos comerciais (US\$ 13 bilhões) e a companhia telefônica, Telemex (US\$ 6,2 bilhões). Os ganhos financeiros com o programa de privatização são triplos: a) uma receita de US\$ 21,9 bilhões; b) uma redução nas transferências líquidas do governo para empresas estatais de 12,7% do PIB em 1982 para 2,5% em 1991; e c) uma arrecadação fiscal adicional (35% dos lucros) recolhida das empresas privatizadas. O valor presente líquido da economia fiscal decorrente do programa de privatização é estimado em US\$ 3,5 bilhões [World Bank (1997b)].

O programa de privatização mexicano pode ser considerado um sucesso, principalmente devido ao compromisso político claro e não ambíguo do governo, refletido na sua vontade de remover todos os obstáculos técnicos e legais, incluindo a elaboração de emendas à Constituição, quando necessárias. O programa deve ser visto ainda como parte da decisão de redefinir o papel do Estado. Como tal, foi concebido não apenas enquanto venda de empresas, mas também enquanto uma forma de aumentar a participação do setor privado nas atividades tradicionalmente reservadas ao

setor público. Além disso, a privatização visou facilitar a eliminação de subsídios e alinhar os preços do mercado com os custos de oportunidade.

A Tabela 2 e o Gráfico 1 fornecem uma imagem concisa do desempenho da região relativo às privatizações ocorridas entre 1988 e 1997. Os dados confirmam o desempenho excepcional da Argentina em comparação aos outros países. Após uma parada, em 1995, o processo de privatização foi retomado, tanto no México quanto na Colômbia, em 1996. Em meio à oposição política, o governo mexicano está prosseguindo com a abertura

Tabela 2

Receitas de privatizações no período 1988/97

(US\$ milhões constantes de 1990)

Países	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^a	Total	% do PIB ^b
Argentina	—	—	2.139	1.627	4.204	3.401	1.059	941	448	1.085	14.904	10,4
Brasil	—	—	—	1.662	2.495	2.445	1.470	610	3.378	8.143	20.204	5,0
Chile	526	259	42	12	8	9	413	9	339	—	1.617	5,3
Colômbia	—	50	117	101	22	3	473	83	542	1.629	3.019	7,5
México	—	3.580	3.580	10.108	5.768	1.802	554	165	—	—	23.474	8,9

Fonte: Cepal (1998).

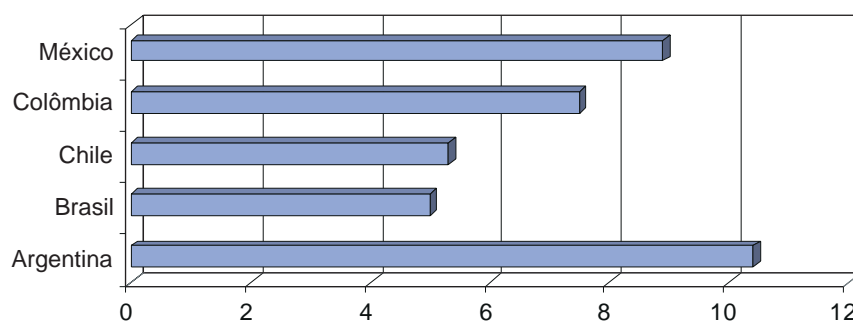
^aValores estimados até setembro de 1997.

^bNa proporção do PIB de cada país em dólares americanos constantes de 1990.

Gráfico 1

Receitas de privatização – 1988/97

(% do PIB)



Fonte: Cepal (1998).

de setores como telecomunicações, gestão de portos e aeroportos; com a venda de aeroportos e ferrovias; e também a venda de participações minoritárias em usinas petroquímicas. A Colômbia retomou as alienações em 1996, com enormes vendas de usinas de eletricidade, assim como a venda de um banco. No Brasil, o governo lançou um programa de venda de companhias de mineração, petroquímica, portos, e de infra-estrutura, em 1997, gerando receitas de US\$ 65,3 bilhões em 1997/98 (incluindo privatizações na esfera estadual).

3.4. Liberalização financeira

Durante a maior parte da década de 80, o desenvolvimento financeiro avançou por toda a região, conforme pode ser medido pelo aprofundamento da intermediação financeira, pela participação do setor privado no setor bancário, e pelo tamanho e atividade dos mercados acionários. Os traços-chave da liberalização financeira comuns aos países da América Latina são, entre outras coisas, a abertura das contas de capital e o subsequente ingresso de investimentos em carteira daí resultantes, a maior participação de bancos estrangeiros nos mercados internos, e a privatização de bancos estatais. A seguir descreveremos rapidamente os avanços mais importantes nos países em exame.

As principais medidas da reforma financeira no Brasil incluíram a criação de novas linhas de crédito para a promoção das exportações (Proex), incentivos à fusão de instituições financeiras (Proer), e um aumento do poder do Banco Central, de modo a possibilitar-lhe o controle de qualquer instituição financeira com o objetivo de proteger a saúde do sistema financeiro. Todas essas medidas foram implementadas a partir de 1995 e seu custo representou 3,8% do PIB [Cysne (1998, p. 54)].

Na Argentina, desde o Plano de Conversibilidade de 1991, o governo federal lançou um pacto social com intuito de promover reformas estruturais nas províncias e para fortalecer o programa de estabilização em nível nacional. Tais reformas foram negociadas em dois acordos: o Pacto Fiscal (1992) e o Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (1993). As províncias que aderiram aos pactos concordaram em promover a mobilização de recursos, reformar a estrutura dos impostos provinciais e eliminar uma série de distorções tributárias, modernizar a administração pública provincial, privatizar empresas estatais, e iniciar uma vasta desregulamentação da economia provincial. As províncias concordaram ainda em ter uma parte das receitas apropriada e destinada pelo governo federal para

financiar setores específicos, tais como educação, assistência social e desenvolvimento urbano. Em troca disso, as províncias teriam garantido um piso mínimo de receitas compartilhadas, independentemente de quão baixa viesse a ser a arrecadação nacional.

Melhorias foram obtidas em muitas dessas áreas, principalmente no que se refere à privatização de bancos provinciais e de algumas empresas de serviços públicos, assim como a desregulamentação das atividades econômicas provinciais. No entanto, as melhorias na obtenção de um ajuste fiscal foram mais lentas do que em outras áreas. Um motivo para tal seria que a maior parte das províncias não sentiu a pressão para ajustar e cortar gastos até o grau em que pudessem financiar sua própria receita. Pois, por um lado, as províncias podem não ter sido capazes de distinguir o aumento permanente e previsível em suas próprias receitas, daquele aumento extraordinário e único de receitas associado ao Plano de Conversibilidade (cerca de US\$ 1,5 bilhão), resultante do fim do efeito Tanzi e da negociação da dívida comum com o Banco Central (de cerca de US\$ 3 bilhões em 1993). E, por outro lado, a estrutura de incentivo não contribuiu para criar uma disciplina, especialmente pela ausência de limites ou condições sobre empréstimos provinciais.

Na Colômbia, em meados dos anos 80, como parte de um esforço conjunto para estabilizar a economia, reduzir o papel do Estado e promover o desenvolvimento do setor privado, o governo adotou as seguintes políticas: remover barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio internacional, abrir o mercado interno de ações, criar um ambiente propício ao influxo de capital financeiro estrangeiro, estabilizar a taxa de câmbio, e enxugar o setor público. O governo introduziu disciplina macroeconômica e redirecionou suas políticas econômicas de acordo com o princípio explícito da eficiência. As reformas financeiras foram projetadas para permitir a livre operação dos mercados, e as restrições sobre transações de capital foram atenuadas. Como um reflexo da bem-sucedida política de “abertura de capital”, o capital fluiu para a Colômbia especialmente enquanto investimento estrangeiro direto. Uma nova legislação bancária foi introduzida e o modelo de banco universal adotado. Os requerimentos obrigatórios de capital passaram a ser determinados de acordo com os níveis de risco de ativos e, além disso, a supervisão foi aumentada.

Constituíram mudanças de grande porte no setor financeiro mexicano a liberalização dos serviços bancários e a privatização de bancos comerciais. Em 1991/92, 18 grupos de bancos foram privatizados, representando um influxo de aproximadamente US\$ 12,4 bilhões para o governo. A raciona-

lização do extenso sistema mexicano de fundos de curadoria (*trust funds*) e dos bancos de desenvolvimento complementou as reformas. Os ativos totais dos bancos de desenvolvimento e fundos de curadoria foram reduzidos em 46% em termos reais, entre 1987 e 1990, enquanto 10 mil empregados foram desligados no mesmo período. O governo reduziu ainda subsídios implícitos nos empréstimos dos bancos de desenvolvimento e fundos de curadoria em quase 1% do PIB em 1983, para menos de 0,1% do PIB em 1989.

As reformas expandiram ainda dramaticamente o número de entidades fornecedoras de serviços não-bancários no México. Poucos eram os serviços financeiros desse tipo oferecidos antes de 1988, com exceção de corretagem básica, seguros e gestão de fundos. Os serviços financeiros não-bancários, além de corretagem e gestão de fundos de investimento, representavam de 2% a 3% dos ativos financeiros totais em 1986, havendo pequeno crescimento em termos reais. Um conjunto de reformas legais e regulatórias foi implementado no período de 1988/91, aumentando dramaticamente e diversificando o conjunto dos serviços não-bancários que podiam ser oferecidos, permitindo que tais serviços pudessem ser prestados por grupos financeiros. Algumas das reformas legais e regulatórias mais importantes aplicaram-se ao *leasing*, desconto de títulos, seguros, e corretagem. Por exemplo, o valor real dos ativos das companhias de *leasing* aumentou em quase 200% entre 1990/92, e das companhias de desconto de títulos em 54% no ano de 1992. O crescimento neste tipo de serviços não-bancários aconteceu por uma série de motivos, sendo os três mais importantes: a) reformas legais que modernizaram e desregulamentaram os serviços existentes, liberalizando os preços de *leasing*, desconto de títulos (*factoring*), seguros e corretagem; b) o esforço de grupos financeiros para ocupar o mercado, antecipando-se à competição com as firmas americanas e canadenses devido ao Nafta; e c) reformas tributárias, afetando os serviços não-bancários.

3.5. Reforma administrativa

Durante a década de 90, houve um interesse crescente na reforma do Estado. De modo geral, a reforma do Estado envolve: a) aspectos políticos relativos à consecução de uma boa governança; e b) aspectos econômicos e administrativos necessários para atingi-la. A reforma administrativa, em particular, tem recebido cada vez mais atenção nos últimos anos [Schiavo-Campo, Tommaso e Mukherjee (1997)].

A razão para isso é a necessidade de criar um Estado gerente, capaz de proteger o interesse público contra a atuação de grupos de interesses [Bresser Pereira (1997)]. Os cientistas políticos têm mostrado que o mau desempenho do Estado na América Latina reflete uma distribuição do poder econômico e político que nutre preconceitos contra a ação pública em favor dos ricos, espreme a classe média e exclui os pobres. Agências do governo “capturadas” por interesses especiais não possuem autonomia para formular e executar políticas que beneficiem a sociedade em geral, ao invés de servir aos estreitos interesses dos pequenos grupos de elite que as controlam [Naím (1995)]. Na realidade, quando a proteção dos direitos públicos passou a ser uma preocupação dominante, a reforma do Estado ganhou nova prioridade, levando finalmente à substituição da administração pública burocrática por uma administração pública gerencialista [Bresser Pereira (1998)].

O Chile foi um dos países latino-americanos a implementar uma reforma administrativa com êxito. Em 1992, o governo lançou o Plano Piloto para a Modernização da Administração Pública, cujo objetivo principal era introduzir novos métodos de administração no setor público. A partir da experiência adquirida com esse plano piloto, foi proposta uma metodologia mais completa para desenvolver o monitoramento das instituições públicas. A nova metodologia incluía indicadores de desempenho, regras de transparência, contratos de gestão, salários atrelados ao desempenho, metas anuais para serviços de utilidade pública e um sistema de bônus para o desempenho institucional. Em 1994, o governo criou o Comitê Interministerial para a Modernização da Administração Pública, uma agência central encarregada da coordenação e disseminação dos novos métodos de administração nos vários níveis de governo e agências públicas do país. De acordo com a Cepal (1998), uma avaliação inicial do programa de modernização da administração pública no Chile indica que cerca de 92% dos objetivos propostos foram alcançados em 1996, e 80% alcançados em 1997.

No Brasil, todas as tentativas anteriores de lidar com o excesso de funcionários no setor público fracassaram devido à falta de apoio político e/ou por má concepção da iniciativa. O governo Collor forneceu um exemplo simbólico. Em 1990, quando o presidente Collor assumiu o cargo, o governo anunciou um ambicioso programa de reforma fiscal que implicava o fechamento de várias instituições públicas, a privatização de empresas estatais, e a demissão de milhares de funcionários públicos federais.⁵ Numa

5 Acima de tudo, o governo queria converter um déficit operacional do setor público de cerca de 6% do PIB em um superávit primário de 3% do PIB, exigindo um ajuste fiscal de cerca de US\$ 25 bilhões (em preços constantes de 1990).

tentativa de reduzir os gastos com a folha de pagamentos em 30% (cerca de 1% do PIB), o presidente Collor pediu a seus ministros que reduzissem a folha de pagamento em 23% (um total de 360 mil trabalhadores). Além disso, cerca de 60 mil funcionários públicos foram colocados em disponibilidade, passando a receber apenas uma porcentagem dos seus salários, de acordo com o tempo de serviço. Todas as cláusulas referentes à eliminação de empregos públicos foram, no entanto, contestadas em tribunal, tendo sido retiradas devido ao questionamento da sua constitucionalidade. A redução líquida no funcionalismo público foi, assim, praticamente nula.

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso está comprometido com o enxugamento do setor público e tentou estimular a redução de cargos em nível federal, através de um programa de demissões voluntárias. Tentativas malsucedidas de demissão de funcionários públicos no passado, aliadas a leis estritas de segurança de emprego, tornam virtualmente impossível a implantação de um programa de desligamento involuntário.⁶ O projeto de lei da reforma administrativa foi submetido ao Congresso em meados de 1995 e aprovado em 4 de junho de 1998, na forma da Emenda Constitucional 19. As diretrizes básicas da reforma administrativa foram definidas em três leis anteriores:

- Decreto 1.526, de 20 de junho de 1996, criando a Câmara da Reforma do Estado, composta pelos Ministérios da Administração e da Reforma do Estado (Mare), da Fazenda, do Planejamento e do Trabalho, as Forças Armadas e a Secretaria-Geral da Presidência.
- Decreto 1.738, de 8 de dezembro de 1995, que criou o Conselho para a Reforma do Estado. Estabelecido no Mare e composto de membros de destaque da sociedade civil, o Conselho deveria avaliar criticamente as propostas de reforma sugeridas pela Câmara da Reforma do Estado.
- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que definiu a natureza e o alcance da reforma administrativa e que foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado e pela Presidência, em novembro de 1995.

6 Atualmente, há no Brasil dois regimes de trabalho bastante diferentes. Servidores públicos são, na maioria dos casos, admitidos via concurso nacional; esses são chamados *estatutários* e podem ser demitidos apenas depois de um processo administrativo. Trabalhadores do setor privado (ou subcontratados para o governo) estão sujeitos à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), aprovada em 1946; são os assim chamados *celetistas*, que podem ser demitidos se o empregador pagar uma multa por demissão sem justa causa.

Entre os traços mais importantes da reforma administrativa encontram-se as cláusulas estipulando uma revisão completa nas regras de estabilidade de funcionários públicos e nas regras de contratação de novos funcionários.⁷ Outras medidas propostas são: a) um teto para os salários mais altos no setor público; b) a abolição de cargos atuais não preenchidos na administração federal; c) a suspensão de todos os concursos públicos não aprovados previamente pelo Mare; e d) a subcontratação das atividades de apoio. Espera-se que tais medidas reduzam os gastos do governo com funcionários e desenvolvam a capacidade de gerenciar sua folha de pagamento.

Em termos de segurança no emprego, o governo aboliu a estabilidade automática para funcionários públicos. Apenas aqueles empregados há mais de três anos pelo governo serão qualificados para a estabilidade, que, por sua vez, será baseada numa revisão periódica do desempenho profissional. O governo propôs também o desligamento de funcionários públicos sem estabilidade (aqueles com menos de três anos de serviço contínuo e não-concursados), a eliminação de transferências federais para os estados e municípios que não obedeçam os limites estabelecidos pela Lei Camata para gastos com funcionários e a extinção de qualquer auxílio para gastos com folha de pagamento a estados ou municípios em dificuldades. Tais medidas deveriam estimular os governos estaduais a reduzir gastos com a folha de pagamento voluntariamente, por meio de cortes e/ou reduções salariais (estabelecendo, por exemplo, tetos para a remuneração estadual).

A reforma administrativa também estipula a descentralização dos serviços públicos, a criação de agências regulatórias, e um uso mais amplo dos contratos de gestão para o fornecimento de serviços públicos por terceiros do setor privado. Espera-se que tais medidas ajudem a melhorar a qualidade dos serviços públicos, a aumentar a responsabilidade no setor público, e a reduzir a carga fiscal em todos os níveis de governo. Na verdade, a reforma administrativa, como um todo, representa a consolidação de uma abordagem gerencial da administração pública.

Até 1990, a Argentina havia começado um extenso programa de reforma administrativa, que incluía uma redução de 50% no conjunto de funcionários do governo federal [ver Schiavo-Campo, Tommaso e Mukherjee (1997)]. Algumas das circunstâncias que levaram a esse esforço de reforma e as medidas adotadas para resolver o problema de excesso de funcionalismo apresentam algumas semelhanças com o caso brasileiro. Durante as

7 Para um relato detalhado da proposta de reforma administrativa no Brasil, ver Carneiro (1998).

décadas de 70 e 80, o emprego público cresceu ininterruptamente na Argentina, alcançando 1,9 milhão em 1989. Paralelamente, a receita do governo diminuiu e o déficit fiscal aumentou substancialmente. O governo, então, conseguiu a aprovação das leis para a Reforma Administrativa e Emergência Econômica, que forneceram a estrutura legislativa necessária para a execução das reformas. Duas medidas foram tomadas para a redução do funcionalismo: a) um programa de aposentadoria voluntária, aceito por cerca de 10 mil funcionários públicos; e b) a adoção de um congelamento de vagas, bastante eficaz em limitar as dimensões da força de trabalho do governo.

No início de 1996, o congresso argentino aprovou uma lei para a Segunda Reforma do Estado. A lei dava ao governo a autoridade para eliminar ou reorganizar instituições existentes (à exceção de instituições financeiras, universidades, e agências regulatórias), de eliminar posições, e de reduzir o número de funcionários públicos, inclusive militares. Criou-se, ainda, um fundo para financiar a indenização das demissões e o treinamento em regime temporário. Como no caso da reforma administrativa brasileira, o objetivo dessa segunda reforma do Estado é o de desenvolver a eficiência dos serviços públicos e reduzir o gasto público.

4. Conclusões e questões pendentes

Mudanças em prol da descentralização dos serviços públicos constituem hoje uma tendência incontestável na América Latina. Os governos buscam um funcionamento mais eficiente dos mercados, com mínima participação do Estado. Contudo, paradoxalmente, isso tem sido visto como um fator que contribui para a crise organizacional do setor público. A longo prazo, a descentralização administrativa e política oferece a única esperança de desenvolvimento de atividades que são melhor gerenciadas em nível local. A curto prazo, no entanto, a descentralização levou, freqüentemente, ao declínio no desempenho do setor público [Naím (1995)].

Em conseqüência disso, uma questão pendente na região parece ser a criação e o desenvolvimento de instituições necessárias para apoiar as novas políticas econômicas (por exemplo, agências regulatórias, comissões antitruste e *antidumping*, agências de defesa do consumidor etc.). Um desafio ainda maior será a elevação da qualidade de serviço nas agências existentes, devastadas por décadas de negligência, investimento insuficiente e abusos monopolísticos. Além disso, a reforma governamental na região terá que

levar em consideração a necessidade de uma administração pública sofisticada num contexto de crescimento e, às vezes, de extremo “desgaste com as reformas”.

Do mesmo modo, a liberalização financeira na América Latina avançou mais rapidamente do que as melhorias no sistema de supervisão financeira e de regulamentação prudencial. Além disso, os países ficaram expostos a maiores riscos de crises financeiras, contra as quais deveriam tentar se prevenir, por um lado, tentando reduzir o potencial para a instabilidade macroeconômica e, por outro, aprofundando a reforma financeira nas áreas da regulamentação e da supervisão.

Os avanços na privatização foram muito desiguais na região: primeiro, devido ao constrangimento político e à oposição dos trabalhadores que as privatizações sempre enfrentam; e, segundo, devido à necessidade de seguir uma seqüência que assegurasse o êxito do processo, do ponto de vista da eficiência econômica. Portanto, futuras privatizações na região deveriam ser precedidas pela criação de uma estrutura regulatória, separando atividades potencialmente competitivas daquelas com monopólios naturais, estabelecendo sistemas tarifários, definindo esferas de atividade e o propósito das empresas, e criando agências supervisoras. Quando tais providências não forem possíveis a curto prazo, deve-se, ao menos, privatizar a gestão das companhias, através de contratos de gestão, concessões e subcontratos.

No que se refere à legislação do trabalho, a modernização parece representar um desafio para quase todos os países da região. Reformas nas leis trabalhistas foram poucas e não muito profundas. Em consequência disso, a atual legislação pode ter retardado a reabsorção dos trabalhadores deslocados durante o processo de reforma. O programa para as reformas futuras nessa área deveria, portanto, considerar medidas que promovam o aumento da procura de mão-de-obra. Os exemplos a serem seguidos são aqueles da Colômbia e do Brasil, estimulando o emprego temporário e aumentando a flexibilidade do mercado de trabalho em períodos de atividade econômica declinante. Uma outra recomendação geral refere-se à preocupação com a redução da rigidez imposta por regras de negociação coletiva e convenções herdadas do passado, normalmente aplicadas a um setor inteiro ou a um ramo da indústria. As evidências internacionais sugerem que tais arranjos institucionais são os que menos contribuem para o bom desempenho macroeconômico, em razão do poder que atribuem às partes negociantes, em detrimento da sociedade. A idéia seria, então, tentar uma completa descentralização das negociações salariais, aproximando-as do nível do chão de fábrica.

Os desafios do futuro são semelhantes para todos os países da região, e a análise comparativa apresentada neste artigo somente os realça. A prioridade política dada à resolução dos problemas causados por dívidas elevadas, desequilíbrios macroeconômicos e excessiva intervenção estatal nos anos 80 deveria agora ser dirigida à busca de maneiras de aliviar as conseqüências da degradação institucional e da contração do Estado. Os governos reformistas deveriam conscientizar-se do fato que o desenvolvimento dominado pelo governo faliu, mas que, no entanto, o desenvolvimento sem o Estado não é possível.

Referências bibliográficas

- ALESINA, A., DRAZEN, A. Why are stabilizations delayed? *American Economic Review*, v. 81, n. 5, p. 1.170-1.180, 1991.
- BAER, W. Privatisation in Latin America. *World Economy*, v. 17, n. 4, p. 509-528, 1994.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Managerial public administration: strategy and structure for a new state. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 20, n. 1, p. 7-23, 1997.
- _____. A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, Brasília, n. 1, 1998.
- CARNEIRO, F. G. *The Brazilian administrative reform in perspective*. Washington D.C.: World Bank, 1998, mimeo.
- CARNEIRO, F. G., GILL, I. *Effectiveness and financial costs of voluntary separation programs in Brazil*. Washington D.C.: The World Bank, 1997 (Economic Notes, 25).
- CEPAL. *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago, Chile: United Nations, 1998.
- COES, D. *Macroeconomic crisis, policies and economic growth in Brazil, 1964-90*. Washington, D.C., 1995 (The World Bank Comparative Macroeconomic Studies).
- CYSNE, R. P. *Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Reforma do Estado, Fundação Getulio Vargas, 1998 (Texto para Discussão, 11).

- DAVIS, J. T. Institutional impediments to workforce retrenchment and restructuring in Ghana state enterprises. *World Development*, v. 19, n. 8, p. 987-1.005, 1991.
- EDWARDS, S. *Crises and reform in Latin America*. New York: Oxford University Press, 1995.
- FERNANDEZ-ARIAS, E., MONTIEL, P. *Reform and growth in Latin America: all pain, no gain?* Washington, D.C.: Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank, 1997 (Working Paper, Green Series, 351).
- GAVIN, M. *A decade of reforms in Latin America: has it delivered lower volatility?* Washington, D. C.: Office of the Chief Economist, Interamerican Development Bank, 1997 (Working Paper, Green Series, 349).
- HARBERGER, A. Ely lecture. *American Economic Review*, 1993.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Economic and social progress in Latin America – special section: making social services work*. Washington D. C.: Johns Hopkins University Press, 1996.
- _____. *Economic and social progress in Latin America – Latin America after a decade of reforms*. Washington, D. C.: Johns Hopkins University Press, 1997.
- _____. *Economic and social progress in Latin America – facing up to inequality in Latin America*. Washington D. C.: Johns Hopkins University Press, 1998.
- LABÁN, R., STURZENEGGER, F. Fiscal conservatism as a response to the debt crisis. *Journal of Development Studies*, v. 45, 1994.
- LOAYZA, N., PALACIOS, L. *Economic reform and progress in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: World Bank, 1997, mimeo.
- NAÍM, M. *Latin America's journey to the market: from macroeconomic shocks to institutional therapy*. Califórnia: International Center for Economic Growth, 1995 (Occasional Paper, 62).
- OCAMPO, J. A. *El proceso colombiano de descentralización*. Cepal, 1996 (Série Política Fiscal, 84).
- PINHEIRO, A. C. *No que deu afinal a privatização?*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996 (Texto para Discussão, 40).

- ROWAT, M. D. Public sector reform in the Latin American and Caribbean region – issues and contrasts. *Public Administration and Development*, v. 16, p. 397-411, 1996.
- SCHIAVO-CAMPO, S., TOMMASO, G., MUKHERJEE, A. *Government employment and pay: a global and regional perspective*. Washington, D. C.: The World Bank, 1997 (Policy Research Working Paper, 1771).
- TORNELL, A. Are economic crises necessary for trade liberalization and fiscal reform?: the Mexican experience. In: DORNBUSCH, R., EDWARDS, S. *Reform, recovery and growth: Latin America and the Middle East*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- TORRES, F. S., SOURDIS, C. G. *Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1982-1992*. Cepal, 1995 (Serie Política Fiscal, 71).
- VELASCO, A. The state and economic policy: Chile 1952-1992. In: BOSWORTH, B., DORNBUSCH, R., LABÁN, R. (eds.). *The Chilean economy: policy lessons and challenges*. Washington, D. C.: The Brookings Institute, 1995.
- WORLD BANK. *Argentina's privatization program: experience, issues, and lessons*. Washington, D.C., 1993 (Series Development in Practice).
- _____. *Mexico: memorandum economic – fostering private sector development in the 1990s*. Washington, D.C., 1994 (Report 11823-ME).
- _____. *Argentina: provincial finances study – selected issues in fiscal federalism*. Washington, D.C., 1996 (Report 15487-AR).
- _____. *The state in a changing world*. Washington, D.C., 1997a (World Development Report).
- _____. *Mexico: mobilizing savings for growth*. Washington, D.C., 1997b (Report 16373-ME).

3

Privatização e governança empresarial no Brasil

Luiz R. de Mello Jr.*

* Da Universidade de Kent, Reino Unido. Correspondência para:
Fiscal Affairs Department
International Monetary Fund
Suite 3-700
700 19th Street
Washington, DC, 2034-1
USA

1. Introdução

Nos últimos anos, a reforma das empresas estatais tornou-se parte integrante da maioria dos programas de estabilização macroeconômica implementados em todo o mundo. Os principais instrumentos utilizados para a reforma destas empresas foram a privatização e a redução da força de trabalho. Em especial na América Latina, a busca pela consolidação fiscal acrescentou outra importante dimensão à reforma das empresas públicas.¹ Não obstante, um aspecto da reforma das empresas estatais que ainda demanda uma análise mais detalhada por parte dos dirigentes econômicos e profissionais da área é o impacto da desestatização na governança empresarial.

Há várias definições distintas de governança empresarial. De modo geral, pode ser definida como os mecanismos econômicos e institucionais que garantem uma remuneração “justa” aos provedores de capital às empresas [Zingales (1997) e La Porta *et al.* (1996 e 1997)].² A reforma das empresas estatais e especialmente a privatização são os instrumentos para a reformulação dos sistemas de governança empresarial. Isto se deve ao fato de a privatização promover mudanças institucionais e estruturais nos mercados de produto e de mão-de-obra, bem como mudanças na estrutura acionária das empresas, favorecendo assim o setor privado. Por outro lado, a melhora da governança empresarial estimula o desenvolvimento do setor privado e, por sua vez, facilita o acesso das empresas a novas fontes de financiamento.

Como a governança empresarial é um tópico amplo e multifacetado [ver Schleifer e Vishny (1997) e Zingales (1997)], este artigo irá se concentrar na relação entre a reforma das empresas estatais, com ênfase na privatização, e a melhoria da governança empresarial no Brasil. Antes de 1994, os desequilíbrios macroeconômicos, a inflação crônica e a volatilidade das taxas de juros desestimularam o desenvolvimento do mercado de ações e de renda fixa no Brasil, tornando assim o autofinanciamento uma opção mais atraente para a estrutura de capital das empresas brasileiras. Mais

1 Muito já foi dito sobre as repercussões macroeconômicas destes programas de reforma. Ver Castelar e Giambiagi (1999) e Carneiro e Rocha (1999), para mais detalhes.

2 Em termos mais formais, a teoria da governança empresarial estuda as modalidades de acesso das empresas a fontes de financiamento. Também inclui a composição da estrutura de capital das empresas entre o auto-financiamento e o financiamento externo (dívida e/ou ações).

recentemente, apesar do progresso na consolidação da estabilidade macroeconômica e do rápido desenvolvimento dos mercados de ações após 1994, a característica do setor empresarial brasileiro ainda é uma baixa alavancagem financeira e uma dependência excessiva do autofinanciamento. É necessário ainda desenvolver uma “cultura de acionistas” no país, já que apenas uma fatia relativamente pequena da riqueza privada está investida em ações. Com base nesse histórico, a principal questão é saber se a privatização conseguirá facilitar o acesso das empresas brasileiras aos mercados de ações e de renda fixa, modificando assim a estrutura de capital dessas empresas e favorecendo o financiamento externo nos próximos anos.

O restante deste artigo é organizado da seguinte forma: a Seção 2 faz uma breve revisão da teoria de governança empresarial, comparando os modelos de governança dos setores público e privado e enfatizando os aspectos financeiros da governança; a Seção 3 discorre sobre os fatos estilizados do acesso das empresas a fontes de financiamento no Brasil, especialmente ao financiamento de renda fixa, ações e autofinanciamento nos últimos anos (a seção também insere a experiência brasileira num cenário internacional); a Seção 4 enfoca as relações entre privatização e administração do setor público, seguida pela Seção 5 com a conclusão.

2. A teoria da governança empresarial

2.1. O setor privado

Basicamente, a governança empresarial pode ser descrita de duas maneiras. Primeiro, com base na teoria de contratos, a governança empresarial pode ser analisada do ponto de vista da dissociação entre propriedade e controle financeiro em um ambiente de informação imperfeita/incompleta. Em especial, a abordagem da teoria de contrato da governança empresarial é a seguinte [ver Aghion e Bolton (1992), Hart (1995) e Meza e Lockwood (1998)]: no setor privado, as empresas tomam empréstimos para financiar operações e investimentos. Os fornecedores de capital, chamados financiadores, esperam que os administradores obtenham as melhores taxas de retorno, distribuindo seus recursos em diferentes tipos de investimento. Como os financiadores não possuem informações precisas de como tais recursos são utilizados pelos administradores, eles perdem (pelo menos parcialmente) o controle sobre seu capital. Quase sempre, a elaboração de

contratos completos é difícil, a obtenção de informação é onerosa e pode ocorrer *rent seeking* por parte dos investidores.³ Se os financiadores monitorassem diretamente como os administradores investem seus fundos, os custos de transação e de obtenção de informações iriam aumentar e as taxas de retorno dos investimentos iriam diminuir, desestimulando assim os empréstimos – o problema da “retenção”. A concessão de empréstimos abaixo do nível ótimo no setor empresarial leva subseqüentemente ao subinvestimento e à alocação ineficiente de recursos na economia como um todo. Em termos mais formais, a distribuição de direitos de propriedade não-contratáveis sobre investimentos influi no poder de barganha dos administradores e financiadores sobre o retorno dos ativos, afetando, em última análise, a produtividade de tais ativos e a alocação de recursos em toda a economia.

Uma segunda vertente na literatura da governança empresarial concentra-se na minimização dos custos de financiamento. Devido à dissociação entre propriedade e controle, o autofinanciamento – a utilização de recursos próprios, tais como lucros não-distribuídos e fluxos de caixa – pode ser menos arriscado e, portanto, menos oneroso que o financiamento externo, tal como emissão de títulos de dívida e de ações. Isto ocorre porque não há separação entre propriedade e controle no caso de financiamento interno, já que o financiador e o administrador são a mesma pessoa, e o financiamento é feito sem perda de controle sobre o capital. O autofinanciamento tende a predominar quando a concessão de empréstimos é arriscada e os direitos de propriedade não estão completamente protegidos. As instituições de governança empresarial ineficientes não estimulam os investidores a abrir mão do controle sobre o capital pelo temor de expropriação ou remuneração “injusta”. O financiamento externo torna-se ineficaz devido ao custo, e as empresas dependem basicamente do financiamento interno.

No entanto, o autofinanciamento é ineficaz do ponto de vista da alocação de recursos na economia porque desestimula a intermediação financeira, que permite aos investidores com capital excedente maximizar a taxa de retorno nas empresas com capital próprio insuficiente. Estimula também a diversificação da carteira do setor empresarial, além de promover uma

3 O investimento oportunista ocorre porque a obtenção de informações é onerosa. Se um interessado investir recursos para obter uma informação sobre a saúde financeira e a credibilidade de uma empresa, sua decisão de investir (ou de não investir) transmitirá a informação a outros participantes do mercado. Assim, o risco do oportunismo impede este tipo de investimento.

divisão de riscos mais eficiente na economia. Conseqüentemente, o desenvolvimento da intermediação financeira facilita o acesso ao financiamento externo. Neste caso, o desenvolvimento do mercado de renda fixa provavelmente ocorre antes do desenvolvimento do mercado de ações, visto que os direitos de propriedade são mais facilmente protegidos em contratos de renda fixa [ver Schleifer e Vishny (1997)]. Em mercados financeiros maduros e desenvolvidos, o financiamento por instrumentos de renda variável tende a dominar a estrutura de capital das empresas. A escolha entre financiamento por ações e endividamento também depende, entre outras coisas, do ambiente macroeconômico, das instituições jurídicas, da estrutura dos mercados de produto e de mão-de-obra, além do desenvolvimento dos mercados de capitais.⁴

A experiência internacional com o financiamento externo oferece vários fatos estilizados. Em primeiro lugar, a baixa alavancagem é a marca registrada do modelo anglo-saxônico de governança empresarial. Um dos motivos pelos quais os instrumentos de renda variável predominam como a principal fonte de financiamento nesses países é a maior proteção legal dos direitos dos acionistas, especialmente dos acionistas minoritários [La Porta *et al.* (1996)], o que reduz os custos e riscos associados ao financiamento de capital próprio. No outro extremo do espectro financeiro estão os sistemas da Alemanha e do Japão, onde predomina o financiamento por instrumentos de renda fixa. O coeficiente de endividamento no período 1980/91 foi acima de três no Japão, na Coréia do Sul, na Europa Continental (França e Itália) e nos países escandinavos (Finlândia, Noruega e Suécia). Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos são países de baixa alavancagem, onde o coeficiente de endividamento das empresas situa-se abaixo de dois [ver Demirgüç-Kunt e Maksimovic (1996)].

Na maioria dos países em desenvolvimento, a escolha entre financiamento interno/externo e entre endividamento e emissão de ações, no caso do financiamento externo, é afetada pela instabilidade macroeconômica e volatilidade do mercado de capitais, por um lado, e pela inadequação das instituições de governança empresarial, intermediação financeira e instituições jurídicas, por outro lado. A volatilidade macroeconômica desestimula o financiamento externo por aumentar os riscos e abalar a confiança na economia. Podemos assim identificar um círculo vicioso nesses países

4 O *mix* de ações-dívida é afetado pelo sistema tributário do país: diferenças na tributação dos ganhos de capital, dividendos e pagamentos de juros afetam a carga tributária da empresa para determinados ativos, fazendo com que alguns tipos de financiamento sejam mais atraentes do que outros [Glen e Pinto (1994)].

em que a inadequação das instituições de governança empresarial desestimula o financiamento externo, que, por sua vez, reduz os incentivos para o aperfeiçoamento dos sistemas e instituições de governança.

2.2. O setor público

Analogamente à abordagem da governança empresarial sob o ponto de vista do controle proprietário, no setor público os contribuintes transferem recursos para o governo (impostos e taxas) em troca do fornecimento de bens e serviços públicos. No entanto, a governança do setor público é mais complexa que a do setor empresarial pela presença de um terceiro agente: os políticos. Os burocratas, como são chamados os administradores das empresas públicas na literatura [ver Niskanen (1975)], preocupam-se basicamente com a maximização de seu orçamento e não com a redução dos custos de operação e prestação de serviços. Quanto maior o orçamento, maior será o seu prestígio político e maiores as perspectivas de progredir na carreira. Os políticos são motivados pelo retorno político obtido com o gasto público, já que é isto que satisfaz o eleitorado. Como resultado, transferem o dinheiro dos contribuintes para as entidades governamentais independentemente da relação custo/benefício de seus atos. Os direitos de controle estão totalmente dissociados do fluxo de caixa ou dos direitos de propriedade, já que a propriedade está pulverizada entre os contribuintes.

Além da limitada relação entre custo e benefício, fatores como estabilidade no emprego, responsabilidade limitada na prestação de contas e direitos trabalhistas generosos constituem fracos incentivos para a eficiência no setor público e estimulam a negligência dos funcionários desse setor. O fraco desempenho, no caso das estatais, tende a resultar em perdas freqüentemente financiadas pelos contribuintes. A falta de legislação regulamentando as falências e concordatas e as restrições à maximização de rentabilidade com base no mercado reduzem o incentivo à prudência financeira e à probidade administrativa no setor público. Com freqüência, as estatais dependem do crédito subsidiado pelo governo, o que resulta numa distribuição ineficaz do crédito na economia, reduzindo o financiamento do setor privado. Essas empresas também tendem a depender do financiamento externo para a emissão de títulos de dívida que, geralmente, são garantidos pelo governo. Isto cria obrigações contingenciais para o governo que, com freqüência, têm um impacto negativo sobre o orçamento. O financiamento de capital próprio também pode ocorrer no caso de empresas estatais com registro em bolsa, mas orçamentos fracos e contabilidade

não-transparente tendem a obscurecer os mecanismos pelos quais as estatais escolhem sua estrutura ideal de capital. Esses fatores explicam as diferenças de produtividade entre os setores público e privado que já foram objeto de intensa análise na literatura [ver Kikeri, Nellis e Shirley (1992) e Boycko, Schleifer e Vishny (1996)].

A governança pública também tem uma dimensão federal, analisada posteriormente com mais detalhes. Em alguns casos, a delegação dos poderes de gasto para escalões inferiores de governo, como no caso de federações e administrações descentralizadas, pode criar incentivos adicionais para uma administração inepta. Isto porque, em um ambiente de informação imperfeita/incompleta, o governo perde o controle de como os escalões mais baixos de governo ou as entidades descentralizadas fazem uso dos recursos para eles transferidos. O controle residual pode ser explorado por essas entidades, levando a uma distribuição ineficiente dos fundos públicos.⁵

3. Governança empresarial no Brasil

3.1. As fontes de financiamento

No Brasil, a estrutura de capital do setor empresarial tem sido determinada basicamente por fatores macroeconômicos. Durante a maior parte dos anos 80, a ausência de um mercado de títulos de dívida eficaz limitou as opções de financiamento por instrumentos de renda fixa, apesar das baixas, e com frequência negativas, taxas de juros e da predominância dos bancos estatais na criação de crédito, principalmente de longo prazo.⁶ No início dos anos 90, o financiamento por títulos de dívida foi desestimulado por uma política monetária mais restritiva e por taxas de juros mais altas. Como resultado, as empresas dependiam do financiamento interno para reduzir os custos de financiamento. A criação de agências e/ou afiliadas financeiras ou bancárias em grandes empresas/*holdings* reduziu o custo do financiamento interno e permitiu um *hedging* mais eficaz contra a inflação, principalmente a curto prazo. O financiamento através de capital acionário foi des-

5 A literatura do federalismo fiscal destaca o risco de um viés deficitário em governos descentralizados [Mello Jr. (1999)].

6 O coeficiente médio de endividamento do Brasil no período 1980/91 foi menor que um, como, por exemplo, no México e na Malásia [Demirgüç-Kunt e Maksimovic (1996)].

estimulado pelos altos custos de emissão, fruto da falta de concorrência entre os bancos de investimento e da proibição da participação estrangeira nos mercados acionários domésticos (até 1991).

No período após 1994, o progresso na consolidação da estabilidade macroeconômica, o aumento da concorrência nos mercados de capitais e o acesso ao capital estrangeiro conferiram às empresas brasileiras um conjunto mais amplo de instrumentos de financiamento. Como discutiremos mais adiante, acredita-se que a privatização será um agente catalisador do processo de racionalização não apenas pelo desenvolvimento do setor privado, mas também pela reformulação do sistema brasileiro de governança empresarial e pela alteração da estrutura de propriedade da economia em favor do setor privado. A seguir, apresentamos uma análise mais detalhada dos diferentes instrumentos de financiamento no caso brasileiro.

3.1.1. Financiamento externo: participação acionária

Na ausência de mercados de capital eficientes, a participação acionária é uma fonte de financiamento externo menos atraente do que o financiamento por indvidamento. Mercados pequenos ou sem liquidez tornam onerosas a administração de risco e a diversificação de carteira, e ainda desestimulam a coleta e o monitoramento de informações pelo mercado. No Brasil, a volatilidade macroeconômica e a inflação crônica nos anos 80 e início dos anos 90 resultaram na limitação da emissão de ações como sugerido acima. No entanto, as bolsas de valores brasileiras são de longe, entre as bolsas latino-americanas, as maiores e as que apresentam o maior índice de liquidez em termos do número de empresas com registro em bolsa, giro anual e capitalização do mercado (Tabela 1).

As principais características dos mercados de capital brasileiros são as seguintes:

- As ações brasileiras estão subapreciadas quando comparadas às dos países da América Latina listadas na Tabela 1, tendo um baixo índice de preço/valor acionário. Com frequência, os índices preço/valor patrimonial situam-se abaixo de um, o que desestimula o financiamento por capital acionário.
- De acordo com a Tabela 2, há alta concentração acionária no Brasil, assim como nos demais países da América Latina.

Tabela 1

Privatização e desenvolvimento do mercado de ações – 1993/97

Indicadores	1993	1994	1995	1996	1997 ^a
Número de empresas registradas em bolsa					
Rio de Janeiro	570	576	570	577	
São Paulo	550	544	543	551	557
Buenos Aires (Argentina)	180	156	149	147	148
Santiago (Chile)	263	279	284	291	287
México (México)	190	206	185	193	189
Giro anual (US\$ bilhões)					
Rio de Janeiro	7,5	16,9	10,0	14,1	
São Paulo	49,9	92,5	69,2	98,0	95,0
Buenos Aires (Argentina)	10,3	11,4	4,6	4,4	12,2
Santiago (Chile)	2,8	5,3	11,1	8,5	4,0
México (México)	62,4	83,0	34,4	43,0	20,9
Capitalização do mercado (US\$ bilhões)					
São Paulo e Rio de Janeiro	99,4	189,3	147,6	217,0	283,2
Buenos Aires (Argentina)	44,0	36,9	37,8	44,7	54,7
Santiago (Chile)	44,6	68,2	73,9	65,9	81,2
México (México)	200,7	130,2	90,7	106,5	131,8
Índice P/R do mercado					
São Paulo e Rio de Janeiro	12,6	13,1	36,3	14,5	17,4
Buenos Aires (Argentina)	41,9	17,7	15,0	38,2	29,5
Santiago (Chile)	20,0	21,4	17,1	14,6	19,5
México (México)	19,4	17,1	28,4	16,8	20,7
Rendimento dos dividendos (%)					
São Paulo e Rio de Janeiro	0,4	0,7	3,4	2,3	2,5
Buenos Aires (Argentina)	2,3	2,9	3,5	2,9	2,5
Santiago (Chile)	2,7	2,4	3,5	3,9	4,0
México (México)	1,6	1,8	1,1	1,5	1,5
Índice preço mercado/Valor patrimonial					
São Paulo e Rio de Janeiro	0,5	0,6	0,5	0,7	1,1
Buenos Aires (Argentina)	1,9	1,4	1,3	1,6	2,0
Santiago (Chile)	2,1	2,5	2,1	1,6	1,9
México (México)	2,6	2,2	1,7	1,7	2,1
Resultados da privatização ^b (US\$ bilhões)					
Brasil	2.718 (8)	1.697 (14)	992 (8)	4.099 (8)	4.373 (4)
Argentina	4.732 (35)	890 (24)	1.208 (9)	552 (6)	0 (0)
Chile		128 (5)	13 (3)	519 (2)	0 (0)
México	2.131 (22)	766 (12)	167 (8)	1.400 (1)	0 (0)

Fonte: BankBoston, *Emerging Markets Investor Fact Book 97/98*.

^aFinal de junho/julho.

^bNúmero de vendas/*floatings*/emissões em parênteses.

- Desde 1997, o estoque de ativos privatizáveis transacionados em bolsas concentrou-se nos setores de telecomunicações, empresas de serviços públicos e de transportes que dominam as bolsas do país (Tabela 2).⁷
- As empresas estatais predominam entre as empresas com registro em bolsa. A Tabela 3, com base nos balanços patrimoniais de 1996, mostra que, embora as empresas estatais correspondam a apenas uma minoria de 40% das 50 maiores empresas com registro em bolsa, seu patrimônio total (aproximadamente R\$ 240 bilhões, com base em valores de 1996) corresponde a mais de 70% do total de ativos das 50 maiores empresas. Dada a estrutura federal do país, virtualmente 80% das empresas estatais de capital aberto e 65% de seus ativos combinados são de propriedade de governos subnacionais.

Tabela 2

Composição e concentração acionária nos mercados de ações

Companhias registradas em bolsa, por setor	Argentina	Brasil	Chile	México
Composição setorial (%) 1997				
Indústria	19,7	28,9	42,1	40,0
Transporte/Telecomunicações/Utilidades públicas	19,6	50,8	47,3	25,2
Financeiro	13,3	9,4	5,4	4,3
Outros	47,4	10,9	5,2	30,5
Concentração acionária				
Índice de concentração ^a				
Inclui governo	0,7	0,5	0,5	0,6
Exclui governo	0,3	0,5	0,4	0,6
Capital de mercado das 10 maiores empresas (US\$ milhões)				
Estatais	7.378	2.908	2.415	2.984
Privadas	1.237	2.185	2.330	2.984

Fontes: La Porta *et al.* (1996), para a concentração acionária, e BankBoston, *Emerging Markets Investor Fact Book 97/98*, para a composição setorial.

^aDefinido como o percentual médio das ações ordinárias detidas pelos três maiores acionistas nas 10 maiores empresas não-financeiras nacionais.

⁷ Isso coincide com a situação dos países da OCDE, onde as receitas de privatização no setor manufatureiro atingiram o pico em 1994 [OCDE (1998a)].

Tabela 3

Indicadores do mercado de ações: composição acionária

Tipo de propriedade	Número de empresas registradas em bolsa	%	Total de ativos (R\$ milhões)	%	Renda líquida (R\$ milhões)	%
Estatal	20	40	238.611	73	53.838	50
Capital aberto	14	28	151.369	46	45.567	43
Das quais subnacionais	11	79	98.950	65	20.565	45
Capital fechado	6	12	87.242	27	8.271	8
Das quais subnacionais	1	17	10.081	12	488	6
Privadas	30	60	88.072	27	52.831	50
Capital aberto	23	46	72.395	22	37.808	35
Das quais antigas estatais	9	39	44.658	62	13.299	35
Capital fechado	7	14	15.677	5	15.023	14
Das quais antigas estatais	0	0	0	0	0	0

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, *Conjuntura Econômica*, ago. 1997.

Obs.: Amostra: 50 maiores empresas registradas nas bolsas brasileiras, com base nas informações disponíveis nos balanços de 1996. Os dados excluem as *holdings* (como a Telebrás).

Com base no descrito acima, estima-se que a privatização venha a afetar o desenvolvimento do mercado de capitais e a governança empresarial, com base nos seguintes fatores:

- Aumento dos volumes de transação e preços das ações. Embora devamos ser cautelosos porque a crise do México em 1994/95 ainda é visível nos dados, os valores P/VPa e os rendimentos de dividendos aumentaram desde 1995, simultaneamente com as receitas de privatização. Na Argentina e no México, os valores P/VPa tiveram um aumento acentuado no pico das privatizações em 1993. No Chile, os rendimentos de dividendos atingiram o pico no auge das privatizações (1996). No entanto, o giro e a capitalização do mercado não parecem ter sido afetados pelas privatizações nesses países, o que pode ser atribuído à turbulência nos mercados internacionais e/ou ao desenvolvimento de fontes alternativas de financiamento relacionadas à privatização.
- Alteração na propriedade acionária em favor do setor privado. Na amostra das 50 maiores empresas com registro em bolsas brasileiras, a tabela mostra que aproximadamente 40% das empresas privadas com

capital aberto são antigas empresas estatais e seus ativos combinados montam a 62% do total de ativos de empresas privadas de capital aberto. Ainda, apenas 14% das empresas privadas são de capital fechado, respondendo por apenas 5% do total de ativos combinados das 50 maiores empresas. Em sua maioria, trata-se de empresas familiares,⁸ freqüentemente sem monitoramento externo e que dependem exclusivamente do autofinanciamento e de endividamento como fontes principais de financiamento.

- Redução da concentração acionária e diluição dos direitos de controle.⁹ A concentração acionária reduz a pressão dos acionistas para a melhoria da governança empresarial.

A diluição dos direitos de controle pode ser desestimulada pela emissão limitada de ações com direito a voto pelas empresas brasileiras registradas em bolsas. Esse fato, aliado a participações acionárias verticais e horizontais cruzadas, permite aos acionistas majoritários controlar uma empresa com uma propriedade mínima de capital e dissociar os direitos de controle dos direitos de propriedade acionária.¹⁰ Como seu investimento está comprometido, os financiadores são obrigados a abdicar de uma fatia maior dos direitos de controle do que no caso em que há uma proporção maior de ações com direito a voto. As ações com direito a voto são normalmente negociadas com ágio, dados os benefícios significativos do controle, aumentando assim a receita da empresa que emitiu as ações. A expropriação dos acionistas minoritários ou detentores de ações sem direito a voto é mais provável nessas circunstâncias, o que também reduz as possibilidades de investimento externo e faz com que os investidores minoritários relutem em investir. É provável também que a privatização estimule o financiamento de capital próprio através da emissão de mais ações com direito a voto. Nesse caso, o financiamento pelo mercado acionário pode ser estimulado pela privatização à medida que a tendência em relação à emissão de ações

8 As questões empíricas importantes no financiamento das empresas são: primeiro, se as controladas pelo proprietário ou acionista majoritário, principalmente as familiares, podem vir a ter um desempenho melhor do que as controladas por um administrador; e, segundo, em qual ambiente macroeconômico ou institucional o tipo de controle estimula o desempenho empresarial. Entre outros, a ligação desempenho-controle depende da organização industrial e da concentração acionária.

9 Na Argentina, de acordo com a Tabela 2, o índice de concentração acionária é reduzido pela metade quando o governo é excluído.

10 A legislação brasileira permite uma divisão de um terço/dois terços entre ações com e sem direito a voto. Portanto, o controle pode ser garantido com a propriedade de apenas um sexto do capital da empresa.

sem direito a voto seja reduzida e haja uma proteção mais efetiva dos direitos dos acionistas minoritários.

A diluição dos direitos de controle também é afetada pelo tipo de privatização. A oferta pública tende a diluir os direitos de controle e a ampliar a base de acionistas. Por outro lado, as *trade sales* tendem a preservar os direitos de controle dos novos investidores. Como resultado, a infusão de *know-how* administrativo e técnico é estimulada, e um ágio é cobrado pelo controle, garantindo assim a maximização das receitas de privatização, especialmente quando investidores estrangeiros têm participação ativa nos programas de privatização. No Brasil, as ofertas públicas são limitadas e a maior parte das privatizações ocorreu através de leilões de controle acionário. Na ausência de problemas significativos no mercado, espera-se o surgimento e a consolidação de uma “cultura de acionistas” com a participação crescente de investidores institucionais domésticos, tais como fundos de pensão ou fundos mútuos e companhias de seguros nas negociações, além de investidores de varejo nas ofertas públicas. A predominância de investidores institucionais nas colocações de privatização no Brasil, não apenas absorveu uma parte da demanda do varejo como também facilitou a participação dos investidores estrangeiros.

Nossa consideração final é que os investidores institucionais (bancos, fundos de pensão, fundos mútuos, companhias de seguros) surgiram como importantes investidores no programa brasileiro de desestatização, como pode ser visto na Tabela 4. Em termos de governança empresarial, várias considerações podem ser feitas para cada tipo de investimento (Tabela 5).¹¹ Dois pontos importantes podem ser destacados:

- Os pequenos investidores são desencorajados pelo tamanho do programa brasileiro de privatização, mas a predominância de investidores institucionais pode estimular a diluição dos direitos de controle, e espera-se que isso tenha um impacto importante sobre a governança empresarial.
- A privatização pode falhar no que se refere à melhoria da governança empresarial se a nova estrutura acionária e a organização da empresa intensificarem os conflitos entre as partes interessadas.¹² É provável que

11 Ver Cho (1998), para uma análise empírica da relação entre estrutura acionária e desempenho empresarial.

12 De acordo com o BNDES (1997), até dezembro de 1997, quando as ações foram oferecidas aos funcionários, a subscrição de fato variou de 3% a 20% do total de ações, contra aproximadamente 20% no caso de investidores estrangeiros e 25% no caso dos fundos de pensão.

Tabela 4

Composição acionária das empresas privatizadas – até dezembro de 1997
(%)

	% do total	Por setor							Por tamanho	
		Aço	Petro- química	Elétrici- dade	Serviços públicos	Manu- fatura	Mine- ração	Bancos	Privada grande	Privada pequena
Mesmo setor	62,7	60,4	81,6	61,4	43,7	65,0	80,0	100,0	48,1	82,2
Bancos	14,1	30,3	24,2	17,6	26,0	34,5	77,1		37,6	29,4
Fundos de pensão	3,5	24,9	11,2		35,0	12,5	5,0		14,5	15,0
Funcionários	4,0	13,2	7,9	8,8	10,0	7,5	20,0		10,5	9,1
Capital estrangeiro	0,2	1,8	1,8			2,0				2,0
Outros	15,5	14,7	8,0	12,1	47,6	17,4	8,9		19,6	9,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Número de empresas	56	8	30	2	8	5	2	1	4	37

Fonte: BNDES (1997).

Obs.: "Bancos" incluem instituições financeiras, bancos de investimento e fundos de investimento. "Capital estrangeiro" exclui as partes interessadas antes da privatização. "Grandes privatizações" são aquelas em que o preço de venda situa-se acima de US\$ 1 bilhão. "Pequenas privatizações" são aquelas em que o preço de venda situa-se abaixo de US\$ 200 milhões.

isso ocorra quando empregados, fornecedores de equipamentos e/ou concorrentes se tornem importantes acionistas das empresas alienadas (Tabela 5). Esses conflitos de interesse não incentivam a prudência administrativa e o aumento da produtividade através da reestruturação e redução da força de trabalho. Na verdade, uma pesquisa recente [Rajan e Zingales (1998)] mostrou que, além da questão do controle acionário, a governança empresarial é afetada pela organização interna das empresas.

3.1.2. Financiamento externo: endividamento

No início dos anos 90, uma política monetária conservadora, altas taxas de juros e inflação crônica impuseram severas limitações ao financiamento externo em geral e ao endividamento em particular.¹³ Uma análise mais

¹³ Utilizando dados agregados ao nível da firma para uma amostra de 30 países em desenvolvimento e subdesenvolvidos no período 1980/91, Demirgüç-Kunt e Maksimovic (1995) concluíram que o financiamento por instrumentos de renda fixa é inversamente relacionado à inflação.

Tabela 5

Privatização e nova composição acionária

Novos proprietários	Setores/Atividades preferidas	Vantagens	Desvantagens
Empresas do mesmo setor (fornecedores, concorrentes, principais clientes)	<ul style="list-style-type: none"> – Fabricação e setores com investimento intensivo em ativos fixos. – Setores com acordos complexos entre fornecedores/compradores. 	<ul style="list-style-type: none"> – Criação de economias de escala com redução de custos. – Fortalecimento de ligações retroativas na economia. – Envolvimento ativo na administração. 	<ul style="list-style-type: none"> – Redução da concorrência e transparência administrativas, via concentração acionária. – Riscos de transferência de ativos pelos investidores que não detêm controle nas <i>holdings</i>. – Proliferação de <i>holdings</i> cruzadas.
Investidores Institucionais (fundos de pensão, fundos mútuos, companhias de seguro)	<ul style="list-style-type: none"> – Atividades com alto retorno, setores com rápido crescimento. 	<ul style="list-style-type: none"> – Carteiras consideráveis de investimento. – Pressão para divulgação de informações em tempo hábil, monitoramento direto do acionista e melhores padrões contábeis. – Maior incentivo para investimento estrangeiro. – Reduz a discricão administrativa (redução de problemas com agências). 	<ul style="list-style-type: none"> – Pouco incentivo à votação porque a participação/monitoração ativa é onerosa (investimento passivo). Solução: utilização de delegação por procuração, votação do administrador, votação compulsória e/ou incentivos fiscais para votação. Alternativamente, um <i>equity cap</i> pode ser imposto aos investidores institucionais. – Grande fatia de fundos de pensão de estatais nas operações de desinvestimento. – Proliferação de <i>holdings</i> cruzadas (agravamento dos problemas de controle-propriedade) e sistema com informações privilegiadas de governança empresarial. – Conflito entre grandes acionistas controladores e acionistas externos minoritários (agravamento dos problemas de agência, entrenchamento dos administradores).
Empregados	<ul style="list-style-type: none"> – Setores com alto índice de sindicalização. 	<ul style="list-style-type: none"> – Alinhamento de interesses (administração/empregados/acionistas) na reestruturação. – Melhoria na utilização do capital humano (treinamento, relacionamento entre empregados, esquemas de remuneração: ações dos empregados ou planos de opção, esquemas de remuneração relacionados ao desempenho). 	<ul style="list-style-type: none"> – Pouco incentivo para melhoria da produtividade/desempenho, via entrenchamento da mão-de-obra. Solução: pacote generoso de demissão voluntária. – Pouco incentivo à reestruturação após a privatização. – Conflitos entre acionistas controladores e acionistas minoritários (agravamento dos problemas de controle pela utilização de informações privilegiadas).

detalhada do sistema bancário brasileiro fornece duas razões básicas para o modesto grau de endividamento no setor empresarial brasileiro. Primeiro, anos de contínua inflação alta e volatilidade macroeconômica criaram um setor bancário dividido. Os ganhos relacionados à inflação e as regulamentações reduziram a concorrência de preço no setor bancário e perpetuaram a ineficiência operacional, principalmente no processo de concessão de crédito. O lento crescimento no crédito e o excesso de funcionários reduziram a produtividade. A inflação crônica desviou a ênfase sobre atividades tradicionais de concessão de crédito e recebimento de depósitos para a compensação rápida das transações, processamento de pagamentos e administração de caixa como a principal fonte de lucro do setor. O controle de preços em determinadas atividades (principalmente poupança e crédito imobiliário), por um lado, e empréstimos subsidiados pelos bancos estatais, por outro, criaram entraves ao aumento da produtividade no sistema bancário privado.

Segundo, além da dicotomia entre bancos com alto e baixo grau de eficiência no setor privado, a grande fatia de empréstimos do governo na criação total de crédito produziu uma outra dicotomia no setor bancário. Os bancos públicos tendem a ser menos eficientes que os privados pelo excesso de funcionários e de agências, burocracia e interferência política nos critérios de empréstimos, avaliação da capacidade financeira para obtenção de crédito e administração da carteira de empréstimos. A participação garantida no mercado, através de depósitos automáticos dos salários de funcionários públicos, e a administração dos ativos do governo também enfraquecem os incentivos para a concorrência na prestação de serviços e a redução de custos através de ganhos de produtividade.

Como resultado, bancos com baixa produtividade – caracterizados pela organização ineficiente de funções e tarefas e baixa intensidade de capital/tecnologia no *mix* de pagamento – coexistiram lucrativamente com bancos de alta produtividade, de tamanho e perfil de clientela similares. Como mostra a Tabela 6, com base nos balanços patrimoniais dos 50 maiores bancos em operação no Brasil, os bancos estatais respondem por 46% do total de ativos, 54% da criação de crédito e 57% do total de depósitos desses 50 maiores bancos. A fatia dos bancos estrangeiros no total de ativos, créditos e depósitos situa-se na faixa de 5% a 7%. Desde 1997, no entanto, o setor bancário abriu suas portas para a participação estrangeira, e a fatia dos bancos estrangeiros no total de ativos aumentou para cerca de 20% a 25%, índice comparável ao da Argentina e dos Estados Unidos.

Tabela 6

Indicadores do setor bancário

	Indicador	Valor (US\$ milhão)	Participação (%)
Todos os bancos	Ativo total	455.378	100
	Valor líquido	37.292	100
	Operações de crédito	155.777	100
	Depósitos	203.131	100
Bancos estatais	Ativo total	208.700	46
	Valor líquido	12.128	33
	Operações de crédito	82.634	54
	Depósitos	116.367	57
Bancos estrangeiros	Ativo total	33.274	7
	Valor líquido	2.508	7
	Operações de crédito	7.881	5
	Depósitos	7.703	4

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, *Conjuntura Econômica*, ago. 1997.

Obs.: A amostra incluiu os 50 maiores bancos registrados no Brasil, utilizando informações disponíveis nos balanços de 1996.

No setor bancário/financeiro, espera-se que a privatização:

- Reduza a concentração patrimonial e de criação de crédito, criando assim novas fontes de financiamento. Estima-se que os ganhos de produtividade no varejo venham acompanhados de uma exposição crescente em atividades não-varejistas, promovendo assim o desenvolvimento do setor financeiro.
- Promova o desenvolvimento do setor financeiro com a entrada de bancos estrangeiros e de especialistas em produtos não-bancários (seguros, hipotecas, fundos mútuos), o que tende a acelerar a adoção e disseminação de melhores práticas, normas e operações, bem como o aumento da liquidez e o progresso tecnológico.
- Estimule a consolidação do setor bancário. Acredita-se que os bancos nacionais e estrangeiros com alta produtividade irão adquirir bancos estaduais a serem privatizados e instituições nacionais com baixa produ-

tividade, melhorando assim a governança empresarial no setor como um todo.

- Mude a ênfase na atividade dos bancos estatais, voltando-os para o varejo, principalmente para atender aos clientes de baixa renda, em detrimento das atividades de investimento. Uma utilização mais eficiente e eqüitativa dos recursos públicos é esperada nesse caso. Isto é particularmente verdadeiro em nível subnacional, já que se espera que uma fatia significativa dos bancos estatais seja privatizada num futuro próximo. A retirada do setor de investimentos, principalmente em nível subnacional, provavelmente irá reduzir o crédito para governos subnacionais, acelerar a consolidação de suas posições fiscais e disciplinar a administração da dívida subnacional.

A privatização também pode afetar a governança empresarial da seguinte maneira: em termos de financiamento externo, ações e dívida são, com freqüência, consideradas como instrumentos substitutos. A evidência empírica relatada na literatura [Demirgüç-Kunt e Maksimovic (1995)] sugere que o efeito de substituição entre ações e dívida é observado apenas em mercados de capitais maduros e bem estabelecidos. No entanto, nas economias emergentes, o desenvolvimento dos mercados de capitais está associado a um aumento, tanto no financiamento por ações como por endividamento, de maneira que ambas as opções podem ser complementares. Subseqüentemente, com o desenvolvimento dos mercados de capitais, novas oportunidades podem ser criadas para uma administração de riscos mais eficiente e para a criação de crédito no setor bancário, permitindo às empresas aumentar a alavancagem. Com base nesse quadro, espera-se que a privatização no Brasil fomente tanto o financiamento por dívida como por ações, dada a baixa alavancagem do setor empresarial brasileiro e o rápido desenvolvimento dos mercados de capitais, bem como os ganhos de eficiência do setor bancário privado nos últimos anos.

3.1.3. Novas fontes de financiamento: o impacto da reforma das empresas públicas

É provável que os desenvolvimentos induzidos pela privatização nos mercados de ações e de dívida criem novas fontes de financiamento e, principalmente, um acesso mais fácil e menos oneroso ao capital estrangeiro. A liberalização do regime de comércio e de investimentos é parte integrante da reforma estrutural no Brasil, e até o momento teve um papel

indispensável na consolidação da estabilidade macroeconômica. Como resultado, os investidores estrangeiros estão encontrando novas oportunidades no Brasil e as empresas estão tendo acesso a uma gama maior e mais diversificada de alternativas de financiamento. É provável que a diversificação global das carteiras de investimento amplie as opções de financiamento internacional, leve a uma distribuição mais eficaz de capital e aumente a pressão sobre o desempenho empresarial. Quando as empresas buscam o capital dos investidores em ações, há a necessidade de mais divulgação e transparência, forçando assim as empresas locais a adotarem normas contábeis internacionais e melhores práticas administrativas.

Na América Latina, há evidências do maior acesso de empresas nacionais ao capital estrangeiro apesar dos reveses causados pela crise mexicana de 1994/95, as crises na Ásia e da Rússia em 1997/98. No que se refere aos mercados de ações, a Tabela 7 mostra que o pico das receitas de privatização na Argentina e no México coincidiu com a maciça captação de fundos através de Recibos de Depósitos de Ações (ADRs). Na verdade, a negociação de ações das antigas empresas estatais nos mercados estrangeiros tornou-se padrão nas economias em reforma na América Latina para fomentar os processos de privatização, aumentar a liquidez dos mercados de capitais nacionais e facilitar a injeção de capital nas empresas recentemente privatizadas. A privatização também estimula intensamente o Investimento Estrangeiro Direto (IED), embora não pareça haver correlação significativa entre a privatização e a emissão internacional de títulos de dívida nos países analisados. Além disso, acredita-se que o investimento estrangeiro direto, que está aumentando no setor bancário no Brasil, crie oportunidades para investidores estrangeiros no setor de serviços como um todo.

3.2. Instituições de governança empresarial

Como sugere North (1990), as instituições têm um papel proeminente na governança empresarial porque são determinantes importantes do espírito empreendedor. Boas instituições – normas contábeis, regulamentação bancária e financeira e legislação sobre direitos de propriedade – permitem que os indivíduos busquem alcançar objetivos produtivos em vez de proteger seus interesses contra a expropriação e o comportamento oportunista de administradores e de outras partes interessadas. Os sistemas de governança empresarial diferem basicamente em termos do marco regulatório e legal dos acordos contratuais, principalmente no que diz respeito à resolução de disputas e à execução da lei. Os direitos de propriedade dos acionistas e investidores

Tabela 7

Privatização e fontes de financiamento – 1993/97

Indicadores	1993	1994	1995	1996	1997 ^a
Receitas de privatização (US\$ milhão)					
Brasil	2.718 (8)	1.697 (14)	992 (8)	4.099 (8)	4.373 (4)
Argentina	4.732 (35)	890 (24)	1.208 (9)	552 (6)	0 (0)
Chile		128 (5)	13 (3)	519 (2)	0 (0)
México	2.131 (22)	766 (12)	167 (8)	1.400 (1)	0 (0)
Certificados de depósitos bancários (ADRs) (US\$ milhão)					
Brasil	132,5 (1)	1.039,6 (7)	282,8 (4)	440,1 (5)	0 (0)
Argentina	3.515,9 (11)	754,4 (7)	0 (0)	397,2 (4)	50 (1)
Chile	517,7 (7)	793,5 (11)	216,4 (3)	286,4 (4)	0 (0)
México	8.576,0 (41)	1.584,0 (17)	0 (0)	346 (8)	28 (1)
Emissão internacional de títulos (US\$ milhão)					
Brasil	5.501,1 (69)	3.317,8 (45)	5.222,7 (45)	9.919,9 (75)	9.048,2 (39)
Argentina		5.319,2 (43)	6.443,6 (28)	13.865,5 (63)	7.255,9 (25)
Chile		155,0 (2)	500,0 (6)	2.020,0 (12)	650,0 (3)
México		6.601,9 (32)	7.551,0 (24)	17.960,9 (35)	9.527,5 (3)
Investimento estrangeiro direto (entrada líquida) (US\$ bilhão) ^b					
Brasil	1,3	3,1	4,9	9,9	18,8
Argentina	2,5	3,1	4,2	4,3	6,3
Chile	0,8	1,8	1,7	4,1	5,4
México	4,4	10,1	9,5	7,6	12,0

Fontes: BankBoston, *Emerging Markets Investor Fact Book 97/98*.

^aFinal de junho/julho. Número de vendas/flutuações/emissões em parênteses.

^bBanco Mundial.

estrangeiros, a regulamentação do mercado de mão-de-obra e de produto e a legislação dos direitos do consumidor são exemplos mais amplos dos arranjos institucionais que afetam as práticas de governança.

Como sugerimos na Seção 2, é unânime a expectativa na melhoria da governança empresarial quando os direitos do credor e do acionista forem protegidos e quando houver uma melhor capacidade de monitoramento por parte dos investidores. Quando o risco de expropriação percebido pelos acionistas e credores diminui, as empresas se beneficiam do acesso a fontes externas de financiamento mais diversificadas e menos onerosas. As proteções regulatórias devem enfatizar a justiça, a transparência e a responsabilidade [OCDE (1998b)], sem as quais o acesso ao capital é limitado e oneroso e os níveis de investimento se reduzem na economia como um todo.

A escolha entre o financiamento por ações e endividamento depende da proteção legal dos acionistas [La Porta *et al.* (1996 e 1997)], já que as regras legais e sua execução determinam a boa vontade dos investidores em financiar as empresas. Esta escolha também é determinada pelas instituições, principalmente pelos estatutos da empresa, pelas leis de fusão e aquisição, pela regulamentação bancária/financeira e da bolsa de valores, pela legislação antitruste e pelas leis de falência e concordata/reestruturação. Os acionistas tendem a exigir uma proteção maior do que as outras partes interessadas porque é seu investimento que está em jogo. Isso inclui direito a voto e, em muitos casos, um compromisso expresso de lealdade por parte dos administradores. Em geral, os contratos de dívida dependem essencialmente de colateralização adequada, e é mais fácil avaliar os usados como colateral do que a empresa como um todo e a renda futura esperada, como no caso do financiamento de capital próprio. Por outro lado, quando há dificuldade na elaboração de contratos de dívida, as ações constituem uma opção para o financiamento externo.¹⁴ Os contratos de dívida são mais facilmente executáveis, e os credores beneficiam-se do direito de apropriação dos ativos utilizados como colateral para os empréstimos em caso de falência, de liquidação da empresa, de inadimplência das dívidas em aberto (retomada de ativos) e da remoção dos administradores por conduta inadequada ou fraco

14 Por exemplo, as empresas com ativos intangíveis que são intrinsecamente inadequados para uso como colateral tendem a recorrer ao financiamento por ações, bem como as jovens empresas com fluxo de caixa insuficiente para o serviço da dívida e aquelas que operam em mercados com crescimento acelerado, como o de tecnologia de informações. A especulação financeira e a regulamentação inadequada nas economias com crescimento acelerado, tais como as do Sudeste da Ásia até o final de 1997, também explicam o rápido crescimento do financiamento de capital em países com mercados de capital inexpressivos e instituições fracas.

desempenho. A inadimplência no pagamento das dívidas e a violação das cláusulas contratuais resultam na transferência do controle e na retomada dos ativos pelo credor.

Sabemos que há várias diferenças de qualidade das instituições nos diferentes países.¹⁵ As Tabelas 8 e 9 resumem as importantes características das instituições brasileiras e apresentam indicadores comparáveis com outros países latino-americanos, assim como os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha. No caso dos mercados de ações, a concentração de propriedade reduz a pressão dos acionistas para a melhoria da governança empresarial. A regra uma ação/um voto significa que a ação ordinária tem um voto por ação, isto é, que o direito a dividendos está relacionado ao direito de voto. Casos como um número máximo de votos por acionista, independente do seu número de ações, bem como ações ordinárias de voto múltiplo e sem voto, violam a regra de uma ação/um voto.

Em termos dos direitos do credor, as leis brasileiras tendem a ser favoráveis à administração, já que garantem a manutenção automática dos ativos (não é permitido aos credores com garantias retomar o colateral quando houver uma petição de reestruturação financeira). Assim, os administradores e credores não-garantidos estão protegidos, ao contrário do credor garantido, já que ele não tem direito de retomada de ativos. Diferentemente do Brasil e do México, a legislação argentina protege os direitos do credor garantido à custa dos credores não-garantidos e administradores. No entanto, os credores participam ativamente da reestruturação financeira através, por exemplo, da nomeação de administradores durante o período de reestruturação. Com respeito a indicadores mais gerais, de estado de direito, o Brasil tem resultados relativamente bons no controle da corrupção, direitos de propriedade (risco de rejeição de contrato e expropriação), normas contábeis e legislação sobre direitos de propriedade. Contudo, o sistema judiciário é considerado mais fraco do que o dos países analisados.

Em termos de proteção aos acionistas minoritários (como o direito de processar os diretores), com base nos indicadores apresentados na Tabela 8, a legislação brasileira é comparável à do Chile e superior à da Argentina e do México, prevendo igualdade de tratamento para acionistas, direitos de minoria, obrigatoriedade de distribuição de dividendos e possibilidade de convocação de assembléia extraordinária de acionistas. Essas cláusulas

15 Em particular, La Porta *et al.* (1996) analisam os direitos do credor e acionista numa amostra de 49 países e mostram que a proteção legal dos investidores é melhor nos países de direito consuetudinário e pior nos países de direito civil, principalmente do tipo francês.

Tabela 8

Instituições financeiras

Indicadores	Brasil	Argentina	Chile	México	Estados Unidos	Alemanha	Japão
Direitos dos acionistas							
Uma ação, um voto	sim		sim				sim
Procuração por correio		sim			sim		
Ações bloqueadas antes da assembléia		sim		sim		sim	
Voto cumulativo para diretores		sim			sim		
Minoria oprimida	sim	sim	sim		sim		sim
% do capital social para convocação de assembléia	0,05	0,05	0,01	0,33	0,01	0,05	0,03
Distribuição obrigatória de dividendos	0,50	não	0,30	não	não	não	não
Direitos do credor							
Restrições para reestruturação	sim		sim			sim	
Retomada automática de ativos	sim	sim	sim	sim	sim		sim
Pagamento primeiro para credores com garantias		sim	sim		sim	sim	sim
Administradores mantidos na reestruturação	sim	sim	sim	sim	sim	sim	
Reserva legal necessária (% do capital)	0,20	0,20	0,20	0,20	não	0,10	0,25
Estado de direito^a							
Eficiência do sistema judiciário	5,75	6,00	7,25	6,00	10,00	9,00	10,00
Estado de direito	6,32	5,35	7,02	5,35	10,00	9,23	8,98
Corrupção	6,32	6,02	5,30	4,77	8,63	8,93	8,52
Risco de expropriação	7,62	5,91	7,50	7,29	9,98	9,90	9,67
Risco de rejeição de contrato	6,30	4,91	6,80	6,55	9,00	9,77	9,69
Avaliação das normas contábeis	54	45	52	60	71	62	65
Índice PC ^b	4,0	3,0	6,8	3,3	7,5	7,9	5,8

Fonte: La Porta *et al.* (1996).

^aNo estado de direito, os pontos variam de 0 a 10. Quanto mais alto, mais eficiente o sistema judiciário; quanto mais baixo, maior o risco de rejeição de contrato. A classificação das normas contábeis varia de 0 a 90. Quanto mais alto, melhores são os padrões contábeis. Ver La Porta *et al.* (1996) para mais detalhes.

^bPC (percepção da corrupção) é um índice projetado pela Transparency International (1988). A pontuação máxima é 10.

Tabela 9

Características institucionais do mercado

	Mercado de renda fixa, facilidade de acesso, restrições	Regulamentação do mercado de ações	Tributação sobre ações	Controles de capital	Conversibilidade da moeda
Brasil	Restrito.	– Apenas investidores institucionais aprovados. – Carteira de investimento institucional (Anexo IV).	15% imposto de renda de pessoa jurídica, imposto sobre ganhos de capital.	Sim	– Parcial – Múltiplas taxas de câmbio
Argentina	Livre.	Sem restrição para propriedade estrangeira.	Não	Não	Total
Chile	– 30% exigência de reserva sem incidência de juros por um ano. – Regulamentação detalhada.	Prazo mínimo de manutenção do investimento.	35% imposto sobre ganhos de capital, dividendos também sujeitos ao imposto de 35%.	Sim	Parcial
México	Livre.	Algumas ações apenas através de fundos de fideicomisso.	Não	Não	Total

Fonte: BankBoston, *Emerging Markets Investor Fact Book 97/98*.

visam proteger os ativos dos acionistas contra negociações com informações privilegiadas e delitos como fraudes e negociações unilaterais dos administradores ou acionistas majoritários.

No entanto, como sugerimos acima, a governança empresarial no Brasil sofre de um percentual proporcionalmente alto de ações sem direito a voto. A divisão “um terço/dois terços” entre as ações com e sem direito a voto tem um papel interessante nas operações de privatização. Por um lado, permite a extração de ágios de controle consideráveis, maximizando assim a receita de privatização e estimulando outros investimentos de capital nas estatais recentemente privatizadas. Por outro lado, impede o fortalecimento da “cultura de acionistas”, já que a dissociação entre propriedade e controle desencoraja os pequenos investidores. A concentração acionária permanece alta e a privatização pode falhar na diluição do controle dos mercados acionários. Além disso, a possibilidade de controle com participação acionária limitada estimula a criação de *joint ventures*, fusões e aquisições, facilita a criação de grandes *holdings*

e fortalece a posição dos investidores institucionais nas privatizações, tais como as corporações bancárias/financeiras. Por último, para que a privatização consiga melhorar a governança empresarial no Brasil, é necessária uma reforma nas legislações empresarial e comercial do país, nas regulamentações do mercado acionário, na legislação de fusões e aquisições, e a regulamentação contábil do setor bancário/financeiro deve ser atualizada.

4. Desestatização e governança no setor público

Em programas de privatização de larga escala, espera-se que várias empresas permaneçam no setor público por motivos institucionais (como impedimentos constitucionais à privatização) resultantes da complexidade do processo de privatização ou da seqüência/cronograma ideal de desestatização que pode demandar vários anos para que o estoque de ativos alienáveis seja esgotado. Isso demanda uma política de governança pública para as estatais “residuais” que provavelmente irão enfrentar uma concorrência mais intensa das empresas privatizadas. Com freqüência, uma competição mais intensa é resultante da perda do poder de monopólio e de uma regulamentação mais severa, voltada para o consumidor, no setor/atividades em que as estatais operam.

No Brasil, as estatais residuais concentram-se principalmente nos seguintes setores:

- Petrolífero: não se acredita que a Petrobras seja privatizada, pelo menos num futuro próximo. Porém, a empresa já perdeu seu poder de monopólio relativo à produção e à distribuição.
- Bancário: estima-se que vários bancos estatais permaneçam sob controle do governo. O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal não devem ser privatizados num futuro próximo.
- Utilidades e transporte públicos: a programação de privatização e concessões apresenta grande variação entre os governos subnacionais (estados e municípios), onde o compromisso com as reformas não é unânime.

A principal questão a ser analisada nesse caso é como a reforma do setor público pode estimular as mudanças institucionais, melhorando assim a governança nas estatais residuais. Em outras palavras, como pode a reforma

induzir uma governança semelhante à do setor privado nas empresas controladas pelo setor público? Há duas opções de política, freqüentemente complementares, para lidar com essa questão.

Primeiro, as estatais residuais podem ser corporatizadas para garantir o distanciamento entre o setor de empresas públicas e o governo. No setor privado, o desempenho por parte dos administradores pode ser estimulado pela adoção de contratos de incentivo (propriedade de ações, opção sobre ações, ameaça de demissão condicionada ao desempenho etc.). A introdução de contratos similares no setor público iria reproduzir as restrições do setor privado e incentivar a prudência administrativa. Outras maneiras de melhorar a administração das estatais e o desempenho do Estado como proprietário incluem: nomeação de administradores através de concorrência, adoção de auditoria independente, redução/reestruturação da força de trabalho, imposição de orçamentos realistas e eliminação/redução dos subsídios e dos financiamentos subsidiados, de controles de preço, de transferências, de isenção de impostos, de preferências de intermediação e de empréstimos garantidos pelo governo.

A segunda opção é abrir o capital das estatais residuais, o que constitui uma parte integrante do processo de corporatização. Os acionistas minoritários privados das estatais, que são raros nas economias em transição [Pannier (1996)] e em várias economias emergentes em reforma, são comuns no Brasil, onde a maioria das estatais são empresas de propriedade mista, como mencionado acima. Embora o arranjo de propriedade mista ou dispersa tenha sido elogiado na literatura recente [ver Galal *et al.* (1996)], há limitações importantes à melhoria da governança empresarial através da abertura de capital das estatais residuais. As limitações mais importantes são as seguintes:

- A abertura de capital das estatais pode falhar em estimular o desempenho do setor privado se o Estado permanecer como um dos principais acionistas. Nesse caso, em vez de utilizar a composição acionária da empresa como um meio de promover uma governança empresarial semelhante à do setor privado no setor público, as práticas inadequadas de governança do setor público podem ser estendidas às empresas de propriedade mista.
- O Estado pode permanecer como o principal acionista em estatais com registro em bolsa, devido à indisponibilidade de parceiros do setor privado para a criação de *joint ventures* públicas-privadas. Isto é especialmente verdadeiro se o lote acionário for muito grande em relação à capacidade do setor privado de mobilizar recursos. Em mercados de

capitais incipientes e sem liquidez, as mudanças na composição acionária das estatais pode demandar grandes quantidades de capital a curto prazo, e a abertura do capital das estatais pode não resultar na criação de grandes investidores. Grandes projetos de investimento, com baixo retorno e vencimentos a longo prazo, são ilustrativos dessa possibilidade. Se o mercado de capitais interno não é grande e desenvolvido o bastante, os investidores estrangeiros podem se tornar acionistas importantes em estatais com registro em bolsa. Nesse caso, as cláusulas legais podem proibir que setores/atividades sejam de propriedade de estrangeiros ou que recebam investimentos estrangeiros, o que, *per se*, é um motivo importante para a existência das estatais residuais, assim como para impedir que investidores estrangeiros tornem-se acionistas majoritários dessas empresas.¹⁶

- A privatização pode falhar em melhorar a governança empresarial se ocorrer antes da reforma e regulamentação institucional. Neste caso, a privatização pode criar oportunidades para o surgimento de um comportamento oportunista por parte dos administradores e das partes envolvidas, num ambiente não regulamentado. Isto ocorre quando as estatais residuais desfrutam do poder de monopólio no seu setor ou atividade. É provável que as falhas do mercado e a perda da soberania do consumidor deteriorem a governança empresarial em vez de promover padrões administrativos similares aos do setor privado nas antigas estatais. Sabe-se que o relaxamento das barreiras à entrada, aliado ao desmembramento de grandes estatais, estimula a concorrência e melhora o desempenho [World Bank (1997)]. Por outro lado, se uma estatal, residual ou não, é grande e, portanto, desfruta de economias de escala e/ou de um poder de monopólio no mercado interno, a exposição à concorrência estrangeira provavelmente irá encorajar uma administração similar à do setor privado. Assim sendo, a privatização deve ser acompanhada de reformas estruturais visando à liberalização dos regimes de comércio e investimentos do país. Uma governança empresarial sólida depende de uma clara separação entre o papel do governo como regulador, por um lado, e como parte interessada, por outro.
- Um aspecto importante da privatização relaciona-se às funções sociais desempenhadas pelas antigas estatais, principalmente no que se refere

16 No Brasil, foram abolidas várias restrições desse tipo (por exemplo, mineração, prospecção de petróleo, telecomunicações, setor bancário etc.), o que criou a oportunidade de novos investimentos para investidores estrangeiros e forneceu fontes alternativas de financiamento para estatais com problemas de caixa.

a política de preços, *mix* de serviços, investimentos regionais e políticas de emprego. Em vários setores, as estatais priorizam altos ganhos sociais em detrimento do retorno econômico, o que pode estar em contradição com a busca da distribuição de renda e desempenho empresarial eficientes. Isto se aplica muito ao caso da provisão de bens públicos e empréstimos subsidiados no mercado imobiliário. Apesar disso, um compromisso com a responsabilidade social melhora a imagem pública da empresa e torna-se uma fonte de vantagem comparativa no *marketing* e na contratação. Isso também tende a atrair investidores em potencial [OCDE (1998b)]. Instrumentos de política alternativos podem ser utilizados para estimular o investimento em atividades importantes do ponto de vista social. Estes incluem de um modo geral incentivos fiscais, tais como crédito para financiamento de atividades de pesquisa e desenvolvimento e treinamento de mão-de-obra, bem como incentivos fiscais para investimento em regiões economicamente deprimidas. Neste sentido, a reforma das empresas públicas é motivada pelas considerações entre as falhas do mercado e de governo, quando o impacto econômico das falhas do mercado provavelmente for maior que os riscos de falhas de governo.

5. Conclusões

A análise do programa de desestatização brasileiro como um catalisador para a melhoria da governança empresarial é, no momento, uma tentativa especulativa. As instituições modificam-se lentamente, e há pouca garantia de que os incentivos relacionados à privatização no que se refere à elaboração e implementação de melhores práticas de administração de fato se traduzam em melhoria na governança. Como retardatário no movimento global de privatização, o Brasil está numa melhor posição para beneficiar-se da experiência prévia, já bastante documentada, de outros países. No entanto, as características específicas do país e o porte do programa de desestatização são desafios adicionais. A ênfase em setores de serviços públicos e a natureza federal das privatizações brasileiras também criam complicações adicionais ao programa em andamento.

Em geral, estima-se que a privatização e a reforma das empresas públicas melhore a governança empresarial de duas maneiras. Primeiro, uma mudança na estrutura acionária da economia em favor do setor privado estimula a adoção de práticas mais modernas de administração e o aumento da produtividade, com base na maximização dos lucros e na distribuição dos recursos impulsionados pelo mercado. Segundo, o aumento da concorrência

nos mercados de produto e um melhor planejamento das instituições garantem que os administradores sofram a pressão de proprietários, acionistas e credores por melhor desempenho. No caso das empresas de serviços públicos, a necessidade de planejamento e reforma das instituições, especialmente na área da regulação, deverá ser uma das principais tarefas no que tange à governança empresarial.

Como a privatização e a reforma das empresas públicas são parte integrante da reforma macroeconômica global, algumas vezes é difícil separar o impacto da desestatização sobre a governança empresarial e o processo de tomada de decisões financeiras no setor empresarial, do impacto da consolidação da estabilidade macroeconômica. Contudo, os desenvolvimentos no financiamento empresarial brasileiro nos últimos anos já mostram uma tendência em favor do desenvolvimento do mercado financeiro e da melhoria na governança empresarial. Num ambiente macroeconômico mais estável, a melhoria da governança empresarial deve ocorrer em um ritmo mais rápido. O acesso aos mercados de capital estrangeiros e a consolidação adicional dos programas de aberturas do comércio e investimentos irão fornecer um ímpeto adicional ao rápido desenvolvimento das instituições financeiras e empresariais brasileiras. No entanto, é importante observar que somente a desestatização pode não ser suficiente para melhorar a governança empresarial no Brasil. Uma melhor regulamentação dos mercados de produto, a atualização da legislação de mercado de capitais e a proteção dos direitos dos acionistas são condições adicionais importantes para que a desestatização possa melhorar o sistema de governança empresarial no Brasil.

Referências bibliográficas

- AGHION, P., BOLTON, J. An incomplete contracts approach to financial contracting. *Review of Economic Studies*, v. 59, p. 473-494, 1992.
- AYRES, R. The economics of privatisation and regulation: the Brazilian experience 1990-1994. *Review of Political Economy*, v. 8, p. 303-324, 1996.
- BAER, W. Changing paradigms: changing interpretations of the public sector in Latin America's economies. *Public Choice*, v. 88, p. 365-379, 1996.
- BNDES. *Programa Nacional de Desestatização*. Rio de Janeiro, dez. 1997.

- BOYCKO, M., SCHLEIFER, A., VISHNY, R. W. A theory of privatisation. *Economic Journal*, v. 106, p. 309-319, 1996.
- CARNEIRO, F. G., ROCHA, C. H. *Reforming the public sector in Latin America: a cross-country perspective*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999 (Ensaio BNDES, 10).
- CASTELAR, A., GIAMBIAGI, F. *The macroeconomic background and institutional framework of Brazilian privatization*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999 (Ensaio BNDES, 10).
- CHO, M.-H. Ownership structure, investment, and the corporate value: an empirical analysis. *Journal of Financial Economics*, v. 47, p. 103-121, 1998.
- DEMIRGÜÇ-KUNT, A., MAKSIMOVIC, V. *Capital structures in developing countries: evidence from ten countries*. World Bank, 1994 (Policy Research Working Paper, 1320).
- _____. *Stock market development and firm financing choices*. World Bank, 1995 (Policy Research Working Paper, 1461).
- _____. *Stock market development and corporate finance decisions*. *Finance and Development*, June 1996.
- GALAL, A., JONES, L., TANDON, P., VOGELSANG, I. *Welfare consequences of selling public enterprises*. Oxford: Oxford University Press for the World Bank, 1996.
- GLEN, J., PINTO, B. *Debt or equity: how firms in developing countries choose*. IFC, 1994 (Texto para Discussão, 22).
- HART, O. *Firms, contracts, and financial structure*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- KIKERI, S., NELLIS, J., SHIRLEY, M. *Privatisation: the lessons of experience*. Washington D.C.: The World Bank, 1992.
- LA PORTA, R., SILANES, F. L. de, SHLEIFER, A. *Law and finance*. NBER, 1996 (Working Paper, 5661).
- LA PORTA, R., SILANES, F. L. de, SHLEIFER, A., VISHNY, R. Legal determinants of external finance. *Journal of Finance*, v. 52, p. 1.131-1.350, 1997.

- MELLO JR., L. R. Intergovernmental fiscal relations: co-ordination failures and fiscal outcomes. *Public Budgeting and Finance*, 1999.
- MEZA, D., LOCKWOOD, B. Does asset ownership always motivate managers? Outside options and the property rights theory of the firm. *Quarterly Journal of Economics*, v. 106, p. 361-385, 1998.
- NISKANEN, W. Bureaucrats and politicians. *Journal of Law and Economics*, p. 617-643, 1975.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OCDE. *Financial market trends*. Paris, 1998a.
- _____. *Corporate governance: improving competitiveness and access to capital in global markets*. Relatório para a OCDE pela Business Sector Advisory Group on Corporate Governance. Paris, 1998b.
- PANNIER, D. (ed.). *Corporate governance of public enterprises in transitional economies*. Washington, D.C.: World Bank, 1996 (Technical Paper, 323).
- RAJAN, R., ZINGALES, L. Power in a theory of the firm. *Quarterly Journal of Economics*, v. 106, p. 387-432, 1998.
- SCHLEIFER, A., VISHNY, R. W. A survey of corporate governance. *Journal of Finance*, v. 52, p. 737-783, 1997.
- WORLD BANK. *Bureaucrats in business: the economics and politics of government ownership*. Oxford: Oxford University Press for the World Bank, 1997.
- ZINGALES, L. *Corporate governance*. NBER, 1997 (Working Paper, 6309).

4

Privatização de serviços públicos: a experiência da OCDE*

Stilpon Nestor**

Ladan Mahboobi***

* As opiniões expressas neste artigo são pessoais dos autores e não refletem necessariamente os pontos de vista da OCDE.

** Chefe da Unidade de Privatização e de Reforma de Empresas da OCDE.

*** Consultor da Unidade de Privatização e de Reforma de Empresas da OCDE.

1. Introdução e resumo

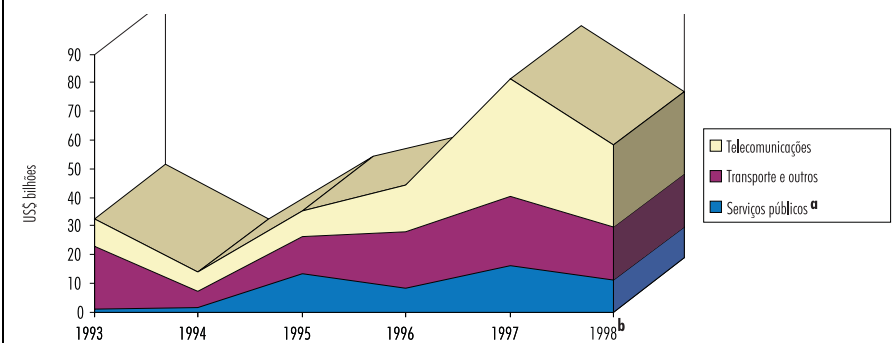
Há uma década atrás, a privatização era uma política altamente controversa. Na área da OCDE como um todo, ela havia afetado uma quantidade relativamente baixa de ativos: não mais de US\$ 20 bilhões nas 24 economias que, na época, faziam parte da entidade. Em 1997, as operações globais de privatização haviam aumentado significativamente, chegando ao valor de US\$ 153,8 bilhões, um aumento de 58% em comparação aos números de 1996 (US\$ 97,2 bilhões) [ver OCDE (1999)]. Os dados preliminares para 1998 indicam uma queda em relação às receitas recordes de 1997: as operações globais de privatização alcançaram US\$114,5 bilhões, valor 25% inferior ao do ano anterior. Entretanto, dentro da OCDE, a forte tendência para mais ofertas parece haver sobrevivido bem às difíceis condições de mercado de 1998, já que as receitas relativas à privatização diminuíram apenas 10%.

Nos seus primeiros anos, a privatização ficou praticamente restrita aos setores produtores de *tradables*, mas nos últimos 15 anos as vendas de empresas estatais de serviços públicos foram responsáveis pela maior parte da atividade de privatização em todo o mundo. Na área da OCDE, as vendas no setor de infra-estrutura contabilizaram aproximadamente US\$ 270 bilhões, (ver Gráfico 1) no período 1993/98. Em 1998, foram responsáveis por quase 70% das receitas de privatizações da OCDE (ver Gráfico 2). A privatização resultou em uma das mais rápidas e significativas mudanças de contexto dos setores de infra-estrutura e de serviços públicos. Uma intensa competição global entre as grandes empresas multinacionais (tanto em termos operacionais como de controle), com profundas raízes nos mercados de capitais, substituiu um cenário de monopólios nacionais, muito regulados, operando em mercados fragmentados, e financiados principalmente por recursos orçamentários – a maior parte deles deficitários.

Há uma série de razões para essa mudança. Em primeiro lugar, os desenvolvimentos políticos globais eliminaram ou alteraram radicalmente algumas percepções sobre o controle e a função distributiva dos serviços públicos; algumas das bases estratégicas para manter um rígido controle estatal sobre essas empresas, especialmente na Europa, desapareceram com o colapso dos países da cortina de ferro. O desempenho, geralmente ruim, das empresas de serviços públicos e as mudanças de opinião sobre o papel que o Estado deve representar na economia resultaram na oposição ao fornecimento de infra-estrutura por parte dos governos. A crescente demanda por serviços de infra-estrutura de melhor qualidade aumentou a neces-

Gráfico 1

Privatizações de empresas de serviços públicos no âmbito da OCDE – 1993/98



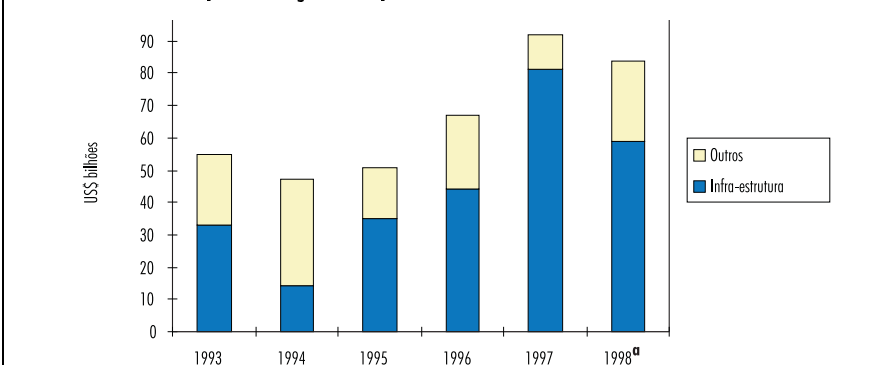
Fonte: OCDE, *Financial Market Trends*.

^aOs serviços públicos incluem fornecimento de eletricidade, gás e água.

^bPreliminar.

Gráfico 2

Infra-estrutura de privatização nos países da OCDE – 1993/98



Fonte: OCDE, *Financial Market Trends*.

^aPreliminar.

cidade de investimentos em infra-estrutura numa época na qual as restrições orçamentárias limitaram a possibilidade de financiamentos governamentais, proporcionando um ímpeto ainda maior para a mudança na abordagem dos governos a tais investimentos. Nos mercados de capital, a desregulamentação financeira criou novas fontes de capital acionário para investimentos transnacionais, tornando possível a prestação de serviços públicos por empresas privadas; e os próprios mercados tinham necessidade de ações de qualidade para satisfazer a crescente demanda dos fundos de

pensão e de outros intermediários financeiros. Finalmente, os desenvolvimentos tecnológicos em telecomunicações e geração de energia elétrica reduziram a intensidade de capital e o tempo de espera exigido na prestação de serviços e, portanto, expandiram o potencial de competição em setores anteriormente dominados por monopólios.

Ao seguir as políticas de privatização, os governos buscam alcançar objetivos econômicos, políticos e financeiros. Com frequência, esses objetivos estão inter-relacionados e, algumas vezes, são conflitantes. O peso relativo dos diferentes objetivos varia de um país para outro e também, no decorrer do tempo, inclusive dentro do mesmo país.

Até o momento, as evidências da experiência da privatização vêm mostrando de forma consistente que a mudança na propriedade melhorou consideravelmente o desempenho em nível das empresas, tanto em termos de eficiência produtiva como de lucratividade. Em termos dos objetivos financeiros, como, por exemplo, a promoção do desenvolvimento ou a maior expansão dos mercados acionários,¹ a privatização tem sido um grande sucesso. Em termos dos objetivos econômicos, a privatização apresentou, em geral, um efeito positivo sobre o bem-estar dos consumidores porque a separação das funções comerciais e não-comerciais permitiu uma alocação de recursos mais transparente, diminuindo, portanto, as tarifas. O grau de sucesso, entretanto, depende da estrutura do mercado pós-privatização e da introdução de concorrência; ou da existência de sistemas reguladores nos casos em que não foi possível introduzir a concorrência e ainda persistiram os monopólios naturais.

Neste artigo, discutiremos em primeiro lugar o desenvolvimento do debate, em nível da política pública, sobre a propriedade e o controle das empresas de serviços públicos e a razão para sua privatização sob quatro ângulos diferentes (Seção 2). A seguir, passaremos a uma discussão sobre as mudanças que ocorreram na abordagem institucional dos serviços públicos e de infra-estrutura (Seção 3). Faremos também uma análise dos principais objetivos da privatização, incluindo também a discussão do impacto dos diferentes métodos de privatização na consecução desses objetivos (Seção 4). Na Seção 5, discutiremos a importância da concorrência como um objetivo e sua relação com a privatização da infra-estrutura. Finalmente, apresentaremos algumas conclusões.

1 A privatização tem sido o motivo principal da quadruplicação da capitalização de algumas bolsas européias (Milão, Lisboa) nos últimos anos [ver Ciucci (1998) e Valverde (1998)].

2. Propriedade pública das empresas de serviços públicos e a causa da privatização: o que mudou?

Por “empresas de serviços públicos” entendemos as redes de infra-estrutura que fornecem uma gama de bens e de serviços essenciais às famílias e às empresas. Essas empresas fornecem seus serviços/produtos através de uma rede fixa de tubulações, cabos e outras instalações. Na maioria dos casos, esses monopólios eram integrados verticalmente: proporcionavam a produção (incluindo, em alguns casos, os direitos exclusivos de importação), a transmissão e a distribuição aos consumidores finais. Além disso, no caso de alguns setores, como, por exemplo, eletricidade, as linhas entre as diferentes partes da estrutura vertical não eram muito claras. Os serviços públicos são um setor muito significativo na economia. Com frequência seu valor agregado é responsável por uma parcela preponderante do PIB, e os investimentos em infra-estrutura são responsáveis por uma porção ainda maior do investimento total. Sua importância, no entanto, é devida principalmente ao seu papel como fornecedor de insumos a todos os outros setores.

Em um grande número de países da OCDE (com a notável exceção dos Estados Unidos), essas empresas foram propriedade estatal e estiveram sob o controle do governo durante a maior parte do século 20. Consideradas como monopólios naturais e como estratégicas e cruciais para a segurança nacional, gozaram de um *status* de monopólio legal, inclusive em mercados de bens e serviços que não permitiam tal *status* (por exemplo: equipamento telefônico no setor de telecomunicações). Em muitos casos, a função dessas empresas incluía tanto funções reguladoras como comerciais. Esta tendência somente começou a ser revertida nos últimos 15 anos através de uma tentativa cuidadosa de separar funções de caráter social/político das atividades comerciais. Podemos considerar as razões dessa transformação a partir de quatro ângulos diferentes: a) político/filosófico; b) estruturas institucionais e de governança corporativa; c) organização econômica e industrial; e d) financeiro. Todos são importantes para entender as mudanças fundamentais de cenário que estão ocorrendo, em escala global, na área de serviços públicos.

2.1. Político e filosófico

Até a última década, o controle rígido das infra-estruturas era ditado, na maioria dos países da OCDE, por razões de segurança nacional, paz social

e equidade econômica. Recém-terminada a 2ª Guerra Mundial e em plena Guerra Fria, essas considerações eram da maior importância. A certeza de que as empresas de serviços públicos eram administradas de forma tal que não permitissem a entrada dos inimigos da nação e de que os setores vitais eram claramente mantidos sob o controle nacional era essencial, considerando a iminência da ameaça comunista. Ao mesmo tempo, a ameaça política representada pelo comunismo fazia necessária a determinação de objetivos igualitários/redistributivos na prestação de serviços públicos.

Alguns desses objetivos de controle por parte do Estado foram conseguidos ao se limitar, estatutariamente, a propriedade por parte de estrangeiros.² Outros países impunham limites rígidos para o controle de empresas de serviços públicos, proibindo, por exemplo, que investidores particulares adquirissem grandes lotes de ações dessas empresas. Mas, na maioria dos países, esses objetivos eram cumpridos ao se fazer da prestação de serviços públicos uma função do Estado, muitas vezes através de meios constitucionais.

O fim da Guerra Fria foi um poderoso catalisador para repensar (e estreitar) os limites da segurança nacional. As suspeitas entre países vizinhos foram ainda mais atenuadas através da integração econômica nacional, como no caso da União Européia e, mais recentemente, do Nafta. Possuir e controlar diretamente as empresas “sensíveis” vem sendo cada vez mais considerada como uma resposta bastante desproporcional a um problema relativamente estreito. Como resultado, a regulação e as *golden shares*, isto é, as cláusulas legais dando ao Estado o poder de veto sobre a atividade corporativa que considere perigosa para os interesses nacionais, foram consideradas as ferramentas mais apropriadas. Os países começaram a utilizar recursos financeiros e *know-how* internacional sem muitos escrúpulos. Muitas das empresas de serviços públicos, antes propriedade dos governos, estão agora comprando empresas similares em outros países.³ Em países como a Grã-Bretanha e a Hungria, setores como telecomunicações, distribuição de água e de energia elétrica, considerados essenciais, são atualmente administrados por empresas estrangeiras (ou são de propriedade de investidores institucionais estrangeiros).

2 Até recentemente, essas restrições constituíam a maior parte das reservas dos países em relação ao Código de Movimentos de Capital e de transações invisíveis da OCDE, cujo objetivo é eliminar a discriminação e os obstáculos aos fluxos de capital entre os países membros.

3 *The Economist*, 23 de janeiro de 1999, com base no relatório de 1998 da KPMG sobre Fusões e Aquisições.

A área da OCDE presenciou uma prosperidade sem precedentes durante o período pós-guerra. Isso significa que o conceito de diminuir a pobreza através da redistribuição da renda está sendo substituído, como objetivo prioritário, pela necessidade de aumentar o bem-estar do consumidor, através de preços mais baixos, melhor qualidade e maior possibilidade de escolha. Na maior parte dos países da OCDE, a prestação universal de serviços, além de continuar sendo um direito protegido constitucionalmente,⁴ também tem sido um objetivo amplamente alcançado, e os receptores procuram agora uma prestação melhor e mais barata de serviços públicos.

Portanto, os governos estão reconhecendo politicamente o que os economistas pregam há muito tempo: o bem-estar do consumidor, através de serviços melhores e mais baratos, depende da eficiência alocativa com produtores concorrentes em mercados de fatores e de produtos e da maior eficiência produtiva na utilização de insumos por empresas privadas, através de melhores incentivos e mecanismos financeiros. Os objetivos econômicos básicos estão, uma vez mais, ocupando um lugar central no cenário da prestação de serviços públicos.

Preservar os postos de trabalho em grandes empresas estatais tem sido o objetivo não-comercial mais complicado em termos políticos e, portanto, o mais restritivo. A maioria dos altos funcionários que cuidam da privatização admitem que mais de 70% de seu tempo é dedicado não a determinar políticas de privatização e a supervisionar as transações, mas a conversar com os sindicatos do setor público. Ao contrário do que reza a crença popular, a experiência mostra que, embora muitas das empresas privatizadas demitam mão-de-obra a curto prazo, isso não necessariamente prejudica os trabalhadores em seu conjunto. A valorização das ações adquiridas nas empresas privatizadas, generosos pacotes de demissão e, o que é mais importante, melhores condições econômicas, que permitem a absorção da mão-de-obra pelo mercado de trabalho, levaram a esse resultado [ver Galal *et al.* (1994)]. A longo prazo, a privatização proporciona novas oportunidades de emprego devido à expansão da produção que, em geral, costuma gerar. Entretanto, a experiência de setores deca-

4 Na Alemanha, a Lei Básica teve que ser emendada para permitir a privatização das telecomunicações. O México teve que passar por diversas emendas constitucionais, durante a década de 80, para permitir a privatização de determinados setores “sensíveis” da economia. Ainda mais importante, a constituição portuguesa teve que ser modificada em 1989, para permitir a privatização de mais de 49% de todas as empresas nacionalizadas [Nestor e Nigon (1996)].

dentes (como o do carvão e do aço, não o de serviços públicos) proporcionaram à privatização a fama de acabar com empregos em muitos dos países da OCDE.⁵

2.2. Estruturas institucionais e de governança corporativa

O peso dos objetivos não-econômicos na prestação de serviços públicos refletiu-se diretamente no seu perfil operacional. Essas empresas foram consideradas ou uma parte integral do Estado (quer dizer, parte dos ministérios) ou foram constituídas como entidades governamentais autônomas não-comerciais [Guislain (1997)]. Na maioria dos países, a consecução de objetivos não-comerciais foi considerada mais fácil através da propriedade do Estado do que por meio de regulações a distância, considerando que as assimetrias de informação entre o Estado (o principal interessado em atingir esses objetivos) e a empresa, assim como os custos transacionais/administrativos do controle, eram considerados como sendo mais baixos nesse tipo de situação.

Em meados da década de 70, a propriedade do Estado e as disposições de controle das empresas de serviços públicos tinham se tornado obsoletas e inclusive prejudiciais aos objetivos que supostamente deviam alcançar. A politização da tomada de decisões econômicas é sinônimo de propriedade estatal [Boycko, Schleifer e Vishny (1996)]. As decisões sobre questões como pessoal, produto, preços, qualidade e localização da produção eram tomadas com base em considerações políticas. Como resultado, algumas das mais importantes empresas da economia não mais cumpriam objetivos econômicos, mas eram consideradas como uma forma de criar empregos, de servir aos objetivos regionais de desenvolvimento ou de aumentar o prestígio/status do país e do seu governo (no melhor dos casos). Os administradores das empresas estatais eram com freqüência designados politicamente e seus empregados tinham um *status* equivalente ao dos funcionários públicos. Como as empresas de serviços públicos ocupam uma posição sensível na economia, esses padrões causavam um impacto significativo sobre o restante da economia e sobre a alocação de recursos em geral. Uma prova do exagero foi a terrível tendência a nacionalizar outras partes da indústria e (especialmente) do setor financeiro.

5 Vem sendo ressaltado que a necessidade de um ajuste estrutural teria levado a fechamentos e desemprego nesses setores independentemente do seu regime de propriedade; e o que realmente é preciso são políticas ativas de mercado de trabalho e uma rede de segurança social adequada para os trabalhadores tanto do setor público como do privado nesses setores [ver *World Development Report* (1996)].

O segundo resultado da politização, não previsto por aqueles que propunham a prestação pública de serviços básicos, foi a tendência a minar o objetivo de ter serviços públicos não comerciais orientados pelo espírito público, observando-se uma responsabilidade (*accountability*) extremamente fraca no setor público. Em outras palavras, o problema do agente-principal demonstrou ser especialmente difícil de se resolver no contexto da propriedade estatal.⁶ A impossibilidade para o Estado, como acionista, de sair da empresa aumentou o problema do governo e tornou a avaliação (e, portanto, a política de desempenho) das estatais muito difícil [Alchian e Demsetz (1972)].

Objetivos e responsabilidades políticas conflitantes, pouco claras e mutantes são difíceis de se determinar quando o proprietário final é toda a população, via Parlamento, o governo, os ministérios individuais e seus burocratas. Portanto, o comportamento oportunista tornou-se a norma porque o custo de se opor a interesses poderosos e estabelecidos, em algumas das empresas mais importantes, era algo proibitivo para os burocratas e os políticos. Na prática, os limites entre o desperdício negligente e a corrupção e o roubo conscientes no setor público tornaram-se cada vez mais imprecisos em muitos dos países da OCDE, para não mencionar nos países em desenvolvimento.

Há quem discuta que o monitoramento fraco e o oportunismo são uma externalidade ao tipo de propriedade [Stiglitz (1993)]. Na verdade, em alguns países não houve roubo devido a fortes tradições de integridade e honestidade em setores públicos adequadamente remunerados. Mas mesmo neles, no entanto, as estatais não deixaram de sofrer com os problemas de agente-principal, já que esforços outros que não a privatização para separar os objetivos econômicos/comerciais dos não-comerciais dentro do setor público (veja a seguir) tiveram um sucesso limitado. A ausência do incentivo direto de lucro sempre foi um elemento de distorção das estratégias corporativas: os participantes sentiam-se muito mais livres para realizar expansões e projetos grandiosos sem realizar uma análise adequada de custo-benefício, simplesmente porque os benefícios eram mais visíveis do que os custos num ambiente de controle determinado politicamente.

Nessa perspectiva, a privatização é uma resposta às falhas institucionais da propriedade pública e à debilidade do Estado como principal regulador corporativo. Quaisquer ganhos obtidos da internalização das externalidades através da propriedade estatal na área de serviços públicos, alinhando os

6 Para uma revisão da literatura relevante sobre o problema do agente-principal no contexto da propriedade estatal, ver Estrin (1998).

objetivos comerciais e não-comerciais dentro das empresas, foram amplamente superados por essa fraqueza e pelos incentivos perversos que gera. Neste sentido, as inovações tecnológicas também ajudaram a inclinar a balança a favor da privatização. A transparência nesse tipo de relacionamento a distância tornou-se muito mais barata devido aos progressos da tecnologia da informação. Isto significa que a regulação a distância é agora muito mais barata do que a propriedade direta e sugere que a governança corporativa de empresas amplamente controladas pelo setor privado está também se tornando mais efetiva. As assimetrias de informação entre os acionistas e as empresas estão se tornando menos pronunciadas e, portanto, o controle corporativo pode ser exercido de forma mais eficaz através do mercado.

2.3. Aspectos econômicos e de organização industrial

Uma melhor governança corporativa aumenta a eficiência produtiva (ou eficiência-x) em empresas individuais, permitindo uma melhor utilização dos recursos; e tem um impacto positivo sobre a eficiência alocativa total da economia, por tornar a alocação de recursos financeiros mais transparente. Mas o maior incentivo para melhorar a eficiência-x é a concorrência. E – o que é mais importante – a eficiência alocativa na economia como um todo não melhorará se não existir competição nos mercados de fatores e produtos.

Na maioria dos casos, as empresas de serviços públicos eram monopólios naturais no passado. As economias de escala permitiam apenas um produtor nesses mercados, especialmente no que se refere à transmissão e à distribuição. Em teoria, a concorrência sempre foi possível em um nível ou outro; por exemplo, a geração de eletricidade, em teoria, sempre poderia ter sido um setor competitivo. Entretanto, a maior parte das pessoas presumia que a necessidade de investimentos iniciais vultosos e específicos à atividade, a grande intensidade de capital, os enormes custos de entrada e a presença de um monopsonista a jusante viriam impedir a entrada da maior parte dos concorrentes. Como resultado, uma total integração vertical prevaleceu nos setores de serviços públicos nos países da OCDE.

As implicações da fixação de níveis de preço e de produção monopolistas sobre o bem-estar do consumidor são consideradas perniciosas pela grande maioria dos países da OCDE, que têm uma legislação antimonopólio para resolver esse tipo de situação no setor privado: daí a necessidade de regular estritamente os monopólios naturais. Nos Estados Unidos, a regulação a

distância foi considerada suficiente desde o início. A resposta do governo às características de monopólio natural do setor foi fazê-las operar como um monopólio privado regulado, com obrigações de serviço universal e subsídios embutidos nas estruturas das tarifas. Na maior parte dos outros países da OCDE, foi dada preferência à propriedade estatal, devido principalmente aos supostos ganhos de eficiência em termos de custos de transação de internalizar as externalidades reguladoras, devido à conveniência política (anteriormente discutida) e por motivos financeiros (discutidos a seguir).⁷

A tecnologia tem sido um fator-chave para a mudança, ao diminuir drasticamente os níveis de produção em que as economias de escala eram maximizadas em muitos setores. Os desenvolvimentos no setor das telecomunicações proporcionam um exemplo excelente de um monopólio, antes verticalmente integrado e que agora é um setor totalmente competitivo em muitos países. A possibilidade de medir de uma forma barata e efetiva o consumo e os fluxos nas redes de gás e de eletricidade trouxe à tona um potencial desconhecido para a entrada de terceiros. Segmentos controladores dos mercados de infra-estrutura tornaram-se contestáveis à medida que a desregulamentação permitiu a existência de competição direta por parte de provedores/produtores de diversos mercados geográficos. Este foi o caso dos Estados Unidos na desregulamentação do setor elétrico no fim da década de 70, e do que está acontecendo atualmente na Europa através de diretrizes da Comissão Européia nas áreas de eletricidade e de telecomunicações. Falando em termos mais gerais, a possibilidade de desafiar os monopólios existentes foi consideravelmente aumentada, permitindo que empresas e investidores estrangeiros participassem na prestação desses serviços.

Na maior parte dos países, a contestabilidade foi possível com a entrada em cena de grandes parceiros estrangeiros. A desintegração vertical começou a fazer mais sentido à medida que surgiram as possibilidades de uma forte concorrência. Por sua vez, as empresas total ou parcialmente privatizadas, livres das restritivas exigências reguladoras que limitavam seu mercado geográfico e sua gama de produtos, tornaram-se importantes concorrentes internacionais e, dessa forma, fortaleceram o momento da privatização em outros países, além do seu de origem. Uma série de aquisições realizadas por empresas francesas e norte-americanas em diversos setores de serviços públicos na Grã-Bretanha e a constante consolidação do setor de teleco-

⁷ Sem dúvida trata-se de uma supersimplificação das razões reais para a nacionalização das redes públicas. Em muitos casos, tratou-se de uma decisão ideológica que não tinha nada a ver com uma base econômica racional.

municações nos países escandinavos são a evidência clara do poderoso impacto causado pela globalização.

A inovação tecnológica, a desregulamentação e a abertura ao investimento estrangeiro têm sido as forças propulsoras da introdução da concorrência no setor de serviços públicos. Mas algumas áreas ainda estão fechadas à concorrência devido às suas características de monopólio natural. No entanto, estas áreas são bastante restritas, limitadas principalmente às redes fixas e aos grandes investimentos que representam. O desenvolvimento da concorrência mostra que a privatização também pode ser considerada como uma possibilidade para esses monopólios. Isto se deve ao fato de o fim dos subsídios cruzados (em seguida à desintegração vertical) ter feito suas estruturas de custos mais transparentes para os reguladores [Bitran e Serra (1997)].

2.4. Aspectos financeiros

Uma das principais razões para que os setores de serviços públicos e de infra-estrutura passassem ao controle do governo, nas décadas de 50 e 60, foi a percepção da falta de recursos do setor privado para financiar sua ampla e rápida expansão. Os mercados financeiros eram fragmentados em áreas nacionais fechadas com baixa liquidez e insuficiente poupança. Os mercados de capitais eram estreitos e com pouca liquidez na grande maioria dos países da OCDE. Os mercados de títulos de dívida corporativa eram um pouco mais desenvolvidos, mas insignificantes em relação aos mercados da dívida soberana. Os fluxos de capital internacional, apenas uma pequena fração do que são hoje, eram também amplamente dominados por empréstimos diretos (ou ajuda) e outros fluxos de dívida garantida implícita ou explicitamente pelos governos.

Dentro desse contexto, parecia natural escolher o financiamento governamental como uma forma efetiva de dar suporte à expansão desses setores, tão necessitados de recursos e com grandes exigências de capital. Além disso, as baixas taxas de risco cobradas dos países da OCDE nos mercados internacionais, combinadas às taxas de câmbio fixas do ambiente Bretton Woods, permitiam o financiamento do significativo déficit desses setores.

Mas os mercados financeiros mudaram muito nas três últimas décadas. As taxas de câmbio flutuantes, a partir do começo da década de 70, fizeram com que os grandes déficits orçamentários para financiar o investimento público fossem insustentáveis, porque a política monetária não podia mais ser exercida no vazio. Da mesma forma, a alternativa de emitir dinheiro demonstrou ser catastrófica e a área da OCDE sofreu a sua pior crise inflacionária há 20 anos atrás. As empresas passaram a ser restringidas em

vez de apoiadas pela propriedade governamental [Moore (1986)]. Muitos países da OCDE foram incapazes de proporcionar os níveis adequados de investimento para a infra-estrutura, levando a uma contínua deterioração das redes e ao subdesenvolvimento tecnológico. Outros países (como, por exemplo, a França) conseguiram manter um nível adequado de financiamento público por aproximadamente outra década, aumentando a carga fiscal, mas essa situação também provou ser insustentável. Não é coincidência que os programas mais intensivos de privatização tenham sido realizados nos países da União Européia na sua corrida para a unificação monetária.⁸

A crescente demanda por novos e melhores serviços de infra-estrutura em um ambiente orçamentário restrito abriu caminho para um maior envolvimento do setor privado, no financiamento e na prestação dos referidos serviços, como meio de reduzir a exposição orçamentária do governo.

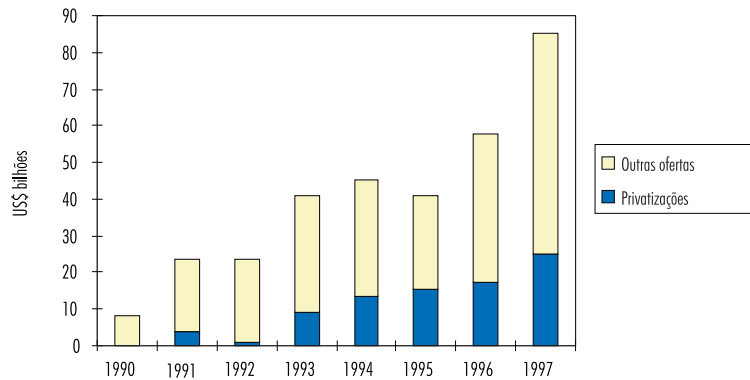
A abertura do mercado financeiro e a globalização aumentaram desde o começo da década de 80. A desintermediação bancária cresceu, enquanto os administradores de um *pool* cada vez maior de fundos privados procuram oportunidades de investimento, abaixando o custo de capital para as empresas em posição de captar desse *pool*. A privatização tornou-se um pré-requisito para as grandes empresas que buscam acesso a esse *pool*. Mais de 25% das emissões de ações internacionais foram transações de privatização durante 1997 (ver Gráfico 3), em comparação com uma média de aproximadamente 5% na década de 80 (OCDE, *FMT* n. 70 e 60).

Do ponto de vista do investidor financeiro, a privatização é parte das mudanças que estão tendo atualmente as estruturas européias e asiáticas de controle corporativo. Os acionistas controladores estão no processo de fazer com que seus investimentos sejam transparentes, estruturando um relacionamento à distância com as empresas subjacentes e, o que é mais importante, desfazendo-se de todos os investimentos não-centrais. Os bancos alemães vêm se distanciando de seus investimentos em ações, as corporações francesas estão se desfazendo de suas participações cruzadas em diversos investimentos, os keiretsu japoneses estão ameaçados porque os bancos estão cortando seus vínculos com a indústria em uma tentativa de reestruturar sua carteira de empréstimos e os chaebols coreanos estão sendo forçados a racionalizar suas operações e transformar-se em empresas com controle verdadeiramente público [Nestor e Thompson (1999)].

8 A Itália e a Espanha foram as primeiras colocadas na liga da privatização da OCDE durante os últimos anos; outros países da UME também estão mostrando excelentes desempenhos (OCDE, *FMT* n. 67, 70 e 72).

Gráfico 3

Ações internacionais – 1990/97



Fonte: OCDE, *Financial Market Trends*.

No mesmo sentido, o controle estatal de grandes empresas industriais está aumentando o custo final do capital. A tendência à desintermediação, citada anteriormente, está deixando o financiamento através de dívida (uma forma clássica de financiar as estatais) consideravelmente mais caro do que o financiamento direto, amplamente baseado na emissão de ações. As estatais precisam ter acesso aos mercados de capitais através da privatização e, como as empresas privadas nos países anteriormente mencionados, também precisam cumprir as exigências de informação e administração das grandes empresas privadas internacionais.

3. O grande realinhamento institucional: mudando os incentivos e separando os objetivos

3.1. Separando os objetivos comerciais dos da política pública

As mudanças tecnológicas, políticas e econômicas, assim como as novas tendências dos mercados financeiros têm feito que seja extremamente importante para os países da OCDE reintroduzir incentivos comerciais, orientados para o mercado na provisão de serviços públicos. Ao mesmo tempo, o Estado desempenha um papel legítimo e muito importante como avalista de uma prestação adequada desses serviços fundamentais, que

devem estar disponíveis para todos a um preço razoável. Esta contínua e importante consideração do interesse público é o que distingue os serviços públicos e a infra-estrutura de outras empresas privatizadas ou privatizáveis no setor industrial ou financeiro. A maneira de conseguir esses dois diferentes – e às vezes conflitantes – objetivos é alocá-los a diferentes instituições: o Estado e suas instituições reguladoras podem cuidar do interesse público, enquanto os prestadores de serviços públicos serão agentes privados, com fins lucrativos, funcionando nas empresas privatizadas de acordo com os critérios comerciais e assumindo os riscos comerciais associados à atividade econômica.

Do ponto de vista teórico, a privatização é de fato uma solução óbvia quando os objetivos relacionados ao lucro comercial são predominantes e podem ser separados dos objetivos de interesse público de uma forma significativa [Stiglitz (1993)]. Quando os objetivos comerciais são muito estreitos e limitados, em comparação com o interesse público (especialmente no fornecimento de bens públicos, como saúde, educação, segurança) a necessidade de privatização não está tão bem definida. Os benefícios da separação podem ser comparados com o custo de promulgar complicados arranjos regulatórios/contratuais *ex ante*.⁹ Nesses casos, a possibilidade de separar eficientemente as duas funções deve ser examinada cuidadosamente caso a caso.

A separação das funções comerciais daquelas de interesse público tem duas implicações: por um lado, resulta na criação de um relacionamento distante entre o Estado como regulador e a empresa comercial como produtora de bens e serviços. Por outro lado, pede uma clara diferenciação entre as funções reguladoras e do acionista dentro do Estado. Na maior parte dos países da OCDE, os ministérios permitiram que o Departamento do Tesouro controlasse as ações das estatais, estejam elas ou não parcialmente privatizadas. Isto garante uma melhor separação entre os objetivos comerciais (quer dizer o retorno do investimento) que o Estado busca como corporação, e os objetivos de interesse público que busca como regulador. Também soluciona algumas preocupações com a captura das autoridades setoriais pelas empresas e por seus funcionários [Pebble (1996)]. As funções de administração de ativos do Estado vêm sendo continuamente aumentadas para incluir uma flexibilidade, anteriormente associada somente aos agentes privados. Na Suécia, por exemplo, uma nova unidade de gerenciamento de ativos foi criada no começo de 1999, com a função de administrar comercialmente a participação nas 59 principais empresas industriais (incluindo empresas de telecomunicações e empresas aéreas); essa função

9 Ver Schmidt (1996), que alude a essas questões, sem discuti-las diretamente.

inclui o direito de vender ações dessas empresas quando a saída pareça ser uma boa solução de investimento.

A criação de uma estrutura regulatória eficaz para solucionar as falhas de política no que se refere à concorrência nos serviços públicos comerciais é o outro componente das reformas. No entanto, uma vez que está além do escopo deste artigo discutir detalhadamente essas questões, é suficiente, portanto, dizer que a necessidade de uma regulamentação específica por setor, o conteúdo e a forma institucional da regulamentação depende de alguns fatores: o nível de concorrência real ou potencial e o poder de mercado real ou latente da firma incumbente; a particularidade do acesso ao mercado no setor (questões como licenciamento, acesso justo às redes etc.); a necessidade de minimizar as assimetrias de informação entre o regulador e as empresas; e a necessidade de evitar que o regulador seja capturado pela empresa de serviços públicos [Beesley e Littlechild (1994) e Bitran e Serra (1997)].

3.2. Reestruturando as empresas públicas sem privatização

O primeiro passo para a separação dos objetivos comerciais dos não-comerciais é a *corporatização* da estatal, quer dizer, a sua transformação em empresa comercial, sujeita às exigências e obrigações legais e tendo a mesma estrutura controladora de qualquer outra entidade comercial. A *corporatização* pode ser um processo longo e complicado porque em muitos casos as empresas de serviços públicos eram as sucessoras de departamentos governamentais. Identificar os ativos relevantes para a empresa, avaliá-los e alocá-los legalmente à nova empresa é um desafio que requer um esforço intenso e cuidadoso, especialmente quando se deve enfrentar a hostilidade dos empregados, tanto da empresa como do ministério supervisor. A *corporatização* da British Telecom durou quase dois anos, enquanto a da France Telecom levou mais de um. Na Holanda, as estatais em geral levam cinco anos entre a *corporatização* e a privatização, para que possam estabelecer registros verossímeis.

Uma das mudanças mais importantes trazidas pela *corporatização* é a transparência. Ao aderir aos padrões contábeis aplicáveis ao setor privado, a utilização dos ativos por parte da empresa, anteriormente difícil de apreender, passa a ser mais clara. Isto proporciona tanto ao público como ao governo uma idéia melhor dos custos de estratégias e decisões

específicas relacionadas com o desenvolvimento das empresas de serviços públicos. Revela problemas relacionados com a estrutura financeira das empresas e com frequência força o Estado a assumir diretamente alguns passivos para poder melhorar a sua estrutura. A *corporatização* da German Railroads (DB) em 1995 teve como resultado a assunção pelo Estado de uma dívida de aproximadamente 70 milhões de marcos [Ludwig (1996)]; uma reestruturação financeira da mesma magnitude foi necessária no exercício de comercialização da empresa ferroviária nacional da França, a SNCF. Finalmente, os subsídios ocultos e os subsídios cruzados vêm à tona. Sua necessidade é reavaliada e são considerados de uma forma muito mais direta. A *corporatização* ajuda a tornar transparentes os aspectos do interesse público e permite uma melhor alocação dos subsídios e das políticas de ajuste.

Outro benefício da *corporatização* é a possibilidade de colocar uma nova administração e um novo conselho diretor que funcione e, o que é mais importante, seja remunerado com base nas faixas salariais do setor privado. Na verdade, muitos benefícios da “privatização” começaram a ser observados nas empresas antes de elas serem levadas a mercado, simplesmente porque a nova administração nomeada para a *corporatização* foi capaz de funcionar de acordo com as práticas comerciais e não como uma unidade governamental. Tanto a Nova Zelândia como a Grã-Bretanha fizeram da reestruturação administrativa e da introdução de um conselho autônomo uma parte central do seu programa de comercialização.

Entretanto, as exigências da legislação comercial e da Lei das S.A. não podem por si só evitar que os governos estabeleçam objetivos alternativos para as estatais *corporatizadas*. Além disso, a hierarquia de responsabilidade dos diretores das empresas – mais complicada que a dos burocratas, que respondem diretamente a um superior político – pode, na verdade, promover um oportunismo gerencial. Mesmo considerando o aumento da transparência, é possível que uma empresa *corporatizada*, 100% controlada pelo Estado, esteja sujeita ao pior dos dois sistemas no que se refere à governança corporativa: falta o incentivo dos lucros e o Estado/proprietário tem menos poder para monitorar e policiar o desempenho gerencial. Para poder resolver esse problema de controle, as estatais *corporatizadas* da Holanda devem obter permissão diretamente de seu acionista, o Ministério das Finanças, para qualquer decisão gerencial importante. Estas exigências são automaticamente canceladas quando uma porcentagem das ações é oferecida aos investidores privados.

Para poder resolver algumas das questões de incentivos, os governos determinaram uma série de soluções alternativas para medir o desempenho

e melhorar o controle no setor público. Os denominados contratos de gestão (*framework contracts*) tornaram-se a principal ferramenta para medir e policiar o desempenho e o comportamento corporativo; eles pressupõem que as empresas são suficientemente identificáveis (quer dizer, em geral são corporações comerciais) e podem ser tratadas como um parceiro distante do Estado. Os contratos de gestão determinam o estabelecimento periódico dos objetivos corporativos entre o Estado e a empresa, com base em um determinado fluxo de receitas e na provisão de um investimento financeiro determinado.¹⁰

Do ponto de vista dos incentivos, os contratos de gestão tenderam, algumas vezes, a aumentar as assimetrias de informação entre o Estado e suas empresas, porque os diretores tinham razões adicionais para mostrar um desempenho melhor, mas não foram restringidos pelo preço das ações. Isso significa que os diretores, quando têm que optar, vão realizar projetos que gerem um fluxo de caixa mais livre, utilizado para seus próprios objetivos internos na empresa, ou podem realizar projetos muito visíveis de utilização de mão-de-obra ou “elefantes brancos”, que lhes proporcionem vantagens políticas. Em qualquer caso, os contratos de gestão são raramente vistos como um compromisso real por qualquer uma das partes. Além disso, na ausência de ações negociáveis, a valorização (e, portanto a avaliação do desempenho) torna-se um processo de negociação entre os diretores e seus supervisores burocráticos. Estudos empíricos mostraram que os contratos de gestão têm se mostrado muito ineficazes no decorrer do tempo [Shirley (1997)].

Mas os incentivos mais importantes para a reestruturação da empresa e para o aumento da lucratividade continuam sendo a ameaça da concorrência, por um lado, e, por outro, o objetivo final da privatização. Muitos dos benefícios de gerenciamento, associados à adoção de uma estrutura comercial para a empresa, continuam sendo bastante imperceptíveis se a transformação da empresa controlada pelo governo em uma empresa 100% estatal é o único objetivo. As companhias aéreas na França e na Espanha são exemplos claros: apesar de serem corporações há algum tempo, o fato de sua privatização não estar prevista não diminuiu o nível de politização que continuou sendo muito elevado. Os contratos de administração com gerentes profissionais não parecem ter qualquer efeito positivo na adminis-

10 Embora os contratos de gestão tenham sido criados e aperfeiçoados principalmente nas estatais francesas, outros países utilizam instrumentos similares, como a declaração de expectativas do acionista, na Nova Zelândia [ver Nellis (1991) e Brumby e Hyndman (1998)].

tração das empresas. Foi somente com o anúncio da transferência de propriedade que os incentivos comerciais começaram a desempenhar um papel importante.

Para poder resolver essas questões e, ao mesmo tempo, reter algum nível de controle estatal, os governos vêm tentando privatizar parcialmente suas empresas. O resultado da privatização parcial é uma melhor valorização da empresa, aumentando a flexibilidade da sua estrutura financeira, tornando possível introduzir incentivos reais e relacionados com o desempenho na remuneração dos executivos através de opções de participação, fazendo com que o conselho e os administradores se concentrem em produzir valor para o acionista em lugar de tentar alcançar objetivos “políticos” e aumentando a transparência por ajustar a empresa às exigências de informação determinadas para as empresas abertas.¹¹ Mas a privatização parcial também tem as suas limitações. Para que a privatização parcial funcione, o Estado deve renunciar à interferência política e, mais importante ainda, deve convencer os mercados de que é capaz de fazê-lo. Os recentes acontecimentos na empresa grega de telecomunicações, a OTE, na qual o ministro simplesmente demitiu o presidente do Conselho, embora o Estado contasse apenas com uma participação de 35% na empresa, indicam que não é fácil abrir mão de hábitos enraizados. Por outro lado, a ausência de um mercado para o controle corporativo nas ações da empresa poderia resultar em uma menor disciplina no mercado de capitais. Se o Estado desistir de exercer seus direitos de acionista, isto poderia deixar muito espaço para a ação gerencial [Jasinski e Yarrow (1995)]. Da mesma forma, se o Estado decide colocar no mercado apenas uma pequena participação acionária, o mercado pode não acreditar no compromisso do governo de buscar objetivos comerciais. Vejamos, por exemplo, o caso da empresa de telecomunicações da Coreia, Telecom Korea, que em 1993 colocou no mercado 10% das suas ações e o governo enfrentou dificuldades para encontrar compradores.

11 Em muitos dos países membros da OCDE, a privatização parcial vem sendo realizada como uma introdução gradual da empresa no mercado de ações, por razões relacionadas à percepção sobre a capacidade de absorção desse mercado. Esse tem sido o caso de muitas empresas britânicas (BT, Britgaz), espanholas (Telefónica, Argentaria) e italianas (ENI, Telecom Italia). No entanto, em outros casos, a privatização parcial tem sido o objetivo final: Deutsche Telecom, France Telecom e Royal KPN da Holanda foram privatizadas de forma parcial, mas o Estado continuou sendo o sócio controlador; algumas das menores economias da OCDE têm mantido grandes participações nas suas empresas de serviços públicos (as empresas de telecomunicações na República Tcheca e de eletricidade na Bélgica), depois de terem vendido importantes participações minoritárias a investidores estratégicos estrangeiros.

4. Os objetivos e os resultados da privatização

Com freqüência, a privatização faz parte de uma reforma mais abrangente do papel do Estado na economia que, em geral, inclui reformas reguladoras e a introdução (ou a melhoria) de uma política de competição para promover o bem-estar público [Stiglitz (1993)]. As políticas de privatização têm múltiplos objetivos políticos, econômicos e financeiros que, muitas vezes, são conflitantes e inter-relacionados [Guislain (1997)]. Entre eles estão:

- *Mudar o ambiente de governança corporativa das estatais e melhorar seu desempenho e eficiência produtiva, introduzindo incentivos baseados na propriedade privada em vez de na fiscalização burocrática.*

Uma melhor governança corporativa deve ser a preocupação básica de toda política de privatização. Os esquemas que visam captar recursos para o orçamento sem mudar os incentivos de controle e as estruturas nas empresas (por exemplo, através da retenção de substanciais direitos de voto ou da criação de participações cruzadas e “núcleos duros fechados”) não trazem a maioria dos benefícios de longo prazo da privatização às empresas ou à economia como um todo [Nestor (1998)]. Os países que seguiram essas políticas no passado, como foi o caso da França, foram abandonando-as aos poucos, depois de terem reconhecido os altos custos de oportunidade para as empresas envolvidas [Morin (1998)]. A nova geração de acordos estáveis de acionistas nas privatizações tem o objetivo de resolver principalmente questões de estabilidade financeira em países com mercado acionário fraco e volátil com um envolvimento institucional relativamente baixo [Grilli (1997)]. Sua principal característica é que proíbem expressamente os acordos de acionistas e proporcionam acordos relativamente pró-mercado (*market friendly*) para os acionistas estáveis (em oposição às antigas *noyaux dures* da França que determinavam uma ação conjunta por parte dos acionistas e não permitiam nenhuma saída).

Em termos de resultados de governança corporativa, Megginson *et al.* (1994) descobriram que empresas recentemente privatizadas mostram uma rotatividade muito grande de membros do conselho: mais de 50% dos diretores das estatais deixam o cargo após a privatização. Além disso, descobriram que as empresas recentemente privatizadas com alta rotatividade de diretores/gerentes estão colocadas entre as empresas com melhor desempenho pós-privatização dentro da sua amostra.¹²

¹² Devemos levar em consideração que esse grupo de referência inclui empresas de países em desenvolvimento e também de países da OCDE.

Outro aspecto importante relacionado à governança corporativa tem a ver com a mudança na estrutura de capital da empresa após a privatização. Como as empresas têm se tornado muito mais orientadas para o capital acionário, existe maior pressão em produzir valor para os acionistas. Isto se reflete na criação de departamentos de relações com os investidores e na contratação de consultores para “vender” a empresa no mercado. Em geral, existe uma mudança de atitude no que se refere a risco e crescimento, e as empresas privatizadas vêm mostrando muito mais vontade em assumir riscos, à medida que seus índices dívida/patrimônio melhoram.

Uma melhor estrutura de incentivos e de governança corporativa é importante porque resulta em um melhor desempenho da empresa. A evidência nesse sentido é muito clara. Em uma resenha de estudos empíricos sobre o desempenho de empresas privatizadas na Grã-Bretanha, Holder (1999) descobriu que a produtividade da mão-de-obra aumentava consideravelmente como resultado da privatização e que, em alguns casos, a produtividade total dos fatores também aumentava. Newbury e Pollitt (1997) calcularam que o retorno sobre os ativos nas empresas geradoras de energia elétrica privatizadas aumentou 40% (nos cinco anos depois da privatização). Megginson *et al.* (1994) descobriram importantes aumentos na lucratividade (rendimento líquido/vendas) e na eficiência (vendas/empregado) na sua amostra de 61 empresas de 18 países. No mesmo sentido, La Porta e Silanes (1997) descobriram que as vendas por empregado praticamente duplicavam depois da privatização em 218 empresas mexicanas vendidas no fim da década de 80 e no começo da de 90.

- *Proporcionar melhor acesso ao financiamento para que as empresas possam gerar níveis de investimento mais elevados.*

Com a privatização, as empresas estão livres das restrições ao investimento existentes no setor público. Podem buscar os recursos ilimitados dos mercados de capitais sem causar nenhum impacto no orçamento do Estado. Mesmo que a concorrência possa ser introduzida sem a privatização, a competitividade das empresas não pode ser garantida sem que tenham um acesso adequado ao financiamento. Como comentamos anteriormente, a concorrência sem a privatização iria, na verdade, prejudicar as estatais, porque não teriam as mesmas condições de enfrentar seus competidores em termos de conseguir capital para seu crescimento e expansão. Neste sentido, Galal *et al.* (1994) descobriram que “acabar com as restrições ao investimento tem um impacto positivo considerável”. Na área de infra-estrutura, o aumento do investimento é, sem dúvida, uma das principais prioridades e as evidências encontradas nos países da OCDE (assim como

em alguns países não-membros da OCDE) sugerem que a privatização vem causando significativos aumentos dos investimentos. Na Grã Bretanha, importantes aumentos líquidos nos investimentos das empresas foram observados em todas as áreas de serviços públicos, independentemente da estrutura do mercado pós-privatização [Holder (1999)].

- *Criar uma proteção para o orçamento estatal e melhorar determinados indicadores macroeconômicos, principalmente a dívida pública e as necessidades de financiamento do setor público; melhorando a receita bruta orçamentária a médio prazo.*

Atualmente, melhorar as finanças públicas é o objetivo mais evidente da privatização. Apesar das difíceis condições do mercado em 1998, os países da OCDE conseguiram cerca de US\$ 86 bilhões com as receitas da privatização, cuja importância para os orçamentos estatais é clara, especialmente para os membros da União Européia, que obtiveram mais de 2/3 deste total e que tinham de conseguir cumprir os objetivos estabelecidos em relação às dívidas e ao déficit na sua corrida para a unificação monetária.

Devemos observar que o impacto direto das receitas advindas da privatização sobre o orçamento é relativamente pequeno em muitos sistemas de contas públicas, porque esta substitui ativos por dinheiro vivo – uma operação que em princípio deve acrescentar pouco à coluna dos ativos do orçamento estatal. Entretanto, as privatizações podem ter significativos efeitos indiretos sobre o orçamento, todos bem-vindos em um período de se apertar os cintos em termos macroeconômicos. Em particular, reduzem a necessidade de financiamento do setor público. Em alguns países (por exemplo, a Itália) as receitas da privatização vêm sendo explicitamente destinadas a reduzir a dívida pública. Por outro lado, podemos razoavelmente esperar que a privatização aumente as receitas fiscais do Estado a médio prazo, porque algumas das empresas envolvidas eram anteriormente isentas de impostos ou gozavam de um regime fiscal favorável. Mas o mais importante ainda é o aumento nas receitas fiscais resultante do aumento da lucratividade das empresas privatizadas. Um estudo realizado pela Nera (1996) verificou que as entradas líquidas no orçamento da Grã-Bretanha, nos últimos dez anos, *além das receitas da privatização*, foram entre £ 3,5 bilhões e £ 5,8 bilhões,¹³ principalmente devido ao aumento das receitas geradas pelos impostos.

13 Inclui todas as empresas privatizadas até essa data e não apenas as empresas de serviços públicos. No entanto, essas empresas são responsáveis pela maior parte dessas receitas.

- *Expandir o mercado acionário, criando uma ampla classe de acionistas, e aumentar o papel dos mercados acionários na canalização da poupança na economia.*

Em muitos países esse tem sido um dos principais objetivos e tem afetado a escolha do método de venda. Em muitos países europeus, a ampliação do mercado acionário era um objetivo explícito. Na Grã-Bretanha assumiu uma importância ideológica durante o governo Thatcher. Em qualquer caso, o declínio a longo prazo da propriedade acionária direta pela população da Grã-Bretanha foi revertido, com um número de acionistas em 1995 três vezes maior do que o existente 16 anos antes [UK Treasury (1996)]. A importância da privatização para o desenvolvimento dos mercados acionários europeus foi enorme. Roscini e Esteve (1998) mostram a imensa influência das vendas públicas de ações relacionadas à privatização, responsáveis por mais de 55% do total de emissões nas 12 maiores economias européias; na Itália e na Espanha representam mais de 70% da capitalização total do mercado. Em termos de tamanho, todas as emissões de ações européias consideradas muito grandes (mais de US\$ 5 bilhões) e mais de 70% das grandes (mais de US\$ 1 bilhão) estiveram relacionadas à privatização. Como comentamos anteriormente, isso resultou na triplicação ou na quadruplicação da capitalização do mercado em muitos países europeus pertencentes à OCDE.

- *Introduzir a concorrência em mercados anteriormente fechados, reduzindo os preços e aumentando a qualidade dos produtos e serviços de infra-estrutura.*

No contexto das empresas de serviços públicos, a concorrência é, com frequência, o principal objetivo. A razão tem dois aspectos: a) ao contrário de outros setores, as empresas de serviços públicos são, geralmente, monopólios (por uma diversidade de razões discutidas anteriormente); e b) as empresas de serviços públicos prestam serviços importantes para o bem-estar da economia, e do consumidor e, portanto, são uma prioridade muito clara em qualquer política pública. A privatização oferece a oportunidade de acabar com os monopólios e de melhorar a eficiência alocativa e o bem-estar do consumidor.

A privatização das empresas de serviços públicos proporciona um bom exemplo de objetivos conflitantes como, por exemplo, o desejo de maximizar as receitas mantendo intacto o *status* de monopólio da grande empresa estatal, em oposição a criar uma estrutura de mercado competitiva. Criar mercados competitivos muitas vezes leva ao desmantelamento de grandes

monopólios e ao estabelecimento de um rigoroso sistema regulador nos setores que, antes da privatização, eram monopólios naturais. Por outro lado, a venda de monopólios estatais, sem modificar seu *status*, certamente proporcionaria um preço melhor para o Tesouro Nacional e é uma idéia tentadora, especialmente em situações de restrições orçamentárias. Os compradores estão de acordo em pagar ágio pelas futuras rendas de monopólio. Além disso, permitir que as empresas se beneficiem dos amplos recursos do mercado global de capitais e que dessa forma passem a ser *global players* no mercado pode ser uma tentação irresistível aos olhos de muitos *policy makers*, em comparação com o objetivo de longo prazo de criar uma estrutura de mercado mais competitiva dentro do próprio país.

Em geral, a privatização tem resultado em menores preços e melhor qualidade dos serviços. Por exemplo, na sua resenha da evidência, Holder (1999) sugere que a privatização das empresas de serviços públicos da Grã-Bretanha trouxe benefício aos consumidores desse país. Somente no caso das empresas de água e esgotos, em que as empresas privatizadas foram obrigadas a fazer grandes investimentos para a manutenção da rede (e para poder alcançar os padrões de qualidade exigidos pela União Européia), houve um significativo aumento de preços após a privatização. Galal *et al* (1994) também acharam importantes benefícios resultantes da privatização, sendo o bem-estar do consumidor um dos mais importantes, especialmente no caso da Grã-Bretanha.¹⁴

Alguns autores sugerem que devemos ser “agnósticos” no que se refere às questões de propriedade, e que a introdução da competição deve ser o único objetivo da política pública na área de serviços públicos [Vickers e Yarrow (1988)]. Este ponto de vista parece subestimar as dificuldades práticas de introduzir a concorrência e de manter o momento para melhorar a eficiência sem a privatização.¹⁵

Também vem sendo discutido que o desempenho extraordinariamente positivo das corporações após a privatização não pode ser atribuído diretamente à privatização, porque a concorrência e outras mudanças estruturais ocorridas ao mesmo tempo poderiam também ter sido responsáveis pela melhoria no desempenho [Newbury (1997)]. Entretanto, este argumento parece estar baseado em uma leitura contraditória dos fatos. De um lado, supõe que o aumento da concorrência e não a privatização foi o principal responsável pelo aumento do desempenho nas empresas privatizadas; por

14 Na Seção 5 deste artigo, discutimos algumas das principais questões para a introdução da concorrência.

15 Ver também, a seguir, a discussão sobre a introdução da concorrência.

outro, seus autores sugerem que, devido à falta de concorrência, os consumidores não aproveitavam adequadamente esses benefícios. De qualquer forma, é também reconhecido que, a não ser pela privatização, seria inconcebível que essas mudanças tivessem sido realizadas e o processo de mudanças tivesse sido mantido. No que se refere ao efeito da estrutura de mercado e do desempenho da empresa, La Porta e Silanes (1997) observam que os importantes aumentos no desempenho observados na amostra mexicana total não estavam relacionados de forma alguma com o poder do mercado. Isto sugere que a privatização foi a principal causa desses ganhos.

Isto posto, a maior parte da literatura parece ressaltar que nos casos em que um aumento da concorrência não era um dos objetivos principais da privatização da empresa de serviços públicos, o impacto sobre a eficiência alocativa (e, portanto, sobre o bem-estar do consumidor) fica menos claro, inclusive quando há claros ganhos no desempenho em nível de empresa. A experiência de dois países com programas já antigos de privatização de empresas de serviços públicos (a Grã-Bretanha e, fora da área da OCDE, o Chile)¹⁶ sugere que a dificuldade de introduzir a concorrência após a privatização (tanto através de reestruturação competitiva como através da regulamentação) foi subestimada e que isso resultou na manutenção de algumas inflexibilidades nos preços. Os setores de telecomunicações e de gás da Grã-Bretanha são freqüentemente citados como áreas onde a ausência de uma política pró-ativa por parte do Estado trouxe níveis mais baixos de bem-estar para o consumidor.

- *Combinar adequadamente os métodos e os objetivos na privatização.*

A privatização pode ser realizada de diversas formas:

- a) ofertas públicas iniciais (IPOs) nos mercados de capitais;
- b) vendas a investidores estratégicos;
- c) aquisição do controle por parte da gerência/funcionários; e
- d) venda de ativos, seguida, com freqüência, pela liquidação da estatal.

A escolha de um método de privatização depende do desenvolvimento do mercado de capitais e da infra-estrutura legal do país, do tamanho e da natureza da empresa em questão, e dos objetivos da privatização. Os métodos de venda têm implicações significativas sobre a transparência do

16 Grã-Bretanha, Holder (1999) e, no caso do Chile, Serra (1999).

processo e sobre a sua credibilidade política, assim como para a governança corporativa, o desenvolvimento do mercado financeiro, a competição e os objetivos políticos.

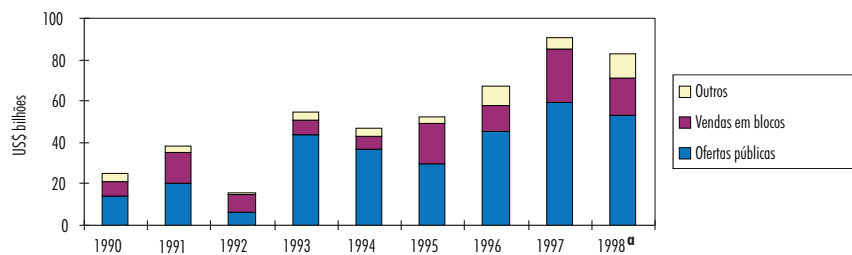
Em geral, os processos competitivos de privatização proporcionam melhores resultados para os setores envolvidos. Os países que escolheram limitar a concorrência no mercado para as empresas privatizadas, pela pré-seleção direta ou indireta dos novos proprietários privados, vêm muitas vezes encontrando problemas em relação a controvérsias políticas e acusações de pouca transparência, favoritismo e até mesmo corrupção. Além disso, inclusive nos casos em que existe a confiança do Estado poder realizar essas operações com integridade e bom senso, as combinações resultantes podem, com frequência, refletir as políticas industriais do Estado em lugar da interação das forças de mercado. No caso da França, percebemos, em meados da década de 90, uma reversão das políticas anteriores para alocar a estrutura de propriedade pós-privatização através de transferências arbitrárias (e certamente não competitivas) aos agentes preferidos [Morin (1998)].

As IPOs são um procedimento aberto e competitivo, permitindo ao mercado determinar o preço das ações e fazer uma avaliação da empresa. Em geral, essas IPOs são mais adequadas para a privatização de empresas de serviços públicos por duas razões: a primeira, é que a manutenção da independência da empresa através de uma colocação de ações no mercado, pelo menos durante o período inicial após a privatização, garante maior transparência de sua estrutura de custos e fluxos financeiros [Jenkinson (1998)]; isto é importante para diminuir as assimetrias de informação entre o regulador e a empresa em questão. Em segundo lugar, as IPOs permitem à empresa conseguir enormes recursos financeiros a baixo custo, ajudando a satisfazer a necessidade de investimento em infra-estrutura.

As IPOs são métodos muito transparentes de venda mas, para serem efetivas, requerem mercados de capitais sólidos, uma sofisticada infra-estrutura legal e financeira e algumas empresas de grande porte candidatas à privatização. A maior parte dos países da OCDE preenche esses requisitos e, portanto, as IPOs têm sido o método de privatização predominante (ver Gráfico 4). As IPOs também requerem uma significativa preparação e reestruturação das empresas antes da venda [Guislain (1997)]. Devido a este esforço de reestruturação, muitos dos ganhos de governança corporativa trazidos pela privatização aparecem no estágio pré-privatização.¹⁷ É impor-

17 Isto é evidente no caso da privatização na Grã-Bretanha [ver UK Treasury (1996)].

Gráfico 4
Distribuição das privatizações no âmbito da OCDE, por método de venda – 1990/98



Fonte: OCDE, *Financial Market Trends*.
^aPreliminar.

tante que a privatização seja realizada imediatamente depois da reestruturação ter produzido seus resultados e da empresa ter produzido registros satisfatórios. Caso contrário, os ganhos podem acabar sendo temporários e os sinais lançados para outros administradores da estatal podem ser conflitantes e contraproducentes.

A venda de ações a investidores estratégicos é uma operação especialmente vulnerável às falhas competitivas. Muitas vezes, o Estado se vê tentado (ou forçado) a vender seu controle acionário a empresas locais, com resultados negativos para a competitividade; isso ocorre especificamente quando as empresas estão em setores sensíveis (por exemplo, as empresas de serviços públicos) e também não são suficientemente grandes para realizar uma oferta de ações no mercado internacional. Essa é a razão pela qual pode ser aconselhável exigir o envolvimento de autoridades que regulem a concorrência na preparação das grandes vendas de ações. A limitação implícita ou explícita à participação estrangeira nas licitações é outra forma comum de limitar a competição entre os licitantes. Embora seja um recurso político, isso faz pouco para proteger os interesses nacionais, como impedir os resultados rentáveis que surgem da privatização. A posse estrangeira, mesmo nos chamados setores “sensíveis”, pode trazer um importante benefício à economia interna.

Os principais benefícios da venda de ações em blocos são o *know-how* gerencial e técnico que elas atraem e o ambiente estável de investimento que garantem para uma empresa/setor economicamente essencial. Isso é especialmente importante em países onde os mercados de capital são fracos

e uma exposição indevida das empresas de serviços públicos às oscilações dos movimentos do capital internacional pode ser considerada indesejável. Muitos países menores da OCDE tentaram combinar os benefícios de uma venda em bloco com os ganhos de mercado de capital que uma venda pública de ações pode trazer. Os tchecos venderam 35% de sua empresa de telecomunicações a um comprador estratégico (com direitos de controle) e colocaram à venda na bolsa de valores (ou pretendem fazê-lo) a maior parte das ações restantes. Um padrão similar foi seguido pela privatização das empresas de energia e de telecomunicações na Bélgica. As implicações dessas ações em relação à governança corporativa ainda não foram avaliadas. Em qualquer caso, os prós e contras anteriormente mencionados em relação às vendas em blocos explicam por que as IPOs são o método preferido para a privatização de empresas de serviços públicos nos países da OCDE e as vendas de ações em blocos são predominantes nos países em desenvolvimento [OCDE (1998 e 1999)].

É freqüente a discussão de se as estatais são as compradoras mais adequadas de ativos de infra-estrutura privatizados em outros países. Poderíamos argumentar que se seus próprios objetivos ainda estão dominados por considerações não-comerciais, e se suas estruturas de incentivos estão distorcidas, não serão agentes de mudança muito eficientes para as empresas privatizadas. Além disso, podem ser lobistas formidáveis para a limitação da concorrência, pois muitas vezes estão respaldadas diretamente pelo peso diplomático e político dos seus governos.¹⁸ Na prática, no entanto, essas preocupações podem ser resolvidas pela determinação do governo privatizador a resistir à dominação. Portanto, as perguntas que devem ser feitas, além daquelas feitas a todos os licitantes, é se as estatais operam com restrição de investimento ou se têm outros problemas financeiros graves nos seus mercados domésticos, porque nesse caso poderiam não poder ou não querer contribuir para o desenvolvimento a longo prazo da empresa privatizada; e também é importante saber se têm experiência na operação em mercados competitivos de produtos e de serviços.

18 No caso da compra da companhia aérea tcheca CSA pela Air France no início da década de 90, a venda teve que ser revogada devido à inabilidade da compradora de realizar as reformas e as injeções de capital necessárias; o mesmo aconteceu com a aquisição da companhia aérea húngara Matav pela Alitalia. No caso da empresa espanhola Telefónica, que adquiriu uma posição dominante no mercado das telecomunicações do Chile, Serra (1999) observa que a Telefónica foi bastante bem-sucedida em resistir à pressão reguladora por maior concorrência, o que pode estar relacionado ao fato de ter sido uma estatal até pouco tempo atrás.

5. Introduzindo a concorrência nos setores de infra-estrutura

5.1. Introduzindo a concorrência antes da privatização

Já mencionamos a opinião existente na literatura sugerindo que a privatização não é importante, porque seus resultados parecem derivar principalmente da introdução de concorrência e não da mudança de controle de propriedade. Neste contexto, poderia ser útil discutir algumas das experiências dos países da OCDE em relação à introdução da concorrência antes da privatização ou até mesmo sem a privatização.

Uma tentativa de criar um ambiente “privado” sem verdadeiramente privatizar, foi feito na Nova Zelândia. A geração de energia elétrica nesse país foi *corporatizada* no começo da década de 90. Entretanto, a privatização era difícil em termos políticos e o governo simplesmente decidiu criar uma segunda estatal, colocar as duas empresas para concorrer uma com a outra e, ao mesmo tempo, permitiu alguma participação de empresas privadas no setor. Em 1998, o governo dividiu o mercado de geração de energia elétrica entre quatro estatais. Além disso, a possibilidade de interferência não-comercial na governança corporativa pelo ministério acionista (o Tesouro) foi rigidamente limitada [Wilson (1997)]. As estatais foram “cercadas”, quer dizer, proibidas de realizar qualquer outra atividade que não a principal, ou de participar de qualquer forma de subsídio cruzado, enquanto sua estrutura financeira estava carregada de dívidas com o setor privado. Esperava-se que os credores desempenhassem um papel de controlador/monitorador, na ausência de capital acionário privado que pudesse entrar e sair livremente em resposta ao desempenho comercial da empresa. Ainda mais importante, foi criado um regulador independente para proteger o bem-estar do consumidor.

Embora seja muito prematuro julgar o sucesso da abordagem da Nova Zelândia, podemos ver dois problemas em potencial:

- Se há uma participação do setor privado, como tem sido o caso na Nova Zelândia, tanto na geração como na distribuição (a transmissão ainda é um monopólio), as estatais estão numa posição de desvantagem. A estrutura financeira das estatais não é suficientemente flexível para permitir a expansão em um mundo cada vez mais dominado por empresas internacionais muito agressivas. Essa é a razão de as estatais

estarem agora pressionando pela sua privatização e de o governo ter começado estudos para sua possível venda.

- A dívida da estatal poderia ser compreendida como uma dívida do governo e com isso teríamos uma situação de risco moral; isso pode ser o caso em alguns países com uma longa história de salvamento de estatais. Se isso acontecer, os competidores privados não entrarão no mercado porque estarão enfrentando um custo de capital muito maior (e a entrada do zero em um setor de infra-estrutura com grandes necessidades de capital).

A Finlândia e, até certo ponto, a Suécia adotaram um padrão seqüencial similar na reforma das suas empresas de telecomunicações. Introduziram uma verdadeira concorrência em todos os níveis (incluindo a telefonia fixa) em uma primeira etapa, e o Estado mostrou a qualidade pouco comum de manter consistentemente a distância no relacionamento com as suas empresas, mantendo, no entanto, um ambiente estável. Antes da privatização, a metade da receita da Sonnera, a empresa finlandesa de telecomunicações, vinha da telefonia móvel, setor acirradamente competitivo, e a empresa enfrentava concorrência na maior parte dos mercados locais de telefonia fixa muito antes de ser privatizada. O resultado final foi uma IPO muito bem-sucedida em novembro de 1998. A oferta teve uma subscrição muito superior aos níveis de emissão apesar das incertezas dos mercados acionários internacionais.

A Nova Zelândia (mais uma vez) seguiu um caminho cauteloso na privatização das telecomunicações e a entrada da concorrência foi feita de forma seqüencial [Wilson (1997)]. O governo permitiu a entrada em muitos segmentos do mercado no período de três anos entre a *corporatização* de 1987 e a privatização da empresa em 1990. Isto trouxe importantes benefícios aos consumidores sem a necessidade de transferência de propriedade. A privatização foi principalmente dirigida pela empresa (como no caso finlandês) e foi devido principalmente à necessidade de um maior financiamento corporativo, frente a uma competição global cada vez maior.

As experiências anteriores levam a duas conclusões: *a)*, os países com capacidade institucional e maturidade política para permitir uma real comercialização das estatais poderão obter benefícios da competição antes da privatização, minimizando assim o risco de rigidez reguladora e a criação de barreiras para impedir a entrada no mercado por parte dos monopólios privados depois da privatização; e *b)* esses países podem ter de permitir uma importante concorrência estrangeira à empresa estatal nacional. A

privatização é importante para o desenvolvimento das empresas em questão, mas a propriedade está menos relacionada com eficiência do que com proporcionar a essas empresas o mesmo nível de acesso aos mercados de capitais de que gozam suas concorrentes do setor privado.

5.2. Introduzindo a concorrência durante a privatização

A privatização oferece uma oportunidade única de reestruturar e introduzir a concorrência. Para poder introduzir a concorrência é imperativo que o monopólio natural e os segmentos competitivos do setor em questão sejam efetivamente separados. Caso não seja possível essa separação, é necessário, ao menos, garantir uma separação contábil e organizacional dessas atividades. Uma empresa com permissão para operar tanto no setor competitivo como no monopólio natural do setor, provavelmente adotará um comportamento anticompetitivo como, por exemplo, restringir o acesso à sua rede e utilizar sua posição dominante no setor com monopólio para dar suporte a um comportamento predatório nos setores competitivos. Na privatização das empresas de energia elétrica e de estradas de ferro da Grã-Bretanha, da mesma forma que na reestruturação do setor elétrico na Nova Zelândia, os setores de monopólio natural da infra-estrutura ferroviária e da rede de transmissão foram mantidos sob o controle acionário do governo (na Nova Zelândia) ou foram negociados separadamente na bolsa (na Grã-Bretanha) tendo o regulador recebido poderes especiais para evitar que a rede da empresa fosse tomada por interesses comerciais a montante ou a jusante.

A reestruturação do setor, através da quebra de monopólios integrados verticalmente, foi realizada em diversos países a partir do fim da década de 80, para poder introduzir e estimular a concorrência em mercados a montante e a jusante. Na maior parte dos casos, a concorrência parece ter se desenvolvido e o impacto sobre os preços e serviços tem sido muito positivo. Por outro lado, uma reviravolta tão radical no cenário do setor poder ser controvertida em termos políticos, por desafiar interesses já estabelecidos.

A reestruturação do setor de comunicações é um bom exemplo das questões de política. No passado, muitos países tinham seus serviços telefônicos e postais em uma única organização submetida a um ministério. Antes das privatizações das empresas de telecomunicações, a maior parte dos países separou os dois serviços dentro do contexto da *corporatização* das operadoras de telecomunicações. Isso parece ter sido a solução correta. A privatização das empresas de

telecomunicações é muito mais aceitável em termos políticos do que a privatização dos serviços postais, embora estes estejam se tornando um setor muito competitivo. Os Correios na Grã-Bretanha são o último setor de alguma importância comercial que ainda continua sob o controle governamental. Isto é devido, principalmente, ao grande medo – totalmente sem fundamento – sobre a disponibilidade universal dos serviços postais. Por outro lado, na Holanda, onde essa separação não se deu antes da privatização da empresa controladora, as tentativas subseqüentes de separar os dois setores vêm encontrando problemas e disputas entre a empresa e o regulador.

As preocupações com a universalidade dos serviços são freqüentemente citadas como um obstáculo à privatização. Entretanto, há poucas evidências que sirvam de base a essas preocupações. Na grande maioria dos casos, a disponibilidade dos serviços ficou muito maior com a privatização do que era na época do controle governamental [Serra (1999) e Holder (1999)]. Além disso, em muitos países, com uma cultura muito forte de serviços universais ou “serviços públicos”, como é o caso da França e dos países escandinavos, alguns serviços básicos de utilidade pública já vinham sendo fornecidos, há muito tempo, por agentes privados (água e esgoto na França e eletricidade na Finlândia e na Noruega). Entretanto, do ponto de vista político, pode haver a necessidade de uma inclusão explícita de cláusulas nesse sentido no mandato do regulador e/ou nos termos da licença/franquia para os participantes no setor.

Há alguns casos em que a disponibilidade dos serviços pode ser uma preocupação real porque dependerá de subsídios. Nestes casos, utilizar leilões diretos (inversos) pelos candidatos em potencial para determinar o nível dos subsídios requeridos garantiria que as preocupações sobre o fornecimento universal dos serviços fossem solucionadas sem grandes perdas de eficiência.¹⁹ No entanto, a prática indica que o fato de fazer com que os subsídios sejam totalmente transparentes pode enfrentar sérias resistências políticas porque causa um impacto na forma em que o poder é exercido em nível regional/local. A propósito, isso é mais uma indicação de quão profundamente a privatização pode afetar o papel do Estado e as questões políticas.

Uma importante preocupação no debate econômico sobre a reestruturação competitiva é que ela poderia destruir as economias de escala existentes. Nos

19 Nesse caso há concorrência na aquisição dos direitos para proporcionar o serviço, em vez de concorrência no fornecimento do mesmo. Essa abordagem foi utilizada no Chile para aumentar o acesso aos serviços telefônicos em regiões rurais distantes e pobres.

lugares onde os mercados são limitados e o potencial de concorrência é baixo, o desmantelamento da estrutura vertical pode ser mais custoso do que conviver com uma empresa integrada e com poder de mercado [Bacon (1994)]. Embora algumas vezes seja assim, é melhor errar pelo excesso de concorrência. Como mostra a experiência do setor elétrico na Grã-Bretanha, o mercado é rápido em se reestruturar e consolidar em formas que são provavelmente mais eficientes que a integração vertical dentro das estatais [Jenkinson (1998)]. A liberação de ativos de infra-estrutura resultante da reestruturação setorial é uma das forças impulsionadoras das emergentes e globalizadas empresas de serviços públicos; provavelmente elas são melhores em alcançar maior eficiência produtiva, têm menores custos de capital e utilizam os recursos globais muito melhor do que as empresas nacionais protegidas.

5.3. Introduzindo a concorrência depois da privatização

A concorrência e a privatização são algumas vezes parceiras contra sua vontade. Empresas incumbentes podem argumentar com sucesso que o propósito da privatização é fortalecê-las através de uma possibilidade cada vez maior de se beneficiar dos mercados internacionais de capital, de forma a se tornarem *global players*; que levando em consideração a intensa competição global e a contínua abertura regional podem precisar manter sua posição dominante no seu país, através de fatores reguladores ou de outras barreiras *de facto*; que manter a empresa como tal (isto é, evitando qualquer reestruturação pré-privatização do monopólio existente) criará valor agregado para os acionistas e, portanto, contribuirá para o desenvolvimento dos mercados de capital; e, o que é ainda mais importante, há ainda grandes parcelas das suas atividades em que o monopólio ainda é o resultado “natural” do mercado.

Os *policy makers* devem pesar estes argumentos da “empresa” e compará-los com o objetivo de mais longo prazo de melhorar a concorrência e de maximizar o bem-estar do consumidor. As evidências sugerem que nos primeiros estágios da privatização eles eram muito mais solidários com as empresas, protegendo os competidores muito mais do que a concorrência. As privatizações realizadas na Grã-Bretanha, durante a década de 80, e de muitas empresas européias de serviços públicos, durante a década de 90, mantiveram intactas essas empresas, muitas vezes em paralelo com um lento processo de introdução da concorrência após a privatização. As empresas de telecomunicações e de gás da Grã-Bretanha são bons exem-

plos. Por outro lado, a privatização das empresas de telecomunicações italiana e francesa²⁰ poderiam ser desculpadas por não terem abordado de uma maneira direta as questões da concorrência, já que as recentes diretrizes da União Européia²¹ exigem a abertura nos estados membros da comunidade.

Aplicar remédios estruturais a um setor inteiro sob diversos (principalmente privados) acordos de controle de propriedade pode ser muito difícil do ponto de vista legal/constitucional e poderia ser um processo muito demorado.²² Além disso, os investidores privados que entraram no programa de privatização do governo podem se sentir enganados e sua reação poderia afetar o futuro da privatização, especialmente considerando que esses investidores muitas vezes representam grandes setores da população.

Retardar ou introduzir de forma seqüencial a concorrência depois da privatização, através de restrições à entrada, parece não trazer resultados positivos a longo prazo. A introdução gradativa da concorrência vem resultando em uma efetiva restrição do competidor "junior" no mercado e na emergência de uma coordenação oligopolística *de facto*, conforme fica claro na experiência da privatização das telecomunicações na Grã-Bretanha. No caso da privatização da British Telecom (BT), o governo buscou uma política de duopólio e colocou restrições à concorrência. Isso, na verdade, manteve o caráter monopolístico da BT. Por outro lado, um ambiente regulador muito mais aberto na privatização das telecomunicações na Alemanha, 10 anos depois, teve como resultado uma forte concorrência em todos os níveis e preços menores em todos os segmentos do mercado das telecomunicações [ver *The Economist* (12 de dezembro de 1998)].

Depois da privatização, o regulador deve se manter alerta para a capacidade das firmas incumbentes com poder de mercado para gerar eficiência.

20 No entanto, no caso da Enel, a empresa de energia elétrica estatal italiana, o primeiro-ministro disse que a privatização poderia ser considerada somente depois da abertura e da criação de uma verdadeira concorrência.

21 Por exemplo, a diretriz da União Européia DG XVII, IEM 96/92, trata da eletricidade e exige que os estados membros abram pelo menos 26,48% de seus mercados naturais para a competição livre, a partir de fevereiro de 1999. Para as telecomunicações, ver ONP Framework Directive, seção III.A.6, onde os estados membros são solicitados a abrir o sistema de telefonia pública, a partir de janeiro de 1998, embora mantendo o serviço universal.

22 Ver a experiência com a implementação de remédios estruturais nos Estados Unidos, dentro de um contexto antitruste: a divisão de "Ma Bell" demorou mais de dez anos, enquanto outros processos antitruste que abordaram remédios estruturais têm muitas vezes fracassado depois de uma prolongada batalha legal (por exemplo, o caso da IBM na década de 70).

Newbury e Pollitt (1997) descobriram que as claras melhorias no desempenho das empresas de eletricidade da Grã-Bretanha, depois da reestruturação do setor, foram amplamente absorvidas pelos acionistas e gerência e os consumidores receberam apenas uma pequena fração desses benefícios. Isso mostra que os reguladores subestimaram a capacidade das novas empresas diminuírem os custos e fazerem uso desses ganhos, devido ao ritmo lento da abertura do mercado de varejo do setor de eletricidade e também às assimetrias de informação.

A criação de maiores exigências para o licenciamento e de outros obstáculos administrativos, além da presença de um incumbente de grande porte, poderia ser um empecilho para a entrada no mercado, como foi o caso das empresas de telecomunicações japonesas. Por outro lado, há méritos em projetar uma abertura ordenada dos mercados à concorrência *ex ante* (quer dizer, antes da privatização) e estabelecer um curto cronograma para a transição.²³

Uma preocupação geral com a privatização dos grandes monopólios é que essas empresas, pela posição que ocupam, são “muito grandes/importantes para fracassar”. Como resultado da privatização, o Estado (e o contribuinte) pode se tornar vítima de uma situação de perigo moral. O Estado pode ser obrigado a garantir, de forma explícita ou implícita, a solvência de uma empresa privada, criando assim um campo desigual de atuação para os investidores e dando os incentivos errados aos administradores da companhia, levando em consideração o risco existente. O resultado é uma constante má alocação de recursos financeiros e produtivos e um baixo nível de disciplina financeira. Em um ambiente de concorrência, essas questões deixam de ser um problema (o fracasso de uma empresa não é considerado um risco tão elevado porque outras podem ocupar seu lugar). Pelo contrário, quando um monopólio privado substitui um monopólio estatal, o perigo moral pode se intensificar, caso não haja um mecanismo de saída cuidadosamente planejado.

6. Conclusões

Até há pouco tempo, as empresas de serviços públicos eram consideradas monopólios naturais, em geral sob o controle do Estado, e tinham a obrigação de proporcionar um acesso universal, além de contar com subsídios cruzados incorporados nas suas tarifas. Uma mudança fundamental surgiu

23 Por exemplo, fora do âmbito da OCDE, o Brasil parece ter adotado essa abordagem.

da necessidade de aumentar os investimentos e o acesso ao capital para poder enfrentar uma demanda em evolução e cada vez maior em uma época na qual os governos enfrentam graves restrições fiscais. As mudanças na produção e na organização industrial, conseqüência do rápido desenvolvimento econômico e do conseqüente desempenho insatisfatório das empresas estatais de serviços públicos, foram fatores importantes por trás dessas mudanças de atitude. Em resposta a essas preocupações, muitos países introduziram a concorrência e privatizaram suas empresas de serviços públicos, para melhorar a eficiência produtiva e alocativa e para aumentar o investimento e os benefícios aos consumidores e à economia como um todo.

Os serviços públicos e a infra-estrutura são setores altamente idiossincráticos e sensíveis da economia. Em oposição ao setor de bens *tradables*, onde uma estrutura legal regulatória geral para a proteção da concorrência e dos consumidores é suficiente, o fornecimento de serviços essenciais de infra-estrutura retém um importante componente de interesse público, porque pode permanecer monopolístico em determinados aspectos e também devido à sua importância universal para outros negócios e para todos os lares. A abertura e a reforma nos países da OCDE giraram ao redor de um preceito fundamental: a separação dos objetivos comerciais dos de interesse público e sua alocação a diferentes instituições. No aspecto do interesse público, surgiram novas instituições reguladoras para monitorar os segmentos monopolísticos dos mercados de infra-estrutura e para promover a introdução da concorrência onde é possível fazê-lo.

Nesse sentido, a privatização é uma ferramenta política muito eficiente. Proporciona aos fornecedores estruturas de incentivos orientadas para a lucratividade e acesso aos mercados de capital. É a política que se ocupa do lado *subjeto do desenvolvimento do mercado*: os parceiros privados são necessários para que possam existir os mercados. A introdução da concorrência também representa uma ferramenta política importante para a comercialização da infra-estrutura. Proporciona as regras do jogo, o *objetivo do desenvolvimento do mercado*. Ajuda a garantir que as melhorias na eficiência ao nível da empresa sejam traduzidas em preços menores para os consumidores e em uma alocação de recursos mais eficiente na economia como um todo.

Tem havido discussões sobre se o governo pode utilizar isoladamente uma dessas ferramentas, separada da outra. A privatização de grandes monopólios, inclusive com uma estrutura regulatória adequada, pode trazer importantes ganhos na eficiência no nível da empresa, mas do ponto de vista da

opção pública tende a beneficiar a determinados grupos (isto é, acionistas e administradores e, possivelmente, o Estado no seu papel de receptor de impostos) às custas dos consumidores e dos empregados. Por outro lado, a concorrência sem a privatização pode provar ser difícil a longo prazo. Quando as empresas privadas competem com as estatais, estas saem favorecidas por serem estatais (o que seria o caso na maior parte dos ambientes institucionais) ou se encontram em uma posição de desvantagem devido ao seu limitado acesso ao capital. A concorrência entre empresas totalmente controladas pelo Estado pode ser muito difícil e quase uma contradição em si mesma; e pode provar ser ineficiente, já que o seu financiamento é feito exclusivamente através da dívida. *Parece, portanto, que a privatização e a concorrência devem vir em conjunto.* A opção seria utilizar essas ferramentas em seqüência em lugar de utilizar uma delas exclusivamente.

A privatização tem conseguido resultados positivos na maior parte dos países da OCDE que passou por esse processo. A pesquisa empírica parece mostrar que foram geradas importantes eficiências com a mudança das estruturas de incentivos, financeiras e de gerenciamento causada pela privatização. Além disso, a privatização cria importantes *spillovers* na economia que, com freqüência, são ignorados pelos pesquisadores empíricos. Entre eles se incluem novos *benchmarks* de desempenho para as empresas que permanecem sob controle estatal. O “equilíbrio de ineficiência” enfrentado por muitos países nos seus setores públicos é estremecido, e são criados importantes incentivos para conseguir melhor desempenho, inclusive antes da privatização. As expectativas dos atores internos em relação ao futuro da empresa (e deles mesmos) mudam radicalmente, e surge um novo e competitivo mercado para os administradores, inclusive dentro do setor público [Douglas (1996)]. Um programa forte e confiável de privatização traz muitos benefícios, mesmo antes da efetiva venda de uma empresa. Inclusive as empresas que não estão pensando em ser privatizadas passam a ter um maior rigor na sua administração corporativa, pois o Estado tem menos empresas para monitorar, e a sua visão sobre o que uma empresa comercial deve fazer está mudando.

Finalmente, a privatização muda as empresas envolvidas com uma velocidade e uma profundidade nunca vistas antes. O acesso aos mercados internacionais de capital tem criado empresas globais e competitivas a partir de monopólios estatais que sempre tinham sido ineficientes. Isso, por sua vez, tem aumentado o *momentum* para a globalização dos setores de infra-estrutura e vem colocando uma pressão maior nas retardatárias para se privatizarem e se abrirem à concorrência.

Referências bibliográficas

- ALCHIAN, Armen, DEMSETZ, Harold. Production, information costs and economic organisation. *American Economic Review*, v. 62, p. 777-795, 1972.
- BACON, R. *Lesson from the electricity sector reform in England and Wales*. World Bank, 1994 (Public Policy For Private Sector).
- BESLEY, Michael, LITTLECHILD, Stephen. Privatisation: principles, problems, and priorities. In: BISHOP, KAY e MAYER (eds.). *Privatisation & economic performance*. Oxford University Press, 1994.
- BITRAN, Eduardo, SERRA, Pablo. Regulation of privatised utilities: lessons from the Chilean experience. In: OCDE. *Privatisation of utilities and infrastructure*. 1997.
- BOYCKO, Maxim, SCHLEIFER, R., VISHNY, R. A theory of privatisation. *The Economic Journal*, v. 106, p. 309-319, 1996.
- BRUMBY, Jim, HYNDMAN, S. State-owned enterprise governance: focus on economic efficiency. In: OCDE. *Corporate governance, state-owned enterprises and privatisation*. 1998.
- CIUCCI, Pietro. *The Italian privatisation experience and the role of IRI*. Trabalho apresentado na conferência sobre "Privatização na Europa", 1998, mimeo.
- DOUGLAS, Roger. The role of government in the economy. In: OCDE. *Privatisation in Europe, Asia and Latin America*. 1996.
- ESTRIN, Saul. State ownership, corporate governance and privatisation. In: OCDE. *Corporate governance, state-owned enterprises and privatisation*. 1998.
- GALAL et al. (eds.). *The welfare consequences of selling public enterprises: an empirical analysis*. New York: Oxford University Press, 1994.
- GRILLI, Vittorio. *Privatisation in Italy*. Trabalho apresentado na "Reunião de Privatização de Redes" da OCDE, 1997, mimeo.
- GUISLAIN, Pierre. *The privatisation challenge*. World Bank, 1997.

- HELM, Dieter, JENKINSON, Tim. The assessment: introducing competition into regulated industries. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 13, n. 1, 1997.
- HOLDER, Stewart. Privatisation and competition: the evidence from utility and infrastructure privatisation in the UK. In: OCDE. *Privatisation, competition and regulation*. 1999.
- JASINSKI, Pyotr, YARROW, George. *Privatisation: an overview of the issues*. Oxford: Regulatory Policy Institute, 1995 (Studies in Regulation, 4).
- JENKINSON, Tim. Corporate governance and privatisation via initial public offering. In: OCDE. *Corporate governance, state-owned enterprises and privatisation*. 1998.
- JENSEN, Michael. Agency costs and free cash flow. *American Economic Review*, v. 76, p. 306-360, 1986.
- LA PORTA, Rafael, SILANES, F. L. de. *Benefits of privatisation – evidence from Mexico*. World Bank, June 1997 (Public Policy for the Private Sector, 10).
- LUDWIG, F. M. The case of the German railroads. In: WORLD BANK. *Corporate governance and public enterprises in transition economies*. 1996 (Technical Papers, 323).
- MEGGINSON, William, NASH, R. C., RANDENBORGH, M. van. The privatisation dividend – a world-wide analysis of the financial on operating performance of newly privatised firms. *Journal of Finance*, v. 49, n. 2, 1994.
- MOORE, Jim. Why privatise. In: KAY, John, MAYER, Colin, THOMPSON, David. *Privatisation and regulation – the UK experience*. Clarendon Press, 1986.
- MORIN, François. The privatisation process and corporate governance: the French case. In: OCDE. *Corporate governance, state-owned enterprises and privatisation*. 1998.
- NATIONAL ECONOMIC RESEARCH ASSOCIATES. *Performance of privatised industries: a report by Nera for the Centre for Policy Studies*. V. 3: Eficiência, 1996.
- NELLIS, John. Contract plans: a review of international experience. In: RAMAMURTI, Ravi, VERNON, Raymond (eds.). *Privatisation and control of state-owned enterprises*. Estudios EDI, 1991.

- NESTOR, Stilpon. Privatisation in the OECD area. In: MAVROIDIS, Petros, COTTIER, T. (eds.). *State trading in the twenty first century*. Michigan University Press, 1998.
- NESTOR, Stilpon, NIGON, M. Privatisation in Europe, Asia and Latin America: what lessons can be drawn? In: OCDE. *Privatisation in Europe, Asia and Latin America*. 1996.
- NESTOR, Stilpon, THOMPSON, John. *Corporate governance patterns in the OECD area: is convergence under way?* Trabalho apresentado na reunião da OCDE/KDI sobre "Gerenciamento Corporativo na Ásia: Um Ponto de Vista Comparativo", 1999.
- NEWBURY, David M. Privatisation and liberalisation of network utilities. *European Economic Review*, v. 41, p. 357-383, 1997.
- NEWBURY, David M., POLLITT, M. G. The restructuring and privatisation of the CEBG – was it worth it? *Journal of Industrial Economics*, v. 45, n. 3, p. 269-303, 1997.
- OCDE. Recent privatisation trends. In: OCDE. *Financial Market Trends*, n. 70, 1998.
- _____. Recent privatisation trends. In: OCDE. *Financial Market Trends*, n. 72, 1999.
- PEBBLE, Richard William. Corporatisation of public enterprise in New Zealand. In: WORLD BANK. *Corporate governance and public enterprises in transition economies*. 1996 (Trabalho Técnico, 323).
- PRIVATISATION INTERNATIONAL. Jan. 1999.
- ROSCINI, Dante, ESTEVE, M. Evolution of European equity market issuance. *Privatisation International*, Dec. 1998.
- SCHMIDT, Klaus. The costs and benefits of privatisation: an incomplete contracts approach. *The Journal of Law, Economics and Organisation*, n. 12, 1996.
- SERRA, Pablo. Evidence from utility and infrastructure privatisation in Chile. In: OCDE. *Privatisation, competition and regulation*. 1999.
- SHIRLEY, Mary. *Information, incentives and commitment: an empirical analysis of contracts between governments and state-owned enterprises*. World Bank, 1997 (Policy Research Paper, 1769).

STIGLITZ, Joseph. On the economic role of the state. In: STIGLITZ, J., et al. *The economic role of the state*. B. Blackwell, 1993.

UK TREASURY. Privatisation in the United Kingdom. In: OCDE. *Privatisation in Europe, Asia and Latin America*. 1996.

VALVERDE, Rafael. *The Portuguese experience*. Trabalho apresentado na conferência sobre "Privatização em Portugal e na Itália", 1998, mimeo.

VICKERS, John, YARROW, George. *Privatisation: an economic analysis*. MIT Press, 1988.

WILSON, John. Restructuring the New Zealand electricity industry. In: OCDE. *Privatisation of utilities and infrastructure*. 1997.

5

Privatização do setor de telecomunicações no Brasil*

Ana Novaes**

* Parte das idéias apresentadas neste artigo foram desenvolvidas quando a autora era analista de telecomunicações do Banco de Investimentos Garantia S.A. (1995/97).

** Diretora de Investimentos do Pictet Modal Asset Management S.A., Rio de Janeiro, e doutora em Economia pela Universidade da Califórnia, Berkeley.

1. Introdução

A mudança do setor de telecomunicações brasileiro nos últimos cinco anos é impressionante: de um sistema monopolista estatal sem regulamentação, freqüentemente ineficiente e investindo muito aquém do necessário, para um novo setor, com uma estrutura moderna e competitiva, impulsionada por grandes investimentos e compromissos de investidores agressivos. O que se imaginava politicamente impossível em 1994 – a privatização da Telebrás – concretizou-se em 29 de julho de 1998, às vésperas das eleições presidenciais de outubro de 1998. O governo arrecadou US\$ 19 bilhões pela venda de 51,79% das ações com direito a voto da Telebrás (correspondendo a 19,26% do capital total da empresa), resultando em uma das maiores privatizações do mundo.

Os desafios para se atingir tal sucesso foram grandes. O primeiro foi a mudança da Constituição brasileira, que instituiu em 1988 o monopólio do Estado no setor. Se o processo político foi longo, levando a críticas por parte daqueles que queriam reformas mais rápidas, ficou o lado positivo de um processo transparente baseado em um consenso político. Às vésperas da privatização, as pesquisas de opinião pública mostravam que a maioria da população era a favor da privatização da Telebrás.

Além das mudanças à Constituição, havia seis outros passos necessários para que houvesse uma privatização de sucesso: a) a preparação de uma nova lei, que revisse o papel do Estado no setor; b) o estabelecimento de uma agência reguladora independente; c) a criação de um ambiente competitivo para depois da privatização; d) o rebalanceamento das tarifas e a redução dos subsídios cruzados; e) o estabelecimento de um modelo capaz de suportar a passagem de uma empresa monopolista estatal para o setor privado, protegendo os interesses, por vezes conflitantes, entre o governo e os acionistas minoritários da Telebrás; e f) a preparação das empresas da Telebrás para a privatização.

Este artigo analisa o setor de telecomunicações brasileiro e a sua privatização. A Seção 2 apresenta uma perspectiva histórica destacando o processo de estatização do setor que ocorreu nos anos 70 e descreve o Sistema Telebrás no início do governo Fernando Henrique Cardoso. A Seção 3 traz as mudanças constitucionais e os passos necessários à privatização da Telebrás, como a correção das distorções tarifárias. Em seguida, a Seção 4 analisa a nova lei e os novos princípios que regem o setor. A preparação da Telebrás para a privatização e o porquê da escolha da cisão como modelo de privatização são apresentados na Seção 5. A

Seção 6 mostra os primeiros passos da liberalização do setor, com a venda das concessões para o serviço celular em 1997. A privatização da Telebrás é apresentada na Seção 7, enquanto a Seção 8 descreve o ambiente regulatório e competitivo que prevalece após a privatização da Telebrás. A conclusão é apresentada na Seção 9.

2. Breve histórico institucional do setor: a exaustão do modelo exclusivamente estatal

A situação institucional do setor de telecomunicações, no início do governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995, era em grande parte limitada pela Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações, e pelo Decreto 52.026, de 20 de maio de 1963, que aprovou o regulamento geral para a execução do código. A entrada do capital estatal no setor de telecomunicações foi progressivamente aumentando a partir da implementação do código, que previa uma participação relevante do Estado no fornecimento e operacionalização dos serviços de telecomunicações. A Constituição de 1988 simplesmente formalizou uma situação que existia *de fato*: o capital estatal já controlava todos os ativos operacionais do setor como resultado da aplicação do Código de 1962 e da Lei 5.792, de 11 de julho de 1972, que criou a Telebrás. O artigo 21 conferiu à União a competência de explorar (diretamente ou mediante concessão) os serviços de telecomunicações através de empresas cujo capital votante fosse controlado pelo Estado.

Na época da adoção do Código de Telecomunicações de 1962, a empresa telefônica predominante no Brasil era uma subsidiária da Canadian Traction Light and Power Company, que operava 62% das linhas de telefônicas fixas instaladas no país, principalmente concentradas nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, tendo sido nacionalizada no final dos anos 60. Os restantes 38% do mercado estavam divididos por mais de 800 entidades, entre prefeituras, empresas privadas e cooperativas espalhadas pelo resto do país. Com 1,3 milhão de telefones para uma população de 74 milhões de habitantes, o Brasil tinha em 1962 uma densidade de 1,7 telefone por 100 habitantes, em comparação com 14,8 linhas instaladas por 100 habitantes na época da privatização da Telebrás.

O Código de 1962: a) definiu a competência do Estado; b) definiu os serviços de telecomunicações e os classificou em categorias; c) criou o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), um órgão regulador para

o setor que foi posteriormente extinto no governo Collor; *d*) autorizou o Poder Executivo a constituir uma empresa estatal – que veio a ser a Embratel – com o fim de explorar diretamente os serviços de telecomunicações de longa distância; e *e*) estabeleceu o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), constituído a partir de uma sobretarifa nos serviços de telecomunicações por dez anos para financiar a Embratel. A criação da Embratel – cujos acionistas só podiam ser pessoas jurídicas de direito público, bancos governamentais e empresas governamentais (Lei 4.117 e Decreto 52.026) – foi um marco no processo de estatização e foi consequência da implementação do artigo 10 do código. Este artigo estipulou que “*compete privativamente à União [ênfase nossa] manter e explorar diretamente: a) os serviços dos troncos que integram o Sistema Nacional de Telecomunicações, inclusive suas conexões internacionais; b) os serviços públicos de telégrafos, de telefone interestaduais e de radiocomunicações, ressalvadas as exceções constantes desta lei, inclusive quanto aos de radiodifusão e ao serviço internacional.*” Em outras palavras, todos os serviços de longa distância deviam ser oferecidos por uma entidade estatal, que veio a ser a Embratel. Dez anos após a criação da Embratel, todos os estados do país estavam interligados. Quanto aos serviços dentro de cada estado da federação, o Código era amplo e *dava liberdade aos estados e municípios de organizar, regular e executar serviços de telefonia, diretamente ou mediante concessão*, obedecidas as normas estabelecidas pelo Contel.

O Contel, absorvido posteriormente, em 1967, pelo Ministério das Comunicações, serviu a uma importante função, pois havia a necessidade de um órgão que estabelecesse as regras do setor (por exemplo, tarifas, regras de interconexão, renovação de concessões etc.) em um ambiente onde operavam centenas de companhias privadas e estatais. Entre as atribuições do Contel destacavam-se: *a) aprovar o valor das tarifas a serem cobradas pelas empresas; b) estabelecer as normas, fixar critérios e taxas para redistribuição de tarifas nos casos de tráfego mútuo entre as empresas de telecomunicações; c) opinar sobre a outorga, cassação ou renovação de concessões; e d) estabelecer normas técnicas padronizadas que garantissem a eficiente integração dos serviços no sistema nacional de telecomunicações.* No que tange às tarifas, o critério adotado estabelecia que o seu valor era fixado de modo a permitir a cobertura das despesas de custeio e prover uma justa remuneração do capital. Este critério acabou levando: *a) ao estabelecimento de subsídios cruzados dos serviços de longa distância nacional e internacional para o serviço local; e b) a uma repartição de receita entre a Embratel e as operadoras locais baseada em outros critérios que não os da eficiência econômica.*

Em 1972, o governo deu um passo importante no processo de nacionalização e unificação do sistema de telecomunicações do país com a criação da Telebrás, uma empresa de capital majoritário estatal sob controle do Ministério das Comunicações. A lei que criou a Telebrás previa que ela incorporasse as empresas prestadoras de serviço cujas concessões fossem expirando. Deu também à Telebrás o direito de promover desapropriações de empresas telefônicas privadas, de acordo com a legislação vigente, e transferir os ativos para as suas subsidiárias.

A importância de um órgão regulador foi decrescendo à medida que os serviços de telecomunicações foram sendo incorporados pelo Estado, e não foi por menos que o governo Collor extinguiu o Contel em 1990 sem maiores conseqüências.

A Telebrás, criada como uma empresa *holding* cuja finalidade era controlar uma operadora em cada estado da federação, além da Embratel, tinha entre as suas atribuições, de acordo com a lei que a criou: a) gerir a participação acionária da União nas operadoras; e b) captar recursos nos mercados de capitais externo e interno a serem transferidos às subsidiárias para a execução de projetos aprovados pelo Ministério das Telecomunicações.

Dentro do contexto em que foram criadas, a Embratel e a Telebrás exerceram um papel importante na unificação e na criação de uma rede básica de telefonia para o país. O processo de consolidação das quase mil empresas permitiu alcançar as economias de escala inerente ao serviço telefônico e permitiu a captação de recursos em larga escala para investimentos no setor.

Esse modelo puramente estatal, porém, dava claros sinais de esgotamento no final dos anos 80. O setor de telecomunicações já estava em mudança acelerada em termos tecnológicos e exigia agilidade das operadoras para atender à crescente demanda por serviços cada vez mais especializados e sofisticados. A Telebrás e as suas subsidiárias não tinham condições de atender a esta crescente demanda por investimentos. A Telebrás estava sujeita, como empresa estatal, à ampla regulamentação por parte dos Ministérios das Comunicações, da Fazenda e do Planejamento. O primeiro aprovava todos os planos estratégicos e de investimentos do Sistema Telebrás. As tarifas estavam sujeitas ao controle do Ministério da Fazenda. O investimento do Sistema Telebrás, por sua vez, tinha de ser incluído no Orçamento Geral da União e aprovado pelo Congresso. O Ministério do Planejamento estabelecia e controlava a execução das metas orçamentárias das estatais. A Telebrás, como as demais empresas estatais, não tinha liberdade para decidir sobre o seu próprio nível de investimento. Este era

definido pelo Ministério do Planejamento e geralmente era diferente do nível pedido pelas empresas do Sistema Telebrás, não levando em conta também a situação particular de cada uma. Finalmente, a agilidade da gestão da Telebrás era comprometida pela necessidade de seguir regras para contratação de pessoal e licitação pública (artigo 37 da Constituição).

O controle sobre as tarifas e a falta de independência da Telebrás para determinar o seu nível de endividamento explicam o recurso ao uso do chamado “autofinanciamento” para financiar a expansão da rede de telefonia. Nesse sistema, o consumidor financia a sua própria linha telefônica ao pagar uma quantia antecipada à subsidiária da Telebrás operando no estado de domicílio do consumidor (cerca de US\$ 2 mil no início dos anos 90, valor que caiu para US\$ 1 mil em 1997, época em que esse mecanismo de financiamento foi extinto). A empresa telefônica, por sua vez deveria, em um prazo de 24 meses, fazer a instalação da linha. Em troca, o consumidor recebia ações da Telebrás com base no valor patrimonial da ação.¹ Esta é uma das principais razões pela qual a participação acionária da União na Telebrás caiu ao longo do tempo para cerca de apenas 21% do capital total da empresa, no momento da privatização da Telebrás.

A Emenda Constitucional 8, aprovada em 15 de agosto de 1995, mudou o artigo 21 da Constituição de 1988. Este foi o primeiro passo para a substituição do modelo estatal por um mais ágil e capaz de atender melhor às crescentes demandas do setor privado por serviços especializados e de maior valor agregado.

3. O impacto da mudança constitucional de 1995 e os passos necessários à privatização da Telebrás

A Emenda Constitucional 8 pôs fim ao monopólio estatal na operação de serviços de telecomunicações. A redação aprovada pelo Congresso, contudo, limitou o impacto imediato da emenda ao explicitar que uma lei para o setor seria votada pelo Congresso, detalhando o papel do Estado no setor

¹ No início, a ação oferecida ao consumidor era da própria empresa de telefonia local, o que explica porque todas as empresas da Telebrás possuem acionistas minoritários. A maioria dos consumidores não via nenhum valor nessas ações, uma vez que não eram negociadas no mercado. Posteriormente, passou-se a dar ações da Telebrás que eram mais negociadas no mercado de ações.

e os novos princípios gerais que iriam governar o setor. Além disso, o Congresso determinou que o Poder Executivo não poderia mais lançar mão de medidas provisórias² para legislar no ínterim. Em suma, o governo teria de submeter um novo código de telecomunicações ao Congresso.

O então ministro das Comunicações, Sérgio Motta, ao perceber que a necessidade de submeter ao Congresso Nacional a proposta de mudança do Código de Telecomunicações (que incluiria a proposta de privatizar a Telebrás) atrasaria o processo de abertura do setor ao capital privado, resolveu enviar uma lei para permitir a abertura do serviço celular imediatamente, a chamada Lei Mínima, deixando a proposta mais complexa da mudança do código para depois.

Em paralelo a estas mudanças na legislação, o Ministério das Comunicações trabalhava na preparação das empresas do Sistema Telebrás para a privatização. Duas condições eram *sine qua non*: a) corrigir as distorções da estrutura tarifária brasileira, aumentando as tarifas locais e reduzindo as de longa distância, especialmente as internacionais; e b) modificar a sistemática da repartição das receitas de longa distância entre a Embratel e as empresas de telefonia local, quebrando assim a espinha dorsal do sistema de subsídios cruzados.

3.1. O sistema Telebrás em 1995

Em 1995, a Telebrás, com suas 13 milhões de linhas instaladas, controlava o maior sistema telefônico da América Latina, sendo a 11^a do mundo. O faturamento líquido anual da Telebrás era da ordem de US\$ 7,5 bilhões, e a empresa controlava 95% das linhas telefônicas brasileiras.³ O controle das ações com direito a voto era detido pela União que possuía 52,2% das ações ordinárias e 23% do capital total da Telebrás. Os investidores

2 Uma medida provisória é uma legislação de caráter presidencial que se torna efetiva até a votação pelo Congresso, dentro de um prazo específico – então de 30 dias. Caso o Congresso não vote dentro deste período, as medidas provisórias são renovadas até que o Congresso dê a sua aprovação.

3 Os demais 5% estavam divididos entre quatro concessionárias: a Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT), recentemente privatizada pelo governo do Rio Grande do Sul (junho de 1998); a Sercomtel, companhia municipal de Londrina; a Ceterp, companhia municipal de Ribeirão Preto; e a Companhia Telefônica do Brasil Central (CTBC), única operadora privada remanescente no país em 1995, atuando em alguns municípios de Minas Gerais, São Paulo, Goiás e Mato Grosso do Sul. Não confundir a Brasil Central com a Companhia Telefônica da Borda do Campo (CTBC), controlada pela Telesp e negociada nas bolsas de valores.

estrangeiros detinham cerca de 27% do capital total da Telebrás. No momento da privatização, a participação da União caiu para 51,79% do capital ordinário (19,26% do capital total) e 3,68% do capital preferencial (2,17% do capital total), enquanto a participação dos estrangeiros era de aproximadamente 40% do capital total.

Como uma *holding* pura, a Telebrás não possuía atividade operacional. Sua principal função, além de coordenar a implementação da política do setor, era a de centralizar a captação de recursos que financiavam os investimentos das subsidiárias. As subsidiárias da Telebrás estavam divididas em 26 operadoras, uma para cada estado,⁴ uma operadora municipal e uma de serviço de longa distância, a Embratel. A Telebrás detinha o controle de pelo menos 80% do capital votante e 67% do capital total de suas subsidiárias, no momento da privatização.

A existência da Telebrás como *holding* foi justificada dentro de um contexto de um país de dimensões continentais e de disparidades regionais marcantes, como um instrumento de transferência de recursos das regiões mais ricas para as menos favorecidas. O objetivo era promover o desenvolvimento mais homogêneo da telefonia no Brasil. Nesse esquema, a Embratel era o instrumento chave para transferir fundos, através de um mecanismo de alocação diferenciado das receitas do tráfego de longa distância entre as várias operadoras estaduais e a Embratel. Assim, em 1996, a Telesp, maior operadora do sistema, transferia 35% da receita de suas chamadas interurbanas e internacionais originadas em São Paulo para a Embratel, enquanto as companhias dos estados do Norte e Nordeste transferiam apenas 10% da receita do seu tráfego interurbano.

3.2. A necessidade de corrigir a estrutura de tarifas

Um rebalanceamento das tarifas era uma condição necessária ao processo de privatização, pois o governo não conseguiria atrair investimentos em telefonia básica se este investimento não oferecesse retorno. As tarifas de telecomunicações, ao final de 1995 no Brasil, apresentavam não apenas uma grande defasagem em relação à evolução do nível de preços, como também uma grande distorção por conta do elevado componente de subsídio cruzado das ligações de longa distância para o serviço local.

⁴ A exceção era o Estado do Rio Grande do Sul, que já tinha a sua própria operadora telefônica, a CRT.

A receita por serviço da Telebrás em 1994 refletia claramente o elevado nível do subsídio cruzado prevalecente: as elevadas tarifas de longa distância subsidiavam os serviços locais. Esse balanceamento não era consistente com padrões internacionais: no Brasil a receita com o serviço local atingia apenas 21% da receita total em comparação, por exemplo, com 45% na Telmex, 63% na CTC chilena e 34% na Nova Zelândia, por exemplo.

A Tabela 1 mostra as diferenças marcantes entre o nível da tarifa brasileira ao final de 1995 e o das tarifas praticadas internacionalmente, dando uma indicação da magnitude dos aumentos necessários para privatizar a Telebrás. Como proporção da renda *per capita*, a assinatura residencial no Brasil correspondia a 0,2% em comparação com 1,7% na Argentina, 2,4% no México, 0,6% nos Estados Unidos e uma média internacional de 2,2%.⁵ A assinatura básica residencial mensal da Telebrás de US\$ 0,63 incluía ainda uma franquia de 90 pulsos (360 minutos) e era a mais baixa do mundo, excetuando-se os países da ex-URSS.⁶ Esse valor estava abaixo do custo de emissão e de cobrança da conta, que se situava em US\$ 1,60. Deve-se mencionar que a deterioração das tarifas do serviço local ocorreu ao longo das duas últimas décadas: em 1975, a assinatura básica era de US\$ 10 e o pulso custava US\$ 0,13.

A redução do valor real das tarifas brasileiras de serviços de telecomunicações estava associada às políticas de contenção das tarifas públicas, um esforço do governo para controlar a inflação na década anterior à introdução do Plano Real (julho de 1994). Como o único serviço incluído no cálculo

Tabela 1
Tarifas brasileiras *vis-à-vis* níveis internacionais – 1995^a

	Telebrás	Nível internacional
Assinatura residencial (US\$/mês)	0,63	6,0-8,0
Assinatura comercial (US\$/mês)	7,43	12,0-28,0
Pulso (3 minutos, US\$/mês)	0,029	0,10
Interurbano (US\$/1 minuto)	0,26	0,20-0,50
Internacional para Estados Unidos (US\$/1 minuto)	1,94	1,12

Fonte: Telebrás e International Telecommunication Union.

^aA Taxa de câmbio ao final de 1995 era de R\$ 0,97/US\$. Inclui o ICMS (VAT para as tarifas internacionais)

5 *World Telecommunication Development Report 1994*, International Telecommunication Union, Genebra, p. A-31-A33.

6 *Idem*.

da inflação era o local, o governo evitava reajustar as tarifas do serviço local e aumentava relativamente mais as tarifas de longa distância.

Definitivamente as distorções eram marcantes e as mudanças urgentes para a consolidação das reformas necessárias ao setor para recuperar a sua capacidade de investimentos, tornando-se mais aberto e cada vez mais competitivo. O governo estava ciente disso. O próprio ministro das Telecomunicações, Sérgio Motta, já afirmara que era necessário acabar com a “mentira tarifária”. O único empecilho era o impacto inflacionário dessa medida.

A receita por linha da Telebrás em 1995 refletia essa distorção: US\$ 591/linha para as operadoras locais e US\$ 707/linha para a Telebrás como um todo (incluindo a Embratel), em comparação com US\$ 830 para as operadoras argentinas, US\$ 989/linha para a Telefónica del Perú e US\$ 720 para as operadoras locais americanas (que não possuem receita de longa distância inter-regional e internacional). Em consequência das baixas tarifas a geração de caixa da Telebrás deixava a desejar e impedia o aumento dos investimentos.

O primeiro passo para corrigir as tarifas, dado em novembro de 1995, foi corajoso: de uma só vez o governo brasileiro elevou em cinco vezes o valor da assinatura residencial e em 80% o valor da chamada local (Tabela 2). A cobrança por um minuto de discagem interurbana subiu 22%, recompondo a inflação ocorrida entre julho de 1994 – data do último reajuste antes da implementação da primeira fase do rebalanceamento das tarifas – e novembro de 1995. A redução de 32% no minuto médio internacional, mostrada na Tabela 2, deve-se à redução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) cobrado pelos estados, e não a uma redução das tarifas.

O fato de que as tarifas interurbanas tenham sido reajustadas em 22% foi importante para que a Telebrás pudesse recuperar a sua capacidade de geração de caixa, pois o serviço interurbano respondia por 49% da receita total da Telebrás na época do aumento. O rebalanceamento das tarifas permitiu que a Telebrás chegasse, no momento de sua privatização, com uma receita por serviço mais em linha com os padrões internacionais. O serviço local respondia por quase 40% da receita total no momento da privatização, em comparação com apenas 21% em 1994.

O processo de ajuste das tarifas foi completado com um novo reajuste em maio de 1997, quando houve mais um aumento para as tarifas locais e uma redução das tarifas de longa distância (Tabela 2). Foi com essas tarifas que o Sistema Telebrás foi privatizado em julho de 1998. Note-se que a privatização da Telebrás ocorreu com as tarifas extremamente competitivas em nível

Tabela 2

Nova estrutura tarifária brasileira e comparação internacional^a
(US\$)

	Brasil			Variação (%) (B)/(A)	Variação (%) (C)/(B)	Argentina	Chile	Estados Unidos
	Julho 1994 (A)	Novembro 1995 (B)	Maior 1997 ^b (C)					
Taxa de instalação	n.d.	n.d.	43,10	n.d.	n.d.	250,00	183,00	50,00
Serviço local								
Assinatura residencial	0,63	3,86	11,91	513	209	12,75	19,48	12,50
Assinatura comercial	7,45	13,45	17,87	80	33	36,16	19,48	17,31
Chamada local de 3 minutos (horário de pico)	0,03	0,05	0,07	79	34	0,09	0,04	0,08
Serviço de longa distância doméstico (1 minuto)	0,26	0,31	0,21	22	-34	0,28	0,21	0,23
Serviço de longa distância internacional (1 minuto)	2,61	1,78	0,93	-32	-48	1,40	1,35	0,69
Serviço móvel celular (1 minuto local)	0,34	0,38	0,32	12	-16	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Telesp e Telebrás para o Brasil; Caspian Securities e Dresdner Kleinwort Benson Research para os demais países.

^aA queda das tarifas internacionais de 32% ao final de 1995 deveu-se à redução da taxa de ICMS sobre o serviço internacional, e não a uma redução tarifária. Para o Brasil, a chamada de longa distância é de São Paulo para o Rio de Janeiro; para a Argentina, a distância é de 110 km a 240 km; para o Chile e os Estados Unidos, é a tarifa média. Todas as tarifas de longa distância são para o horário de pico.

^bTarifa vigente no momento da privatização (julho de 1998).

mundial, com a exceção dos serviços celular e internacional. As tarifas internacionais, contudo, não poderiam ser reduzidas antes da substituição do sistema de repartição da receita por um sistema de remuneração dos meios.

3.3. A introdução da remuneração dos meios para o serviço de longa distância

A privatização da Telebrás ocorreu em paralelo à introdução do sistema de remuneração dos meios (semelhante ao existente nos Estados Unidos, no México, no Chile, na Grã-Bretanha etc.) em substituição ao sistema de repartição de receitas de longa distância – a espinha dorsal do regime de subsídios cruzados – que vigorou até 1998.

O sistema em vigor até a privatização era baseado na repartição de receita entre a operadora local, geradora da chamada, e a Embratel, que fazia a interconexão entre os estados, e entre o Brasil e os demais países. Assim, em uma ligação de longa distância doméstica de São Paulo para o Rio de

Janeiro, a Telesp retinha, em 1997, 70,48% desta receita, a Embratel os restantes 29,52% e a operadora do Rio de Janeiro (Telerj) não recebia nada para completar a chamada na sua rede. Em uma chamada do Rio de Janeiro para São Paulo, a Telerj recebia 82,22% do faturamento, a Embratel 17,78% e a Telesp nada recebia para completar a ligação na sua rede. Para as chamadas internacionais recebidas no país, a Embratel ficava com 100% da receita. O percentual retido por cada operadora local e pela Embratel era revisto anualmente no mês de maio e aplicado retroativamente a 1º de abril. A determinação do repasse das receitas levava em conta (entre outros fatores) a situação financeira da empresa, o retorno do investimento (segundo as normas do Código de 1962, que assegurava uma remuneração mínima para as empresas) e a sua necessidade de financiamento. Assim, a Telesp e a Telesc (operadora do Estado de Santa Catarina) transferiam cerca de 30% da receita de longa distância, enquanto a CRT, a CTBC e as operadoras de áreas menos favorecidas economicamente transferiam menos de 15% para a Embratel.

Certamente esse sistema não poderia continuar em um ambiente competitivo, pois não corrigia ineficiências, uma vez que as empresas com desempenho operacional fraco acabavam retendo um percentual maior da receita de longa distância. Neste sistema, a Embratel era o instrumento utilizado para operacionalizar os subsídios cruzados, através da transferência de receita das operadoras mais eficientes e localizadas em regiões mais favorecidas economicamente para as operadoras no Norte/Nordeste do país ou para companhias que apresentavam ineficiência operacional, como a Telerj e a CRT. Em 1997, o Ministério das Comunicações começou a reduzir as distorções e estabeleceu uma repartição da receita que procurava se aproximar de uma alocação de receitas do tráfego de longa distância entre as empresas locais e a Embratel, que resultaria no estabelecimento de uma remuneração dos meios. Assim, a Portaria 392, de 8 de agosto de 1997, reduziu bastante o percentual retido pelas principais companhias locais, como Telesp, Telerj e Telemig.

O sistema que entrou em vigor após a privatização (ver Resolução 33 da nova agência reguladora criada em 1997, a Anatel, de 13 de julho de 1998)⁷ é baseado na remuneração dos meios (*access fee*) – um pagamento por minuto pelo uso da rede de outra operadora. Após consulta pública sobre a nova sistemática e sobre os valores da tarifa de interconexão (tarifa de

7 As leis e regulamentações do setor de telecomunicações (inclusive o antigo Código de Telecomunicações de 1962) podem ser encontrados no site da Internet da Anatel: www.anatel.gov.br.

uso), a Anatel acolheu sugestões do público e estabeleceu uma tarifa de uso da rede *máxima*, mais uma tarifa de transição, que vigorará até 2001, no lugar de uma tarifa de uso *mandatória*. A nosso ver a decisão final da Anatel foi positiva, ao permitir o estabelecimento de um ambiente mais competitivo com a entrada de novas empresas, especialmente no segmento de longa distância. O novo sistema foi totalmente implementado a partir de 1º de janeiro de 1999. A tarifa de interconexão máxima para São Paulo ficou em US\$ 0,043/minuto para o uso da rede local e US\$ 0,068 (à taxa de câmbio de R\$ 1,03/US\$) para a rede interurbana. Estes valores são elevados em relação ao padrão internacional em torno de US\$ 0,01 e US\$ 0,02, mas como os valores são máximos, espera-se que a competição leve a uma redução ao longo do tempo. Estes valores elevados favorecem as companhias locais atuais, *vis-à-vis* as companhias de longa distância.

4. A Lei Geral de Telecomunicações e o papel do governo como regulador

A aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472, de 16 de julho de 1997) marcou a mudança de postura do governo em relação ao setor de telecomunicações. A nova lei determinava que o Estado deixasse de exercer o papel de provedor dos serviços de telecomunicações e passasse a regulamentar o setor. Os principais pontos da nova lei eram: a) a definição do princípio geral que rege os serviços de telecomunicações; b) a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); c) a organização dos serviços de telecomunicações; e d) a reestruturação e privatização do Sistema Telebrás.

4.1. Princípio geral da regulamentação

A primeira parte da lei enuncia os princípios básicos que regerão o setor, destacando que “os serviços de telecomunicações serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público assegurá-la, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica” (artigo 6). Essa é uma grande mudança em relação ao Código de 1962, que dava ao Estado o papel de provedor dos serviços de telecomunicações. Com a nova lei fica claro o papel do Estado como agente regulador, e não provedor dos serviços de telecomunicações.

4.2. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

Após anos de monopólio estatal no setor, a abertura ao setor privado exigia a criação de uma agência reguladora que, entre outras funções, definisse as regras básicas do jogo e exercesse o papel de árbitro nas disputas entre diferentes agentes econômicos atuando no setor. Assim, o artigo 8 da Lei Geral cria a Anatel. A lei salvaguarda a flexibilidade administrativa e a independência financeira da agência reguladora:

- permitindo uma contratação de pessoal mais flexível, de acordo com a Lei 8.745, de dezembro de 1993, não necessariamente por concurso público; as contratações da Anatel para obras e serviços de engenharia terão de seguir o procedimento de licitações públicas (Lei 8.666), mas para os demais casos a Anatel poderá adotar procedimentos próprios de contratação (artigos 10 e 58); e
- garantindo os recursos suficientes para o funcionamento eficaz da Anatel, cujas receitas incluem as rendas provenientes do: a) produto da cobrança da concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações; b) uso de radiofrequências; e c) produto da arrecadação das taxas de fiscalização, de instalação e de funcionamento destinado ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel).

Entre as principais atribuições da Anatel estavam a elaboração e a proposta, para o presidente da República, de dois planos necessários à privatização da Telebrás, a saber:

- O *Plano Geral de Outorgas* (aprovado em 12 de fevereiro de 1998), que estabelece as regras para as concessões dos serviços públicos de telefonia. O Plano define que as concessões não têm caráter exclusivo e determina a divisão do país em áreas de concessão, o número de prestadoras de serviço em cada região e os prazos dos contratos de concessão. Foi a partir do Plano Geral de Outorgas que o território nacional foi dividido em quatro áreas para a prestação do serviço de telefonia fixa para efeitos de privatização: a) o Estado de São Paulo (área de atuação da atual Telesp); b) as regiões Norte e Nordeste, os Estados de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, constituindo a chamada Tele Norte-Leste; c) a região Centro-Oeste e os Estados do Paraná e de Santa Catarina, constituindo a chamada Tele Centro-Sul; e d) o território

nacional para efeitos de telefonia de longa distância (área de atuação da Embratel).

- O *Plano Geral de Universalização do Serviço de Telecomunicações* (Decreto 2.592, de 15 de maio de 1998), que estabelece metas em números de telefones instalados, telefones públicos, prazo para atender às demandas dos consumidores etc. para as empresas concessionárias do serviço telefônico fixo. Estas metas deverão ser atingidas pela Embratel e pelas empresas de telefonia fixa que resultarem da divisão da Telebrás (Telesp, Tele Norte-Leste e Tele Centro-Sul).

Como se pode ver, no momento da privatização a Anatel já estava em plena operação e teve um papel importante na preparação de toda a estrutura institucional necessária à privatização da Telebrás.

4.3. A organização dos serviços de telecomunicações

Esta parte do Código trata: a) das definições e classificação dos diferentes serviços; b) dos serviços prestados em regime público (sua outorga, contrato de concessão, extinção da concessão etc.); e c) dos serviços prestados em regime privado. A Anatel definirá as diferentes modalidades de serviço de telecomunicações em função de sua finalidade, âmbito de prestação, forma, meio de transmissão, tecnologia usada ou outros atributos (artigo 69). A lei classifica os serviços quanto à abrangência dos interesses (coletivo ou restrito) e deixa claro que a exploração dos serviços de interesse restrito não poderão prejudicar o interesse coletivo (artigo 62). Quanto ao regime jurídico, os serviços de telecomunicações se classificam em públicos e privados (artigo 63). É considerado regime público “o serviço de telecomunicação prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e continuidade” (artigo 62).

Essas classificações e definições visam a salvaguardar o interesse do público consumidor e assegurar a continuidade dos serviços de forma competitiva. Claramente, a regulamentação é muito mais forte e detalhada para os serviços de telecomunicações de regime jurídico público, uma vez que há um interesse coletivo envolvido.

É importante destacar que esta parte da lei estabelece que compete à Anatel definir a estrutura tarifária para cada modalidade de serviço. Além disso, as tarifas são fixadas pelo poder concedente, no contrato de concessão. Assim,

as empresas que adquiriram o controle das operadoras do atual Sistema Telebrás sabem quais os seus níveis de tarifas. *Esta é uma mudança institucional muito importante.* Antes da Lei Geral, as tarifas eram propostas pelo Ministério das Comunicações, mas aprovadas pelo Ministério da Fazenda. As tarifas eram freqüentemente estabelecidas segundo outros critérios (por exemplo, controle da inflação levando a distorções profundas da estrutura tarifária) que não os da busca da oferta dos serviços dentro de um ambiente competitivo.

4.4. A reestruturação e a privatização do Sistema Telebrás

A Lei Geral é muito objetiva no que se refere à privatização da Telebrás: em seu artigo 187, a lei simplesmente diz que o Poder Executivo fica autorizado a promover a reestruturação e a desestatização das empresas de telecomunicações direta ou indiretamente controladas pela União. A lei é ampla no que se refere à reestruturação da Telebrás: qualquer medida de natureza corporativa era permitida (fusão, cisão, incorporação, dissolução parcial etc.) A lei deixava claro que a privatização implicaria a imediata abertura à competição na área de concessão (artigo 193).

A Lei Geral determinava que a alienação do controle da empresa de telefonia fixa e da móvel poderia ser feita ao mesmo tempo, mas era vedada ao novo acionista controlador promover a incorporação ou fusão de uma empresa de telefonia fixa com outra de telefonia móvel. A idéia é assegurar uma competição justa entre as várias empresas (artigo 194). Afinal, uma empresa que controlasse a rede fixa básica e uma empresa celular ao mesmo tempo poderia tentar discriminar o concorrente celular em favor de sua própria empresa.

5. A preparação e a reestruturação da Telebrás para a privatização

5.1. A melhora operacional da Telebrás antes da privatização

Além da mudança tarifária mencionada acima, um outro processo em paralelo desenvolvia-se dentro da Telebrás. O governo se empenhava para

melhorar a produtividade das empresas do Sistema Telebrás através da redução dos custos e do quadro de pessoal. A melhoria do desempenho operacional da empresa entre 1994 e 1997 foi impressionante. A Tabela 3 ilustra esse fato para todas as empresas do Sistema Telebrás listadas em bolsa. Note-se que essa melhoria se deu ainda sob controle do governo. A Tabela 3 também compara os indicadores dessas empresas com os valores de empresas semelhantes em outros países. Alguns pontos chamam a atenção:

- Apesar de um crescimento anual de 16% no número de linhas (fixo e celular) em serviço, a receita média por linha cresceu 19% entre 1994 e 1997 para o Sistema Telebrás como um todo, o que reflete o impacto da correção das tarifas e o aumento da importância do serviço celular na receita total das empresas (4,5% em 1994 contra 20% em 1997), já que é um serviço de maior valor agregado e apresenta tarifas mais elevadas do que as do serviço fixo.
- O custo caixa (exclui a despesa de depreciação) médio por linha em serviço caiu quase 15% entre 1994 e 1997. Embora essa *performance* pudesse ser melhor – já que o número de linhas estava crescendo 16% ao ano e a telecomunicação é um setor que apresenta ganhos de escala grandes à medida que o sistema telefônico cresce –, isso mostra que o governo ao menos não permitiu que o ganho com o rebalanceamento das tarifas se traduzisse em elevação de pessoal e dos gastos.
- Um dos fatores que ajudaram a reduzir o custo médio por linha em serviço foi o aumento da produtividade, conforme mostra o indicador do número de linhas fixas em serviço por empregado: houve uma melhora de 46% entre 1994 e 1997. De fato, o número de empregados do Sistema Telebrás diminuiu de 95,6 mil em 1994 para 87,3 mil em 1997, enquanto o número de linhas fixas em serviço aumentou de 11,2 milhões para 15,4 milhões.
- A geração de fluxo de caixa teve um crescimento extraordinário: as margens do fluxo de caixa operacional (margem EBITDA – *earnings before interest, tax, depreciation and amortization*) cresceram de 45% da receita líquida em 1994 para quase 61% em 1997, com algumas empresas como a Telebrasília atingindo números bastante elevados (67,3%) se comparados internacionalmente. O aumento da margem EBITDA para níveis considerados entre os mais elevados do mundo reflete o impacto da correção das tarifas, a melhoria operacional e, sobretudo, a ausência da competição em um ambiente monopolista.

Tabela 3
Dados operacionais das empresas de telecomunicações brasileiras — 1994 e 1997

	Receita/Acesso (US\$)			Custo custo/Acesso (US\$)			Linhas fixas/Empregado			Penetração serviço telefônico/100 habitantes			Margem EBITDA (%)			Penetração serviço telefônico (%)		
	1994	1997	Varição (%)	1994	1997	Varição (%)	1994	1997	Varição (%)	1994	1997	Varição (%)	1994	1997	Varição (%)	1994	1997	Varição (%)
Telebrás	688	819	19,0	377	322	-14,7	114	166	45,5	8,3	12,9	56,2	45,2	60,7	8,0	10,6	0,3	2,3
Telesp	680	729	7,2	290	270	-7,0	157	209	33,5	14,1	20,7	46,8	57,3	62,9	13,4	16,4	0,7	4,2
Telerj	633	716	13,0	364	319	-12,4	107	157	46,3	12,3	16,9	37,7	42,5	55,4	11,6	13,3	0,6	3,5
Telemig	579	734	38,6	262	247	-5,8	128	200	56,1	6,7	12,0	78,6	50,5	66,4	6,4	9,5	0,3	2,5
Telepar	812	756	-6,9	426	285	-33,2	121	181	49,6	8,9	13,6	52,8	47,5	62,4	8,5	11,2	0,4	2,4
Telebrasilho	498	607	21,8	193	198	2,6	154	209	36,0	18,4	26,5	43,7	61,2	67,3	16,7	21,3	1,8	5,2
CTBC	457	592	29,7	252	269	6,9	170	272	60,0	11,4	18,4	62,2	44,8	54,5	11,1	16,0	0,3	2,4
Telebrazil	585	705	20,5	312	257	-17,7	109	181	65,3	4,0	7,2	78,6	46,6	63,6	3,8	5,9	0,3	1,3
Telecom Argentina		727			333			246			18,4			54,0		17,0		
Telefónica Argentina		844			389			272			21,0			54,0		21,0		
CTC		757			343			286			15,0			55,0		15,0		
Telex		786			342			181			10,0			57,0		10,0		
Telefónica del Perú		1,052			416			232			6,0			60,0		6,0		
América Latina (média)		866			372			226			13,0			57,0		13,0		
Ásia (média)		909			383			193			31,0			52,0		23,0		
Baby Bells (média)		655			402			340			72,0			42,0		72,0		

Fonte: Empresas do Sistema Telebrás e Pricer Model Asset Management para as empresas brasileiras. Para as empresas estrangeiras, balanço das empresas e Merrill Lynch Telecommunications Services.

Nota: Média da receita líquida por linha em serviço (fixa e móvel). O custo custo por média de linha em serviço exclui o custo de depreciação. O número de empregados da telefonia é o total de empregados do serviço de longa distância, enquanto os dados da CTC Chile e das empresas argentinas incluem apenas os empregados do serviço local. EBITDA é o fluxo de caixa operacional antes dos despesas com juros, impostos, depreciação e amortização.

5.2. O modelo de privatização: por que o governo optou pela cisão como modelo para a privatização? A preocupação com o mercado e com os acionistas minoritários

A privatização da Telebrás não só foi uma das maiores do mundo, como também uma das mais complexas: havia não só o desafio regulatório de evitar passar um monopólio estatal para as mãos do setor privado, mas também assegurar os direitos dos acionistas minoritários e garantir ao governo (e apenas ao governo) o recebimento de um prêmio pelo controle no momento da privatização

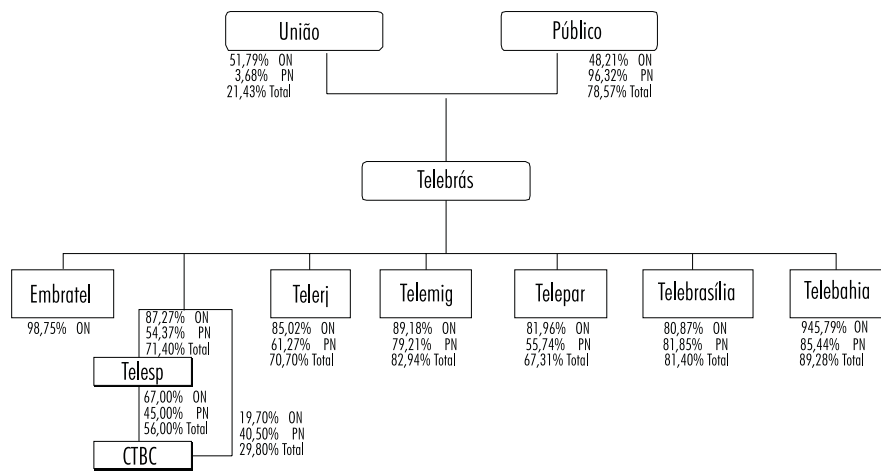
O Diagrama 1 mostra a complexa estrutura societária da Telebrás e a conseqüente complexidade envolvida na sua privatização. Diferentemente do caso argentino, mexicano ou peruano – onde a privatização envolvia a venda de uma empresa 100% controlada pelos respectivos governos –, no caso brasileiro havia 27 empresas controladas pela Telebrás e todas possuíam acionistas minoritários cujos direitos deveriam ser assegurados.

No início de 1995, a percepção de risco do mercado (na perspectiva dos acionistas minoritários) em relação à Telebrás era grande: o valor em bolsa da Telebrás era menor do que US\$ 10 bilhões. A tese era que o governo iria vender as subsidiárias e forçar a Telebrás a aplicar os recursos da venda em Notas do Tesouro Nacional, Série Privatização (NTN-P), com vencimento de 15 anos, cupom zero e uma taxa de juros de apenas 6% ao ano. Esse era o pior cenário possível para o acionista minoritário da Telebrás, que veria os seus ativos serem vendidos e o resultado da venda aplicado em títulos do governo de baixa rentabilidade. Claramente a percepção do “risco NTN-P” pelo mercado diminuiu bastante ao longo de 1996, com o envio ao Congresso do projeto da Lei Geral: o artigo 197 (que virou o artigo 198 do texto final da lei) determinava que apenas o pagamento em dinheiro seria aceito na privatização das empresas de telecomunicações. Em outras palavras, ao não aceitar o uso das chamadas “moedas de privatização” (*junk bonds*), a lei dificultava para a Telebrás investir os recursos da privatização obtidos na venda de suas subsidiária em NTN-P uma vez que, se esse fosse o caso, o governo estaria forçando a Telebrás a receber pagamento em dinheiro e trocá-lo por moeda de privatização. Essa atitude lesaria diretamente o acionista minoritário.

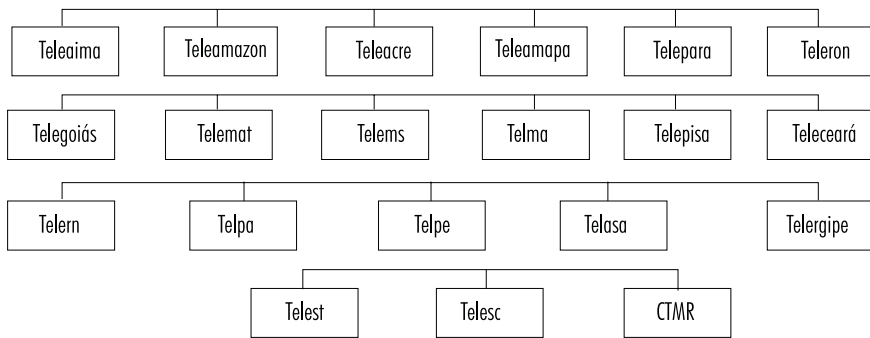
Descartada a possibilidade das NTN-P, podiam ser cogitados três possíveis modelos para a privatização da Telebrás:

Diagrama 1

Estrutura da Telebrás pré-privatização e sua participação acionária nas subsidiárias



Empresas não listadas em bolsas



PN = ação preferencial.

ON = ação ordinária (com direito a voto).

Nota: A Embratel não tem ações preferenciais.

Modelo A: o governo venderia a sua participação no capital votante da Telebrás de 51,79% (19,2% do capital total da Telebrás);

Modelo B: o governo manteria a sua participação na Telebrás, que iniciaria a venda de suas subsidiárias, começando pela Telesp e pela Embratel; e

Modelo C: o governo cindiria a Telebrás em companhias locais mais a companhia de longa distância.

Modelo A: privatização através da venda da participação direta do governo na Telebrás

Este seria o formato mais rápido para privatizar o Sistema Telebrás. O governo simplesmente venderia a sua participação de 51,79% no capital votante da Telebrás (19,26% do capital total) a um investidor estratégico (ou consórcio com a participação de investidores institucionais). De um só golpe, todas as subsidiárias da Telebrás estariam privatizadas, via privatização da *holding* Telebrás. Não haveria disputa jurídica e o governo receberia os recursos, aplicando-os da forma que desejasse. Os acionistas minoritários da Telebrás passariam a ter um sócio privado que controlaria a administração de todas as subsidiárias.

O governo, contudo, não via com bons olhos a transformação de um “monopólio estatal” em um “monopólio privado”. Portanto esse cenário era bastante remoto. Do ponto de vista econômico, mesmo que o governo abrisse imediatamente todos os segmentos para competição, a privatização da Telebrás como um todo teria um poder fortíssimo em relação aos futuros competidores. O governo temia que estes futuros competidores potenciais dificilmente conseguissem competir de igual pra igual com a Telebrás. Além disso, o país não tinha nenhuma tradição regulatória no setor para impedir eventuais abusos do poder econômico de uma operadora incumbida de controlar a maioria dos ativos do setor. Finalmente, do ponto de vista político, também seria difícil para o governo justificar a transferência de todo o Sistema Telebrás para uma operadora estrangeira.

Modelo B: manutenção da Telebrás e privatização das subsidiárias

Esse cenário era o menos favorável aos acionistas minoritários da Telebrás: o acionista majoritário (o governo) ordenaria à Telebrás que começasse a vender as suas participações nas subsidiárias, começando provavelmente pelas mais atraentes, a Telesp e a Embratel. A menos que os recursos arrecadados

fossem distribuídos como dividendos especiais para os acionistas (governo e minoritários) – haveria riscos para os acionistas minoritários, mesmo descartando as aplicações em NTN-P. Um risco seria a venda de uma subsidiária mais atraente, como a Telesp, e o uso dos recursos para investimento em áreas com menor retorno, como a telefonia pública nos estados menos favorecidos do país. Assim sendo, o governo poderia ter dificuldade de vender as companhias menores, pois não seriam atraentes devido ao seu tamanho reduzido e por estarem localizadas nas regiões menos favorecidas.

Note-se um ponto importante: se o modelo envolvesse a venda das subsidiárias da Telebrás e as receitas fossem distribuídas para todos os acionistas, o governo estaria distribuindo aos acionistas minoritários o prêmio do controle capturado com o processo de venda. Está claro que isso não era interesse do governo que gostaria de, sozinho, se apropriar do prêmio de controle. De fato o governo era o acionista majoritário e nada era mais justo do que ele manter o controle da operação.

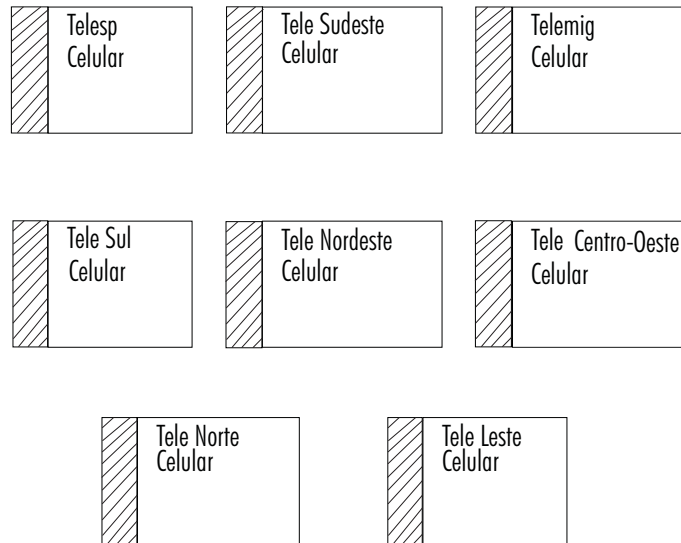
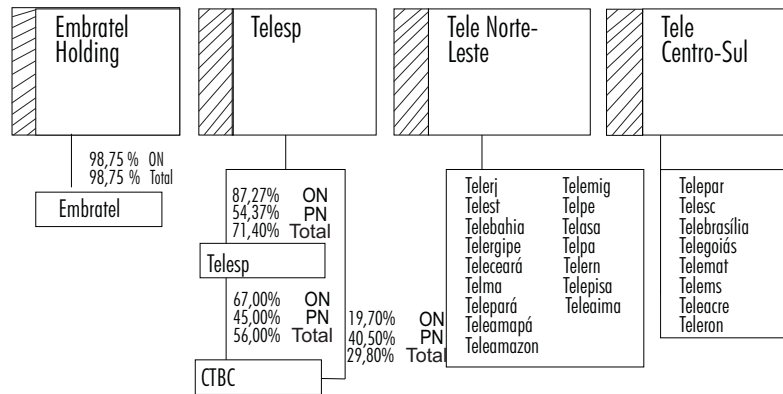
Modelo C: cisão da Telebrás seguida de privatização

Este foi afinal o modelo adotado pelo governo a partir de discussões com participantes do mercado e com a ajuda dos consultores contratados pelo Ministério das Comunicações para modelar a venda da Telebrás. As principais vantagens desse modelo eram: a) garantir que apenas o governo recebesse o prêmio de controle na privatização; e b) assegurar o direito dos acionistas minoritários. Note-se que com a aprovação da nova Lei das Sociedades Anônimas em 1997, não havia mais dificuldades jurídicas para cindir uma empresa listada em bolsa. O Diagrama 2 mostra o modelo de privatização e o modelo de cisão da Telebrás. A Telebrás foi dividida em três grandes empresas de telefonia local fixa (Tele Norte-Leste, Telesp e Tele Centro-Sul), oito empresas de telefonia celular correspondendo às áreas de concessão deste serviço definida pela Lei Mínima do Serviço Celular, de julho de 1996, e a Embratel, empresa operadora de longa distância.

O ponto a se observar é que, no momento em que a Telebrás foi cindida em partes, uma companhia *holding* tinha de ser criada para controlar a Embratel e uma outra *holding* para controlar a Telesp. Se o governo não criasse a *holding* Embratel e a *holding* Telesp (com a mesma estrutura societária da Telebrás), a privatização da Embratel e da Telesp ocorreria sem que o governo obtivesse o prêmio de controle. O caso da Embratel é ilustrativo: o governo só detinha 21,43% do capital total da Telebrás. Se ele

Diagrama 2

Modelo de cisão em 12 empresas da Telebrás para privatização



▨ Participação no capital total da controladora = 19,8%.

□ Participação no capital total público = 81,2%.

não criasse a *holding* Embratel, teria que trocar as participações de cada acionista da Telebrás por participações da Embratel, cujas ações são todas ordinárias (isto é, com direito a voto). O fato de o governo deter 51,79% das ações ordinárias da Telebrás não significava que receberia 51,79% das ações ordinárias da Embratel. Se esse fosse o caso, o governo ficaria com 51,79% do capital total da Embratel (todo constituído por ações ordinárias), mas isso não poderia ocorrer porque o governo só detinha 21,43% do capital total da Telebrás. Como a Telebrás tinha 98,75% do capital da Embratel, a participação final do governo na Embratel seria de 21,43% de 98,75%, ou seja, 21%. Conclusão: se as participações acionárias na Telebrás fossem trocadas por participações na Embratel, os acionistas minoritários da Telebrás receberiam 79% do capital total da Embratel e, portanto, ocorreria uma privatização espontânea da Embratel e o governo não conseguiria obter 100% do prêmio de controle através da venda de um bloco estratégico. O mesmo raciocínio se aplicava à Telesp.

Portanto, o governo só conseguiria obter o prêmio de controle na venda da Embratel se criasse a *holding* Embratel (com ações ONs e PNs), da qual deteria 51,79% das ações ordinárias (19,26% do capital total), 3,68% do capital preferencial (2,17% do capital total), correspondendo a 21,43% do capital total. Esta é a mesma estrutura de capital acionário da Telebrás que precisava ser reproduzida para cada uma das novas 12 companhias. Quando o governo vendesse suas ações ordinárias da *holding* Embratel, estaria de fato privatizando o controle da gestão da *holding* Embratel que, por sua vez, controla 98,75% da empresa operacional Embratel.

Em suma, o Modelo C permitia ao governo atingir os seus objetivos: a) criar as condições necessárias para o estabelecimento de um regime competitivo; b) assegurar ao governo (e apenas ao governo) o recebimento do prêmio de controle; e c) assegurar um modelo transparente que garantisse o direito dos acionistas minoritários da Telebrás.

6. Início da abertura do setor: a venda das concessões da “Banda B”

Conforme mencionamos na Seção 3, o Ministério das Comunicações ao perceber que a necessidade de aprovar um novo Código de Telecomunicações no Congresso iria atrasar em demasiado a abertura ao setor privado, decidiu enviar uma lei específica para a liberalização do serviço celular (Lei 9.295, de 19 de julho de 1996). Os principais pontos da Lei Mínima do

Celular e da regulamentação desta lei eram: a) dividir o país em 10 regiões para o serviço celular; b) propor a venda das concessões da chamada Banda B;⁸ c) propor a separação total das empresas de telefonia fixa e celular num prazo de dois anos; e d) explicitar que só a partir do ano 2000, o governo começará a licitar as bandas de frequência correspondente ao PCS (Personal Communication Systems). A lei levou as operadoras locais da Telebrás a cindirem a operação celular, o que ocorreu em março de 1998. Assim, em vez de uma operadora de telefonia em cada estado, havia no momento da privatização da Telebrás em julho de 1998, duas empresas de telefonia em cada estado controladas pela Telebrás: uma para o serviço fixo e outra para o serviço celular.

Com a aprovação da Lei do Celular, o governo promoveu o leilão da concessão do serviço móvel celular da Banda B. Para garantir a existência de um número razoável de novas operadoras, o edital de venda dividia o país em dois grupos: o primeiro englobando as regiões mais favorecidas economicamente e o segundo englobando as regiões menos favorecidas. Cada candidato à compra das concessões só poderia comprar uma empresa em cada um dos grupos. Além disso, o edital: a) exigia a presença de investidores estratégicos nos consórcios que concorriam às concessões com comprovada experiência na administração de empresas de telefonia celular; b) limitava a participação de estrangeiros no capital votante em 49%; e c) estabelecia as metas de atendimento das localidades em cada região. A Tabela 4 mostra a receita obtida pelo governo na venda das concessões da Banda B celular.

Com exceção da falta de interessados na concessão da região amazônica com preço mínimo de US\$ 180 milhões, o leilão da Banda B foi um grande sucesso para o governo e mostrou o alto interesse das operadoras estrangeiras no mercado de telefonia brasileiro. O ágio obtido no leilão atingiu 237% do preço mínimo. Os valores pagos por habitante na área de concessão (última coluna da Tabela 4) exemplificam o potencial de crescimento desse setor. Chegou-se a pagar US\$ 156/pop (população residente na área de concessão) pela concessão correspondente à região metropolitana de São Paulo, valor semelhante ao negociado em bolsa de valores para grandes empresas de celulares *já em operação* (por exemplo, na US Cellular, US\$ 133/pop e, na Orange da Grã-Bretanha, US\$ 142/pop). Estes altos valores pagos por habitantes pela concessão ficam claros quando compa-

8 O serviço celular brasileiro opera na frequência de 800 MHz. Esta faixa de frequência foi dividida em duas partes: a Banda A, operada pelas empresas do Sistema Telebrás; e a Banda B, operada por empresas privadas em concorrência às empresas da Telebrás.

Tabela 4

Resultado do leilão da concessão da Banda B

	Área	Consórcio vencedor	População (milhões)	Oferta (US\$ milhões)	Prêmio sobre preço mínimo (%)	US\$ Bid/POP
1	São Paulo capital	BCP (Bell South, Splice, Oesp, Safra)	15,50	2.414,6	341,3	155,78
2	São Paulo interior	Telia, Eriline, Primav	18,56	1.215,7	121,2	65,50
3	Rio de Janeiro e Espírito Santo	Korea Telecom Mobile, Queiroz Galvão, Lightel	16,10	1.325,8	201,6	82,35
4	Minas Gerais	Stet, Vicunha, Globo, Bradesco	16,66	456,8	30,0	27,42
5	Paraná e Santa Catarina	DDI, Inepar, Motorola, Suzano	9,00	679,6	134,5	75,51
6	Rio Grande do Sul	Bell Canada e fundos de pensão locais	9,95	293,3	1,4	29,49
7	Centro-Oeste	Bell Canada e fundos de pensão locais	12,17	315,5	25,4	25,92
8	Amazônia	Sem proposta	13,75	n.d.	n.d.	n.d.
9	Bahia e Sergipe	Stet, Vicunha, Globo, Bradesco	14,15	228,1	8,7	16,12
10	Nordeste	BCP (Bell South, Splice, Oesp, Safra)	25,38	511,6	141,5	20,16
Total			151,22	7.441,0	236,7	49,21

rados com a experiência internacional: US\$ 24/pop no Equador (1993); entre US\$ 12 e US\$ 24 na Colômbia (1994); US\$ 16 na Espanha (1994); e US\$ 40 nos Estados Unidos (julho de 1995).

A experiência da venda das concessões do serviço celular serviu como experiência para o governo na preparação de um desafio maior, a privatização dos ativos da Telebrás. Uma lição ficou evidente: quanto mais transparente for o ambiente regulatório, maior será o interesse dos potenciais compradores. Foi com isto em mente que as autoridades continuaram trabalhando na estrutura regulatória, para que não houvesse incertezas capazes de colocar em risco a privatização da Telebrás.

7. A privatização da Telebrás

Após a aprovação da cisão da Telebrás em 12 companhias *holdings* em abril de 1998 (Diagrama 2), a data do leilão da venda de todas as 12 empresas foi marcada para 29 de julho de 1998. Contrário ao que muitos analistas pensavam, o leilão não foi adiado para depois das eleições presidenciais de outubro de 1998. O governo também montou um monumental esquema para evitar que liminares contra a privatização pudessem adiar o leilão. Este acabou ocorrendo na data programada e terminou mais cedo do que o mais otimista dos analistas esperava: em menos de seis horas, todas as 12 empresas foram leiloadas na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

Como no caso do celular, o governo impôs certas restrições à aquisição por um grupo único de mais de uma empresa de telefonia. As 12 empresas a serem privatizadas foram divididas em três grupos para o leilão:

Grupo 1: telefonia fixa mais a telefonia de longa distância (Telesp, Tele Norte-Leste, Tele Centro-Sul e Embratel);

Grupo 2: telefonia celular nas áreas mais favorecidas economicamente (Telesp Celular, Tele Sudeste Celular, Tele Sul Celular e Telemig Celular); e

Grupo 3: telefonia celular nas áreas menos favorecidas economicamente (Tele Leste Celular, Tele Nordeste Celular, Tele Norte Celular e Tele Centro-Oeste Celular).

Apenas uma empresa em cada um dos grupos poderia ser adquirida pelo mesmo controlador. Diferentemente do leilão da telefonia celular, o governo não impôs qualquer restrição quanto à participação de estrangeiros no capital ou exigiu a presença de operadores de telefonia nos consórcios que iriam comprar a Telebrás.

A Tabela 5 mostra o resultado do leilão. É importante lembrar que o preço alcançado no leilão foi para apenas 19,26% do capital total das empresas. O pagamento pela compra das empresas foi feito em três parcelas: a primeira de 40% do valor, no ato da venda, mais duas parcelas de 30%, em 12 meses e 24 meses, corrigidas pela inflação mais juros de 12% ao ano. O ágio obtido pelo governo superou todas as expectativas do mercado. Os mais otimistas acreditavam que o ágio não ultrapassaria 40%, bem inferior ao valor obtido de 64% (última coluna da Tabela 5). Lembramos que, no dia do anúncio do preço mínimo, o ágio embutido em relação ao preço de mercado da Telebrás era de 70% (o preço por lote de mil ações

Tabela 5

Resultado do leilão da Telebrás

Empresa	Consórcio vencedor	Linhas 1998	População (milhão)	Preço mínimo (US\$ milhões)	Preço obtido no leilão (US\$ milhões)	Ágio (%)
Telesp	Telefónica de España, Portugal Telecom, RBS, Iberdrola, BBV	6.102	34.564	3.028	4.974	64,3
Tele Norte-Leste	Andrade Gutierrez, La Fonte, Inepar, Macal, companhias de seguro locais	7.671	89.441	2.924	2.954	1,0
Tele Centro-Sul	Telecom Italia, Algar, Opportunity, Splice	3.704	27.189	1.677	1.780	6,2
Subtotal telefonía fixa		17.477	151.194	7.629	9.708	27,2
Telesp Celular	Portugal Telecom	1.637	34.564	946	3.086	226,2
Tele Sudeste Celular	Telefónica de España, Iberdrola, NTT, Itochu	798	16.633	490	1.170	138,6
Telemig Celular	Telesystem, fundos de pensão locais, Opportunity	537	17.109	198	650	228,7
Tele Sul Celular	Telecom Italia, Globopar, Bradesco	562	14.587	198	602	204,3
Tele Centro Celular	Splice	495	12.602	198	378	91,3
Tele Nordeste Celular	Telecom Italia, Globopar, Bradesco	572	26.239	194	568	193,3
Tele Leste Celular	Telefónica de España, Iberdrola	298	14.536	108	348	224,0
Tele Norte Celular	Telesystem, fundos de pensão locais, Opportunity	263	14.924	77	162	108,9
Subtotal telefonía celular		5.162	151.194	2.408	6.965	189,2
Embratel	MCI			1.548	2.279	47,2
Telebrás		22.639	151.194	11.586	18.952	63,6

da Telebrás era US\$ 110/ação contra US\$ 183/ação, pedido pelo governo para soma das 12 empresas). O ágio usual sobre o preço à vista, pago pela tomada de controle de uma empresa situa-se normalmente entre 25% e 45%. O obtido pelo governo brasileiro certamente ultrapassou todas as expectativas. Se houve um ponto negativo em relação ao resultado do leilão, ele se refere à ausência de um investidor estratégico para a Tele Norte-Leste, englobando justamente as empresas do Sistema Telebrás que precisavam de maior reestruturação, como a Telerj (empresa do Estado do Rio de Janeiro), Telasa (empresa do Estado de Alagoas), e Telern (empresa do Estado do Rio Grande do Norte). Além disso, os novos controladores não têm tradição de empresa aberta e listada em bolsa. O mercado de ações, comandado pelos acionistas minoritários, não perdeu: as empresas listadas em bolsa, controladas pela Tele Norte-Leste, como a Telerj e a Telemig (uma das melhores operadoras, se não a melhor do Sistema Telebrás) perderam 37% e 27% de valor nos 10 dias que se seguiram ao leilão, em comparação com uma perda de apenas 10% para o índice da Bolsa de Valores de São Paulo.

Alimentado por especulações em relação à capacidade financeira do novo grupo controlador e ao tratamento a ser dado aos acionistas minoritários das empresas controladas da Tele Norte-Leste, o governo reagiu usando o BNDES, totalmente controlado pelo governo, que comprou uma parcela significativa de 25% do capital votante leiloado pelo governo federal na Tele Norte-Leste. A idéia é que a participação do BNDES seja vendida a um investidor estratégico num futuro próximo.

Um dos fatores que permitiram ao governo obter sucesso na privatização da Telebrás foi o estabelecimento das “regras do jogo”, em particular em relação ao ambiente competitivo que se seguiria à privatização.

8. A competição e o ambiente regulatório após a privatização

O processo de privatização e abertura do setor de telecomunicações brasileira foi um dos últimos a ocorrer entre os países da América Latina. Com isso, o país pôde beneficiar-se da experiência de seus vizinhos. As diferenças entre o processo brasileiro e o de outros países é marcante, especialmente no que diz respeito à introdução da competição e às tarifas:

- Após a privatização, o governo não deu um período de exclusividade (monopólio) aos novos acionistas controladores. Isso permite que parte

dos ganhos de produtividade seja repassada para os consumidores e não tomados exclusivamente pelos acionistas das empresas privatizadas.

- As *distorções tarifárias* foram corrigidas antes da privatização e as regras para as tarifas foram incluídas no contrato de concessão. Com isso, o impacto sobre o fluxo de caixa das empresas foi claro e beneficiou o governo na privatização, ao reduzir as incertezas para os potenciais compradores. Nesse ponto o processo brasileiro se diferencia daquele ocorrido no México, no Peru ou na Argentina, onde as tarifas foram rebalanceadas após a privatização, levando a incertezas por parte dos compradores e a protestos por parte dos críticos da privatização que argumentaram que, naquele nível de tarifa, as empresas estatais também seriam lucrativas e que, portanto, a privatização não seria necessária.
- A preocupação do governo com os *acionistas minoritários* levou a uma limitação na taxa de administração possível de ser paga ao operador estratégico (*management fee*) no Brasil. Na Argentina, a Telefónica da Espanha e a Telecom Italia recebem 5% da receita líquida (independentemente da *performance* operacional da empresa) a título de *management fee*. No Peru, a Telefónica de España fica com cerca de 9% do fluxo de caixa (EBITDA) da Telefónica del Perú. Claramente, o governo agiu no interesse do desenvolvimento do mercado acionário brasileiro e de acordo com o interesse do acionista minoritário, mesmo que fosse contra o interesse do próprio governo. Quanto maior o *management fee* permitido ao operador estratégico (ou seja, quanto maior o percentual da receita pago ao operador para administrar a companhia, independentemente da *performance* operacional da empresa), maior o interesse de um determinado operador em controlar aquela empresa e, portanto, maior o valor potencial a ser obtido pelo governo na privatização. O contrato de concessão das empresas privatizadas no Brasil permite ao novo operador coletar um *management fee* (denominado no Brasil de remuneração de transferência de tecnologia) de até 1% da receita líquida entre 1998 e 2000, caindo para 0,5% a partir de 2001, e sendo eliminada qualquer cobrança a partir de 2005. Contudo, o novo operador tem que passar essa cobrança na Assembléia de Acionistas da empresa onde os detentores de ações preferências (63% do capital total) das 12 empresas terão direito a votar sobre esse assunto. Em resumo, a regra oferece uma proteção muito maior para o acionista minoritário das empresas privatizadas.
- No Brasil, a agência reguladora do setor foi criada e colocada em pleno funcionamento antes da privatização. Este fato também diminuiu a percepção do risco institucional do investidor estratégico na privatização.

Afinal, a agência participou do processo e mostrou toda a sua independência e força antes da data da privatização, deixando claro para os investidores que as regras do jogo estavam estabelecidas e seriam seguidas pela agência. Este foi mais um fator positivo para diminuir a percepção de risco na experiência brasileira, quando comparada a outros países que atrasaram a criação da agência reguladora ou não a estabeleceram com a devida independência.

- O governo deixou explícito que logo após a privatização seria introduzida a competição em cada área de concessão. Assim, a Anatel colocou em consulta pública, logo após a privatização da Telebrás, o edital de venda das concessões das empresas que concorrerão com as companhias recentemente privatizadas (as chamadas empresas-espelho). O governo publicou a versão final do edital no dia 3 de setembro de 1998 e recebeu as propostas no dia 3 de novembro de 1998. Para a escolha das companhias espelhos o principal critério foi o técnico: a empresa que oferecer maior penetração do serviço e atendimento do público acima das especificações mínimas do edital terá vantagem no leilão, já que o critério técnico tem peso de 70% contra 30% para o preço. A Anatel exige experiência comprovada por parte dos candidatos e não faz restrição a que um mesmo comprador compre simultaneamente a autorização para as regiões 1 (São Paulo), 2 (Centro e Sul do país) e 3 (Sudeste, Norte e Nordeste do país) de telefonia fixa, mas uma mesma empresa não pode comprar uma autorização para a telefonia fixa em uma dessas três áreas e outra para longa distância. Ocorrerá, portanto, um duopólio entre 1998 e dezembro de 2001, a partir de quando não há nenhuma restrição ao número de operadoras de telefonia fixa e de longa distância em qualquer região do país. Todos poderão competir entre si em todos os serviços.

9. Conclusão: os desafios à frente

As mudanças do setor de telecomunicações nos últimos cinco anos foram profundas, culminando com a privatização da Telebrás em julho de 1998. O governo estabeleceu um ambiente competitivo, em particular no que se refere às tarifas. Estas últimas, ao serem estabelecidas em um nível notadamente competitivo, talvez reduzam o interesse de novas empresas em participar do mercado brasileiro: a margem de preço na telefonia fixa e de longa distância é relativamente baixa para que muitas empresas estejam interessadas em construir redes em paralelo às companhias recentemente

privatizadas. Por outro lado, o governo estabeleceu metas rígidas para o serviço universal às quais as empresas privatizadas estão sujeitas, mas não as empresas-espelho. Com a venda ocorrida em 1999 das novas concessões para a telefonia fixa, o governo acertou de mão cheia: conseguiu criar um ambiente de competição com tarifas já competitivas desde o início, e não como resultado de um processo de competição que ocorre após a introdução da competição.

Em relação ao serviço móvel, mais competição está para vir com o leilão, previsto para o ano 2000, das frequências onde opera o serviço de PCS que compete com o atual serviço celular. É de se esperar que um processo de consolidação do mercado ocorra dentro de alguns anos, especialmente no serviço móvel, de característica mais competitiva. De acordo com a Lei Geral das Telecomunicações, qualquer consolidação do setor tem que ser aprovada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), órgão responsável pela existência de um ambiente competitivo nos diversos setores da economia brasileira, e que será responsável em assegurar que o ambiente competitivo continue prevalecendo no setor de telecomunicações.

Em suma, o governo mostrou equilíbrio no processo de privatização da Telebrás, afinal o governo tinha dois papéis conflitantes, o de regulador e o de acionista. De um lado era responsável, como poder concedente, pelo estabelecimento de um ambiente competitivo e por outro tinha o interesse, como acionista majoritário, tentando obter o maior valor possível na venda de suas ações. Certamente o governo arrecadaria mais na privatização se houvesse optado por dar um período de monopólio aos compradores da Telebrás ou tivesse estabelecido tarifas mais elevadas. Isso, porém, ia contra o interesse da sociedade e dos consumidores. O caminho escolhido foi o do equilíbrio, procurando deixar transparente o ambiente regulatório. Os números falam por si: o governo obteve US\$ 300 por lote de mil ações que possuía, em comparação com o preço de mercado da Telebrás de US\$ 97 em agosto de 1998, uma diferença de 200%. Ganharam o governo e a sociedade brasileira como um todo, que terá um serviço de telecomunicações melhor e mais competitivo.

6

Privatização do setor elétrico no Brasil

Carlos Kawall Leal Ferreira*

* Professor de Economia na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com PhD em Economia na Universidade de Campinas. Em 1995 e 1996, foi responsável pela relação com investidores na Cesp e Eletropaulo e também participou da elaboração do processo de privatização do setor de energia elétrica no Estado de São Paulo. O autor agradece as sugestões e os comentários esclarecedores de Antonio Parkinson de Castro a uma versão preliminar deste artigo. Rich Gasparre deu o suporte inestimável à edição em inglês e Adriana Dupita editou os gráficos e tabelas. Nenhum deles é responsável por qualquer insuficiência ou erro no texto, que devem ser totalmente atribuídos ao autor.

“O Brasil é *sui generis*; talvez seja hora de rever a sabedoria latina de privatização do setor elétrico herdada sob a ótica brasileira” [Feldman (1997, p. 13)].

Resumo executivo

A privatização em andamento no setor elétrico do Brasil e a implementação de um novo modelo para esse setor são parte da transição econômica do Brasil, do modelo de crescimento impulsionado pelo Estado, para o crescimento impulsionado pelo mercado. Também é consistente com a necessidade do setor de serviços públicos de aumentar a produtividade e reduzir os custos através do aumento de eficiência, um objetivo a ser atingido pela economia como um todo, para uma integração bem-sucedida no mercado global. A privatização do setor elétrico também ajuda a reduzir a dívida do setor público, contribuindo para o ajuste fiscal necessário para a sustentação do crescimento a longo prazo do Brasil.

Do ponto de vista macroeconômico, esses objetivos podem não diferir daqueles de outros países da América Latina ou da Europa que adotaram a privatização. No entanto, certas características singulares do setor elétrico impediram que o país, simplesmente, copiasse os modelos do setor de serviços públicos bem-sucedidos em outros países.

Primeiro, as *características técnicas* do sistema elétrico brasileiro foram impulsionadas pela extensa rede fluvial do país. A conseqüente ênfase do setor elétrico na geração de energia hidrelétrica levou à criação de um modelo centralizado de despacho de carga e um sistema interligado de transmissão.

Segundo, a *estrutura acionária* no setor elétrico brasileiro era relativamente complicada. Embora o setor de serviços públicos como um todo fosse propriedade pública, o governo federal era proprietário dos ativos de geração e transmissão, enquanto os governos estaduais eram proprietários das empresas de distribuição, bem como de algumas empresas de serviços públicos com integração vertical. Além disso, muitas das empresas de serviços públicos estatais sofriam de excessiva *alavancagem*. Tanto a situação acionária como a da dívida constituíam entraves à implementação da privatização do setor como um todo.

Terceiro, atualmente há necessidade de *grandes investimentos em ativos de nova geração* resultante do aumento na demanda de energia elétrica, especialmente de residências, ainda não suprida com investimentos adequados na geração de energia elétrica nos últimos 10 anos, devido à falta de financiamento.

Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso decidiu-se pela privatização do setor elétrico no início de seu primeiro mandato em 1995, os críticos dessa decisão argumentaram que essas características singulares não iriam permitir que as privatizações fossem bem-sucedidas porque o núcleo central do sistema elétrico não poderia ser desmembrado ou descentralizado. Se tais argumentos fossem verdadeiros, a venda do setor como um monopólio para o setor privado resultaria em custos de monopólio típicos do setor privado sem a geração de qualquer benefício econômico da competição e assim, teria sido contraproducente.

No outro extremo, os defensores da privatização apoiavam um processo acelerado que acreditavam ser necessário para aumentar os investimentos imediatamente (principalmente na capacidade de nova geração) e melhorar a administração. Sustentavam que os benefícios da rápida transferência acionária, resultando na melhoria das condições financeiras e operacionais do setor, suplantavam os riscos inerentes à não introdução da estrutura regulatória adequada antes da privatização. Não surpreende que as propostas visando ao “desmembramento” ou à desverticalização do setor elétrico e à criação de um novo modelo competitivo para a geração e a distribuição de energia elétrica fossem criticadas como “acadêmicas” pelos defensores da privatização acelerada, que as culpavam pelo retardamento do processo de privatização.

Felizmente, ficou provado que ambos estavam equivocados. Aproximadamente três anos após o início da privatização dos ativos do setor, mais de 50% da distribuição da energia elétrica está nas mãos do setor privado e as maiores empresas de geração estão começando a ser totalmente vendidas. Em três anos, os governos federal e estaduais já receberam US\$ 20,8 bilhões da privatização dos serviços públicos.

Embora os números sugiram que os céticos da privatização apostaram suas fichas em uma causa perdida, também é um fato que a privatização e a implementação de um novo modelo para o setor elétrico prosseguiram de mãos dadas, ao contrário da expectativa dos defensores da privatização. Foi criado um novo sistema regulatório e um mercado atacadista de energia elétrica está sendo gradualmente introduzido. E, o que é significativo, os preços pagos nos leilões de privatização aumentaram, à medida que as regras e regulamentações relativas ao novo ambiente privatizado foram esclarecidas. Além disso, novos projetos de energia elétrica estão começando a surgir, auxiliados pela mudança secular para um ambiente macroeconômico com baixa inflação.

É evidente que ainda existem desafios e dilemas e é provável que ainda perdurem por algum tempo. Os novos órgãos regulatórios em nível federal

e estadual acabaram de ser criados e ainda precisam construir um histórico de atuação confiável para garantir um serviço de qualidade para os consumidores, e retornos atraentes para os investidores. O sistema de geração elétrica deve ser ampliado para enfrentar o desafio imposto pelo aumento do custo marginal do suprimento de energia elétrica enfrentado pelo segmento de geração de energia hidrelétrica. Uma solução ideal demandaria um equilíbrio entre a energia mais barata, fornecida pelas velhas usinas hidrelétricas, e a energia resultante das novas usinas termoeletricas a gás. Por fim, os “custos ilíquidos” ou o capital de investimento sem liquidez, resultante das usinas hidrelétricas inacabadas, fizeram com que elas fossem incapazes de competir em um mercado absolutamente competitivo.

No entanto, o ritmo cuidadoso mas constante do processo é tranquilizador, evitando que o Brasil desse grandes passos errados ou entrasse em becos sem saída, permitindo ao país maximizar a receita gerada pelo setor e facilitar o desenvolvimento de financiamento com base em projeto de geradoras de energia elétrica.

O artigo foi dividido em 10 tópicos. O início descreve o nascimento do modelo centralizado do setor elétrico no Brasil nos anos 60, analisando principalmente a criação da Eletrobrás. O objetivo é mostrar que o modelo centralizado justificava-se naquela época tanto pelos motivos técnicos – a extensão geográfica do país e a ênfase na geração de energia hidrelétrica – como pelos fatores políticos e econômicos relacionados ao crescimento impulsionado pelo Estado, experimentado pelo país dos anos 50 aos anos 70.

A exaustão do modelo centralizado nos anos 80 é o objeto do segundo tópico. A exaustão se refletiu nas distorções inerentes a esse modelo, principalmente no que se refere à falta de estímulo para melhoria da eficiência microeconômica. No entanto, também refletiu a crise no financiamento do setor público após a crise da dívida externa que se seguiu à inadimplência do México em 1982, crise que levou várias empresas de serviços públicos a apresentar altos e insustentáveis níveis de endividamento.

Os tópicos seguintes relacionam-se à implementação do novo modelo. Iniciamos com a descrição das características importantes da nova legislação, implementada na primeira metade desta década, que começou a romper o modelo centralizado de *status quo*. A nova legislação, que regulamenta a licitação de concessões dando início ao processo de desmembramento do setor elétrico em suas atividades integrantes de distribuição, transmissão e geração também foi crucial. A seguir, analisamos as principais recomendações do estudo da bacia hidrográfica realizado pela Coopers & Lybrand (encomendado pela Eletrobrás): o objetivo do estudo

é o estabelecimento de um mercado de energia elétrica competitivo no Brasil. O quinto tópico diz respeito à lei, promulgada em maio de 1998, que implementa as sugestões da Coopers & Lybrand, principalmente o Mercado Atacadista de Eletricidade e o Operador Nacional para o Sistema Elétrico (responsável pelos sistemas de transmissão e despacho). No sexto tópico, discutimos a criação de uma nova entidade normativa (Aneel) e o processo de fixação das tarifas para as empresas de serviços de distribuição privatizadas (utilizando o conceito de teto de preço).

Os tópicos seguintes dizem respeito ao processo de privatização. O sétimo tópico concentra-se nos modelos de privatização na esfera estadual, concentrando-se nos casos de São Paulo e do Rio Grande do Sul, que envolveram o desmembramento de empresas de serviços públicos verticalmente integradas. Prosseguimos com a discussão dos resultados atuais do processo de privatização, tanto em nível federal como estadual, demonstrando como a renda dos leilões aumentou depois que a estrutura regulatória foi desenvolvida e esclarecida. No entanto, a receita das privatizações em 1998 sofreu um impacto negativo resultante das restrições financeiras relacionadas à crise dos mercados emergentes, que aumentou o custo do financiamento da aquisição.

As perspectivas de investimento no setor elétrico são abordadas no nono tópico, em que enfatizamos principalmente os novos investimentos na geração de energia elétrica através de usinas termoeletricas a gás. As conclusões constituem o último tópico.

1. O legado histórico: o modelo centralizado e a criação da Eletrobrás

O desenvolvimento do setor elétrico no Brasil foi influenciado pelas dimensões continentais do país e pelo enorme potencial hidrelétrico de suas bacias fluviais. As significativas economias de escala, resultantes da construção de enormes usinas elétricas, levaram à criação de um sistema interligado de transmissão de energia no qual as empresas de serviços públicos dividiam os custos relativos às linhas de transmissão. O grande dispêndio com ativos fixos envolvidos nesse processo mostrou que a cooperação, e não a competição, era a melhor opção para as empresas de energia elétrica. O primeiro passo na implementação do modelo centralizado foi a criação de monopólios regionais de distribuição [Oliveira (1997, p. 48)].

O estabelecimento de distribuidores monopolistas foi seguido pelo desenvolvimento de um “sistema centralizado de despacho” que maximizou a

eficiência das instalações de energia hidrelétrica como um todo. Como várias usinas hidrelétricas (que pertenciam com frequência, a várias empresas) podem operar na mesma bacia fluvial, o fluxo de água advindo de uma usina é o “combustível” para outras usinas rio abaixo. Ao determinar quando e quanto cada usina elétrica irá gerar de energia, o sistema centralizado de despacho garante que a água disponível seja utilizada da maneira mais eficiente, otimizando assim a saída total de energia ao menor custo. Se uma empresa gera menos energia do que o previsto em contrato, irá obter energia de outra que gerou energia elétrica acima de sua necessidade, pagando o custo operacional da energia adquirida. Em 1996, a Eletrobrás estimou que, com a otimização da utilização do fluxo de água, o sistema centralizado de despacho gerou uma economia total por eficiência de US\$ 3,7 bilhões, equivalente a 2.200 MW de capacidade [Santos (1996)].

O sistema centralizado não era apenas considerado como o modelo mais eficiente em termos técnicos e econômicos, mas também se ajustava ao modelo de crescimento impulsionado pelo Estado que prevaleceu no Brasil após a Segunda Guerra Mundial, quando o país fez a transição de uma economia agrícola de exportação para uma nova economia industrializada. De acordo com o modelo de substituição da importação, o setor público foi responsável pelos investimentos na infra-estrutura de capital intensivo, mas de baixo retorno, como eram tipicamente os “monopólios naturais”. Tais investimentos iriam criar a demanda por empreiteiras do setor privado e indústrias de bens de capital. Com base no modelo de substituição da importação, o Brasil também desenvolveu um sistema de subsídio de tarifas, que visava baratear a energia elétrica para as indústrias, repassando o custo residual aos domicílios dos consumidores e a outras empresas fora do setor industrial.

O sistema centralizado foi implementado diretamente após a criação da Eletrobrás em 1963, *holding* federal com controle acionário da maioria dos ativos de transmissão e geração através de suas quatro subsidiárias (Chesf, Eletronorte, Eletrosul e Furnas). Também controla os ativos de energia nuclear (uma usina está em funcionamento) e detém 50% do controle da Itaipu Binacional (em conjunto com o Paraguai), atualmente a maior usina de energia elétrica no mundo, com capacidade de 12 mil MW.

Além da autorização para expandir o fornecimento de energia elétrica e fazer os investimentos necessários em transmissão, a Eletrobrás também se tornou o patrocinador e organizador de duas entidades setoriais. Em 1973, o Grupo de Coordenação para Operação Interligada (GCOI) foi criado para controlar o sistema centralizado de despacho através da otimização do fluxo

de água, como descrito acima. Em 1982, o Grupo de Coordenação do Planejamento do Sistema de Energia Elétrica (GCPS) foi criado para projetar a demanda de energia elétrica através de previsões macroeconômicas e, com base nos resultados, definir os investimentos necessários para a expansão das atividades de geração, transmissão e distribuição. Também estabeleceu o cronograma dos projetos de investimento, priorizando os mais eficientes.

A Eletrobrás também foi responsável pela administração de significativos recursos financeiros destinados aos investimentos no setor elétrico (muitos dos quais voltados para as regiões Norte e Nordeste). Seus recursos financeiros incluíam o RGR, uma contribuição cobrada das empresas de energia elétrica proporcional a seus ativos, além de receitas obtidas diretamente dos usuários finais. Essas receitas incluíam não apenas impostos específicos sobre a utilização de energia, como também empréstimos compulsórios que os grandes consumidores de energia eram obrigados a fazer para a Eletrobrás, para financiar a expansão da infra-estrutura.

Por sua vez, os recursos assim criados eram re-emprestados pela Eletrobrás para várias empresas de serviços públicos com base em seu plano decenal de investimentos, anualmente atualizado pelo GCPS. No entanto, as empresas de energia elétrica também começaram a contrair nos mercados de capitais quantidades cada vez maiores de dívidas, utilizando especialmente o mercado de empréstimos sindicalizados que floresceu nos anos 70. Tais empréstimos contavam com garantia soberana.

Embora o modelo centralizado parecesse funcionar razoavelmente bem, não era totalmente abrangente. Teoricamente, o modelo deixava para os governos estaduais apenas a responsabilidade da distribuição de energia elétrica, através de empresas monopolistas que operavam no mesmo nível. No entanto, os governos dos estados mais ricos nas regiões Sul e Sudeste resistiram a esse modelo centralizado e implementaram programas agressivos de investimento para a criação de seus próprios ativos de geração e transmissão, para melhor acomodação de sua maior base industrial e economias com crescimento mais acelerado. A longo prazo, esses programas transformaram os ativos de geração e transmissão em parte importante do setor de serviços públicos. Como mostra a Tabela 1, Cesp, Cemig, Copel e CEEE detinham uma fatia considerável dos ativos de geração de energia elétrica em 1995, além do controle das atividades de distribuição.¹

1 Light e Eletropaulo também tinham ativos de geração significativos, mas eram principalmente empresas de distribuição.

Em relação ao sistema de transmissão, dois principais sistemas interligados foram criados: o primeiro para as regiões Norte/Nordeste; e o segundo para as regiões Sul/Sudeste.² No Norte (principalmente na região amazônica), foram desenvolvidos alguns sistemas isolados para atender as áreas urbanas ao longo da floresta amazônica.

Devido às tendências históricas em favor do desenvolvimento de energia hidrelétrica, as usinas termelétricas são minoria na geração de energia elétrica no Brasil (como mostra a Tabela 1), exceto pelos sistemas isolados na região Norte. As usinas termelétricas operam no sistema interligado em condição de *stand-by* por causa de seus altos custos. Em geral, são ligadas

Tabela 1
Capacidade instalada das usinas elétricas – 1995
(MW)

Empresas	Usinas hidrelétricas	Usinas termelétricas	Total
Eletronorte	4.718	783	5.501
Chesf	8.617	290	8.907
Furnas	7.212	1.297	8.509
Eletrosul	2.602	620	3.222
Eletrobrás (total)	23.149	2.990	26.139
Itaipu	6.300		6.300
Cesp (São Paulo)	9.461		9.461
Cemig (Minas Gerais)	4.928	125	5.053
Copel (Paraná)	3.324	20	3.344
CEEE (Rio Grande do Sul)	896	511	1.407
Light (Privada)	768		768
Celg	675	3	678
Eletropaulo	820	470	1.290
Total	27.172	1.129	28.301
Outras	514	558	1.072
Total geral	50.835	4.677	55.512

Fonte: Oliveira (1997, p. 12).

2 Atualmente, a Eletrobrás está investindo em uma linha de transmissão que irá interligar os dois sistemas.

durante as estações especialmente secas e operam com carga máxima, para otimizar seu funcionamento e a geração de energia hidrelétrica. Os altos custos das usinas termelétricas são compartilhados por todas as empresas no sistema interligado, através de uma “conta de consumo de combustível” (CCC), que subsidia efetivamente os custos adicionais incorridos pelas usinas termelétricas, em comparação com os custos das usinas hidrelétricas.

A contribuição de Itaipu, a usina binacional Brasil-Paraguai, também é significativa. De acordo com uma lei promulgada em 1973, as empresas de distribuição de energia elétrica são obrigadas a comprar uma porção predefinida da capacidade de geração da Itaipu proporcional a sua fatia de mercado. O custo da energia adquirida de Itaipu baseia-se no serviço da dívida da usina, acrescido de uma taxa de transmissão.

O sistema centralizado também incluía uma agência regulatória, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee), criado em 1965. Essa agência, anteriormente sob a jurisdição do Ministério das Minas e Energia, era responsável pela distribuição de concessões para as atividades de geração, transmissão e distribuição. No entanto, com base no velho modelo, não havia necessidade da solicitação de licitações na distribuição de concessões.

O Dnaee, no entanto, não era independente e, na verdade, não tinha nem mesmo um papel preponderante na fixação das tarifas para o setor. Como a maioria de seus funcionários vinha das próprias empresas de serviços públicos, ocorreu o típico problema do regulamentador ficar na mão do regulamentado [Pires e Piccinini (1998, p. 35)]. O envolvimento do Dnaee na administração das tarifas foi reduzido ainda mais após 1975, quando o Ministério da Fazenda começou a tratar dos reajustes de tarifas, como parte do esforço para controlar o crescimento da inflação.

Em 1974, as tarifas de energia elétrica foram unificadas em todo o país. Dada uma inflação de 30/40 pontos percentuais por ano em meados dos anos 70, os reajustes de tarifa eram cruciais para a preservação dos retornos reais de todas as empresas do setor elétrico. Assim, adotou-se um princípio para garantir às empresas um retorno mínimo de 10% sobre seus ativos. Como as tarifas eram iguais, enquanto a estrutura de custos e ativos era diferente, era necessário compensar as empresas com retornos menores, obtendo receita adicional daquelas com retornos maiores. O mecanismo adotado foi a Conta de Resultados a Compensar (CRC), na qual as empresas acumulavam resultados positivos ou negativos para posterior acerto. A CRC foi projetada como um mecanismo de soma zero para o setor como um

todo, embora mais tarde a alta inflação tenha causado reais prejuízos líquidos no setor.

Através da centralização do planejamento da operação e, de certo modo, até mesmo dos recursos financeiros para investimento, o setor elétrico do Brasil cresceu rapidamente no final dos anos 60 e 70, espelhando o crescimento da economia brasileira como um todo, enquanto continuava a subsidiar os consumidores industriais. Esse crescimento foi auxiliado pela supressão de questões não-econômicas, principalmente a ausência de legislação referente a questões ambientais (enormes porções de terra eram inundadas para criar a barragem para as usinas hidrelétricas) durante esse período, devido às prioridades do governo militar, então no poder.

No entanto, o sistema centralizado alcançou seus objetivos estratégicos. Por volta de 1995, o Brasil havia construído 55.512 MW de capacidade de geração de energia elétrica, 153.406 km de linhas de transmissão (incluindo aquelas de 34 KV ou mais) e 1,6 milhão de km de linhas de distribuição [Oliveira (1997, p. 11)]. Mesmo que ao final o sistema centralizado tenha sido esmagado por seu peso financeiro, ele deve ser visto como um sucesso histórico.

2. A crise do modelo centralizado nos anos 80 e a necessidade de reestruturação

No início dos anos 80, o modelo centralizado começou a mostrar sinais de fraqueza econômica e financeira. Fundamentalmente, a centralização do planejamento e a facilidade de obtenção de financiamento não submetem as decisões de investimentos ao mesmo tipo de exame usado na avaliação de investimentos privados – isto é, análise de fluxos de caixa descontado.³

No ambiente centralizado, as empresas de energia elétrica em geral eram administradas por engenheiros, deixando para os administradores financeiros a tarefa de “pagar as contas” e obter os financiamentos necessários. Embora seja coerente com a estratégia liderada pelo Estado nos anos 70, essa cultura pressupunha a ausência de restrições de financiamento. Como a economia de escala era a prioridade que definia a maior parte das decisões sobre investimentos, as usinas maiores eram preferidas às menores. Isto resultou em projetos enormes, demandando grandes dispêndios com ativos

3 Por exemplo, nenhuma das 20 usinas elétricas construídas no Estado de São Paulo pela Cesp foi avaliada através da análise de fluxo de caixa.

fixos e períodos de maturação longos – fatores que, posteriormente, impediram o término da construção de muitas delas [Oliveira (1997, p. 27)]. Por volta de 1992, os investimentos paralisados nas usinas de energia elétrica alcançaram a cifra de US\$ 10 bilhões e os ativos ociosos representavam 10 GW de capacidade potencial adicional [Pires e Piccinini (1998, p. 35)].

Além disso, como um retorno confortável sobre o ativo era garantido, não havia incentivo para o aumento da eficiência. Em um problema compartilhado por outras empresas estatais de outros setores, as empresas de serviços públicos de eletricidade não tinham controle sobre os custos operacionais, basicamente porque não tinham motivação para compreender (e assim, não tinham conhecimento) dos fluxos de caixa operacionais até mesmo nos níveis mais básicos. Tal ignorância foi especialmente nociva considerando-se a natureza distinta dos investimentos, dos custos de manutenção e dos retornos envolvidos nas diferentes atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Os custos tinham um papel importante apenas no que se referia ao aspecto contábil, já que eram a linha de base na fixação de tarifas para a obtenção de uma remuneração mínima garantida.

Em 1982, o colapso do financiamento internacional que se seguiu à inadimplência da dívida externa do México produziu no Brasil um choque intenso que resultou em uma severa crise fiscal, estagnação econômica e inflação muito alta. Para aliviar o efeito da crise econômica sobre os consumidores, as tarifas do setor público eram freqüentemente utilizadas como uma ferramenta antiinflacionária pelos legisladores que mantinham os índices de reajuste abaixo dos índices de inflação. As empresas de serviços públicos reagiram, em princípio, reduzindo seus programas de investimento à medida que caía a demanda e explodiam os custos dos empréstimos. No entanto, essa reação mostrou-se insuficiente, dada a necessidade de investimentos para a manutenção e a expansão mínimas necessárias; na verdade, algumas receitas não conseguiam nem cobrir os custos operacionais. Portanto, a maior parte das empresas não teve outra escolha senão expandir as atividades de empréstimo e aumentar sua alavancagem.

Ao mesmo tempo, ao não atingirem o mínimo de 10% de retorno sobre ativos, as empresas do setor elétrico, como um grupo, começaram a acumular cada vez mais uma posição de credor líquido nas suas contas CRC (isto é, o sistema não era mais de soma zero). Como o governo não permitia um reajuste adequado das tarifas, as empresas tentaram obter do governo uma compensação via mecanismo CRC que, em vista de seus próprios problemas, o governo se recusou a fornecer.

Do ponto de vista do financiamento, a crise do setor público privou o modelo centralizado do financiamento a baixo custo. As empresas não podiam mais basear seu financiamento na garantia soberana, independente de sua própria eficiência microeconômica. Como resultado, os custos de financiamento dispararam ao mesmo tempo em que os empréstimos tornaram-se uma fonte de capital mais importante (e, em alguns casos, crítica). O Gráfico 1 mostra o impacto desse fenômeno sobre os níveis de investimento no setor elétrico. De um total de US\$ 14 bilhões/ano verificados no período 1980/82, os investimentos caíram para US\$ 12 bilhões até o final da década. Nos anos 90, os investimentos continuaram em queda, atingindo níveis abaixo de US\$ 5 bilhões em 1995/96.

A Tabela 2 mostra como essa crise financeira afetou as receitas e despesas das empresas do setor elétrico. Sob a ótica da receita, os empréstimos e financiamentos externos aumentaram como proporção da receita total, enquanto as tarifas decresceram em termos reais. No que diz respeito às despesas, os investimentos experimentaram uma queda significativa na medida em que foram suplantados pelo aumento no serviço da dívida. Conseqüentemente, o setor elétrico apresentou capital de giro líquido negativo a partir da segunda metade da década de 80 em diante.

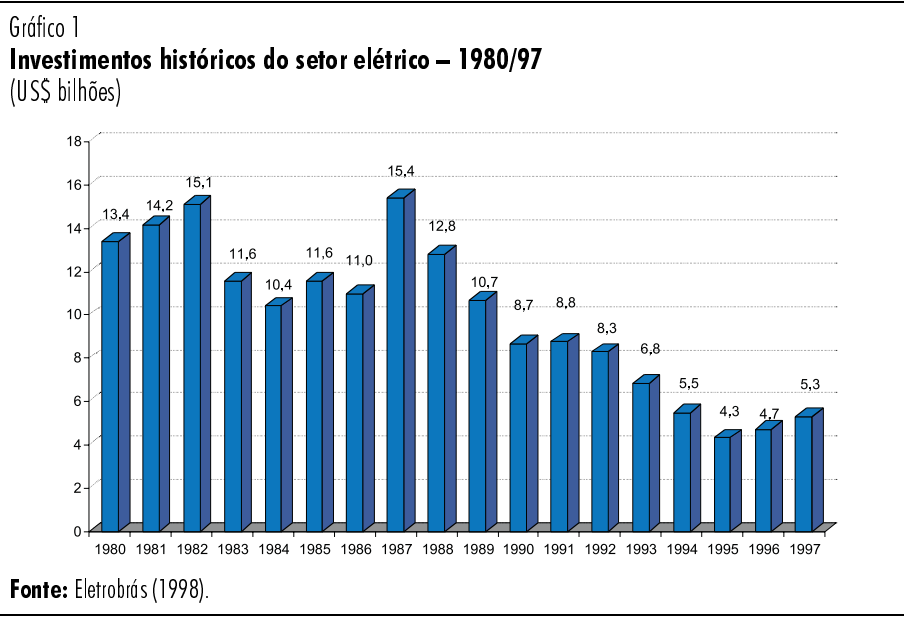


Tabela 2

Fontes financeiras agregadas e utilizações no setor elétrico do Brasil – 1970/94
(%)

	1970	1975	1980	1985	1989	1994
Fontes de captação de recursos	100	100	100	100	100	100
Recursos gerados internamente	42	44	44	38	11	67
Receita operacional	25	20	29	25	8	54
IUEE	7	8	4	3	0	0
Empréstimos compulsórios	10	7	5	4	2	0
RGR	0	9	6	6	1	13
Governos federal e estaduais ^a	21	18	5	2	44	21
Empréstimos e financiamento do mercado	37	38	51	60	45	12
Utilizações dos recursos	100	100	100	100	100	100
Investimentos	76	75	54	40	25	70
Pagamento dos juros da dívida	14	15	31	68	98	66
Dividendos e outros	0	2	7	2	19	8
Mudança no capital de giro líquido	10	8	8	-10	-42	-44

Fonte: Oliveira (1997, p. 130).

^aIncluindo a apropriação CRC; a alta dessa categoria em 1989 representa a falta de compensação do governo discutida no texto.

Uma fonte de exacerbção da crise financeira foi a importância crescente dada às questões ambientais nos anos 80. Após o retorno à democracia em 1985, foram promulgadas leis que obrigam o empreendedor de qualquer investimento de porte, como um projeto de construção de usinas, a realizar um Estudo/Relatório de Impacto Ambiental, o assim chamado EIA/RIMA. Na maior parte dos casos, esse novo procedimento resultou em pagamentos significativos de ressarcimento a municípios e comunidades cujas propriedades foram inundadas pelos reservatórios das novas usinas hidrelétricas. Esses pagamentos, que naturalmente elevaram os custos desses projetos, tornaram-se mais freqüentes e onerosos à medida que os governos locais recuperaram poder durante a restauração da democracia.

Mesmo assim, a eficiência administrativa parece explicar por que a crise financeira afetou algumas empresas mais do que outras. Ao final de 1995, a dívida total do setor elétrico atingiu US\$ 25 bilhões ou 14,43% do total de ativos. Esse índice difere significativamente entre as empresas como visto na Tabela 3. Em algumas empresas, o total da dívida excedia 25% do total

Tabela 3
Razão dívida/ativos no setor elétrico
 (US\$ Milhões)

Empresa	Dívida	Ativo	Razão dívida/ativo (%)
Furnas	1.433.770	27.744.757	5,17
Eletrosul	1.114.887	7.650.299	14,57
Chesf	4.712.543	21.441.668	21,98
Eletronorte	1.584.606	21.724.591	7,29
Light	585.904	8.162.073	7,18
Ceal	115.248	337.401	34,16
Ceam	7.013	328.403	2,14
CEB	25.416	551.580	4,61
CEEE	1.516.150	5.710.198	26,55
Celesc	74.844	1.748.243	4,28
Celg	753.468	2.572.262	29,29
Celpa	129.432	955.995	13,54
Celpe	30.187	863.437	3,50
Cemar	83.285	713.028	11,68
Cemat	106.638	950.707	11,22
Cemig	777.763	11.860.565	6,56
Cepisa	24.741	263.707	9,38
CER	5.425	32.097	16,90
Cerj	195.695	622.686	31,43
Ceron	63.719	313.600	20,32
Cesp	6.409.024	24.277.892	26,40
Coelba	352.002	1.875.663	18,77
Coelce	110.244	676.351	16,30
Copel	619.268	5.912.560	10,47
Cosern	59.772	348.150	17,17
CPFL	243.637	3.192.332	7,63
Eletoacre	12.385	92.991	13,32
Eletropaulo	1.777.539	12.870.639	13,81
Energipe	19.591	163.884	11,95
Enersul	265.094	962.492	27,54
Escelsa	1.543	926.102	0,17
Saelpa	14.490	246.683	5,87
Total	23.225.325	166.093.034	13,98

Fonte: Oliveira (1997, p. 38).

de ativos. Em especial, apenas uma empresa (Cesp) respondia por mais de 25% do total da dívida, enquanto (como indica a Tabela 3) empresas similares como a Cemig e a Copel, que também eram empresas com integração vertical como a Cesp, apresentavam um índice dívida/ativo muito mais baixo, 6,56% e 10,47% respectivamente.

A crise foi pior nas empresas estaduais. No momento em que os bancos comerciais estaduais tiveram dificuldades no início dos anos 80, alguns estados começaram a utilizar suas empresas de energia elétrica para o financiamento indireto de seus déficits públicos. Isso podia ser feito responsabilizando-se essas empresas por algumas atividades não relacionadas com o seu ramo de negócios.

Diferentes variações desse esquema ocorreram no Estado de São Paulo, por exemplo. A Cesp, que detém quase todos os ativos de geração no estado, fez investimentos significativos na hidrovia Tietê-Paraná (na verdade subsidiando os interesses do setor privado na região) sem receber nenhum ressarcimento. A Eletropaulo, maior empresa de distribuição do país à época, ficou responsável pelas operações de controle de inundações nos principais rios da cidade de São Paulo, mas não foi ressarcida pelo governo estadual, seu principal acionista.

Em alguns casos, as empresas de energia elétrica foram utilizadas como uma frente de contratação de funcionários com altos salários, que não trabalhavam na empresa ou que eram emprestados para outras entidades governamentais sem compensação. Uma prática comum também era a do não-pagamento das contas de energia elétrica por algumas entidades – prática que envolveu também alguns governos locais em alianças políticas com o governador do estado.

3. A formação de um novo modelo nos anos 90: as novas leis de tarifas e de concessões

No início dos anos 90, o modelo centralizado ainda estava em circulação, mas suas diversas falhas – ineficiência econômica, vulnerabilidade a reveses financeiros e serviço da dívida elevado – indicavam que essa já não era a melhor maneira de progredir. Assim, começou a busca por um novo modelo de operação, extremamente necessário.

3.1. O fim do nivelamento das tarifas e do retorno mínimo sobre ativos

O primeiro movimento em direção à reforma foi feito em 1993, com a aprovação da Lei 8.631, que eliminou o nivelamento geográfico das tarifas e os 10% mínimos de retorno sobre ativos. A nova fórmula para a fixação de tarifas foi baseada na estrutura de custos das empresas e projetada para refletir as necessidades de fluxo de caixa das empresas, em vez de constituir uma meta arbitrária para o retorno sobre ativo.

A subsequente eliminação dos créditos acumulados de CRC, no valor aproximado de US\$ 25 bilhões, também foi muito importante. Esses créditos não saldados foram parcialmente utilizados para compensar os US\$ 5 bilhões em atrasados devidos pelas empresas do setor, relativos à compra de energia da Eletrobrás. Em outras palavras, a Eletrobrás absorveu o subsídio implícito, concedido aos consumidores nos anos anteriores, através da redução do valor real das tarifas de consumo, que foi o principal causador da acumulação dos créditos CRC. Os restantes US\$ 20 bilhões em créditos foram utilizados para pagamentos de impostos federais [Pires e Piccinini (1998, p. 38)]. Além disso, as empresas com créditos excedentes puderam vendê-los a outras empresas do setor ou utilizá-los em dívidas futuras que viessem a contrair com o governo.

Na esteira da Lei 8.631, foram definidos dois conjuntos de tarifas de energia elétrica. A tarifa de *suprimento* é o índice de atacado cobrado por uma geradora de energia elétrica na venda para as empresas de distribuição; esse índice também inclui o custo de utilização da linha de transmissão de alta voltagem. (No novo modelo, a cobrança de geração e transmissão será separada.) A tarifa de *fornecimento* é o índice cobrado pelas empresas de distribuição do consumidor final. Esse índice é diferente para cada setor (por exemplo: domicílio, indústrias, empresas comerciais) e para a quantidade de energia consumida.⁴

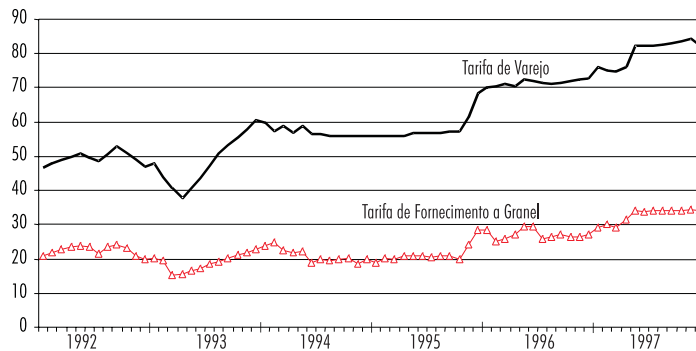
No entanto, o Gráfico 2 mostra que a Lei 8.631 não foi inicialmente eficiente em ajudar as tarifas do setor elétrico a recuperar seu valor real. Imediatamente após a promulgação da lei, o presidente Itamar Franco decidiu que o reajuste das tarifas públicas deveria ficar abaixo do índice de inflação para beneficiar a população. Nessa ocasião, o programa de priva-

4 Em Pires e Piccinini (1998) há uma discussão detalhada dos processos de fixação de tarifas no setor elétrico brasileiro.

Gráfico 2

Preços médios para energia elétrica – 1992/97

(Preços atuais, R\$/MWh, sem Itaipu)



Fonte: Eletrobrás (1998).

tização já havia sido iniciado, pelo menos do ponto de vista técnico, mas havia um compromisso limitado por parte do presidente para sua implantação mais agressiva.

Entretanto, como ilustra o Gráfico 2, os valores reais das tarifas de energia elétrica começaram sua recuperação no final de 1993 e continuaram a ganhar terreno nos anos seguintes. O estímulo inicial para a recuperação surgiu das empresas de serviços públicos que exerceram um *lobby* contra a política de manter as tarifas abaixo da inflação, logrando algumas modificações ao longo do tempo. Mais importante, no entanto, foi a adoção do Plano Real em julho de 1994 e a subsequente queda da inflação.

3.2. As novas leis de concessão

A real reestruturação e privatização do setor elétrico só ocorreu efetivamente após a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995. Nesse mesmo ano, o Congresso aprovou a Lei Geral de Concessões (oficialmente, Lei 8.987). Conceitualmente, essa lei foi projetada para ser uma expressão prática e efetiva da Constituição de 1988, que exigia que as concessões fossem distribuídas por meio de licitações. Portanto, a Lei Geral de Concessões fornecia as regras gerais para a licitação das concessões em vários segmentos de infra-estrutura, incluindo o setor elétrico. Os direitos e obrigações das concessionárias foram estabelecidos, e a necessidade de um sistema tarifário e regulador, que garantisse o “equilíbrio econômico e financeiro” da concessão, foi reconhecida.

Complementando a base estabelecida pela Lei 8.987, a Lei 9.074 foi aprovada em meados de 1995. Essa lei estabelece vários princípios relativos à renovação das concessões no setor elétrico. As concessões antigas poderiam ser renovadas ou novas concessões concedidas após o desmembramento das atividades de geração, transmissão e distribuição. As tarifas para novas concessões ou para sua renovação deveriam ter como base a estrutura de custos de cada segmento do mercado de energia elétrica (geração, transmissão e distribuição). A tarifa de suprimento original deveria ser dividida em custos separados e visíveis de geração e a transmissão de energia elétrica.

No que se refere às concessões de geração de energia elétrica, a Lei 9.074 estendeu por 20 anos as concessões das usinas de energia elétrica que estavam em construção. Nos casos em que os projetos foram formalmente declarados “em atraso”, a empresa foi obrigada a apresentar um plano para sua conclusão em que o capital privado respondesse por, no mínimo, um terço do financiamento total, como forma de estimular a aplicação de técnicas de *project finance*. Várias tentativas foram feitas para introduzir capital privado para a conclusão das usinas inacabadas (algumas delas foram feitas ainda antes da promulgação da Lei 9.074), como as usinas de Serra da Mesa, Itá, Jacuí e Canoas.

A Lei 9.074 também foi importante porque introduziu o conceito de produtor independente de energia elétrica (IPP). Antes, as geradoras de energia elétrica privadas podiam apenas produzir energia para seu próprio consumo ou para venda às concessionárias de distribuição. A Lei 9.074 estabelece que um IPP pode vender sua energia para “consumidores livres”, definidos como aqueles com uma carga de energia igual ou superior a 10 MW e voltagem utilizada de 69 KV ou mais.

4. O novo modelo proposto pela Coopers & Lybrand

No início de 1995, o governo de São Paulo propôs um modelo pioneiro para a reestruturação que visava ao desmembramento das três empresas pertencentes ao governo estadual (Cesp, Eletropaulo e CPFL) para fins de privatização. Essa proposta foi recebida com violenta crítica, tanto daqueles que se opunham ao desmembramento e à privatização das empresas por princípio como também daqueles que, apesar de aprovarem a privatização em geral, desejavam um processo mais rápido, mesmo ao custo da não implementação de um ambiente competitivo no setor elétrico.

Apesar dessas características pioneiras, o modelo de São Paulo não poderia progredir, se determinados fatores que teriam um impacto sobre o modelo em nível federal não fossem definidos. Esses fatores incluem questões relativas ao sistema centralizado de despacho, o tratamento das linhas de transmissão, a necessidade de divisão das tarifas de geração e transmissão e outras questões relacionadas. Além disso, os investidores provavelmente não iriam comprometer seu capital em novos projetos a não ser que o novo ambiente regulatório, e especialmente o processo de fixação de tarifas, estivesse claramente definido com antecedência.

No início de 1996, a Eletrobrás contratou a firma americana de consultoria e contabilidade Coopers & Lybrand, através de licitação, para projetar um novo modelo para o setor elétrico no Brasil. Como iremos notar mais adiante, isso não impediu que o governo federal e alguns governos estaduais começassem a privatizar as empresas de distribuição por conta própria. No entanto, um novo modelo era crucial para a privatização de ativos de geração de energia elétrica, bem como a criação do ambiente adequado para a estimulação de novos projetos privados de geração. O desafio para a Coopers & Lybrand foi a criação de um modelo descentralizado e funcional que fosse efetivo, mesmo se alguns participantes do setor não levassem a cabo as suas privatizações.

A Coopers & Lybrand apresentou o seu relatório em meados de 1997. As suas principais recomendações, que analisamos a seguir, foram: a) a criação de um mercado atacadista de eletricidade (MAE); b) o estabelecimento de “contratos iniciais” para criar uma fase de transição para o mercado de energia elétrica competitivo; c) o desmembramento dos ativos de transmissão e a criação de um Operador Independente do Sistema (OIS) para administrar o sistema interligado; e d) a organização das atividades financeiras e de planejamento neste novo cenário.

4.1. O Mercado Atacadista de Eletricidade (MAE), os Contratos Iniciais e o Operador Independente do Sistema (OIS)

A criação de um novo ambiente competitivo através de um mercado atacadista de eletricidade no Brasil enfrentou inúmeros desafios. A primeira questão foi a necessidade de considerar o destino do sistema centralizado de despacho, que havia sido criado para otimizar a exploração dos recursos hidrológicos exógenos do ponto de vista técnico. Os especialistas da

Eletrobrás sempre se opuseram ao desmembramento do sistema centralizado de despacho com a justificativa de que isto, no final, iria aumentar não apenas os custos, mas também os riscos de falta de energia.

Outra questão crucial era que, diferentemente de outros países, a energia fornecida pelas usinas existentes, a “velha energia”, é na verdade mais barata do que a energia resultante dos novos projetos, a “nova energia”, tanto porque as usinas hidrelétricas antigas representavam os projetos eficazes em termos de custo ou porque os custos de capital já foram totalmente amortizados.

Além disso, algumas empresas têm custos de investimento ilíquidos encailhados em projetos inacabados. As despesas de manutenção desses investimentos de capital iriam aumentar significativamente o custo da energia das empresas de geração (denominadas “gencos” pela Coopers & Lybrand) que carregavam tais custos. Em outras palavras, empresas altamente eficientes iriam competir com outras que seriam inerentemente menos competitivas porque carregariam o fardo adicional desses custos.

O MAE, como proposto pela Coopers & Lybrand, irá substituir o antigo sistema de comando regulatório na fixação das tarifas e dos termos dos contratos de energia elétrica existentes. O MAE será o foro para a fixação de um preço de referência para a energia vendida através de contratos bilaterais entre gencos e empresas distribuidoras ou relacionados a um IPP e seus consumidores livres. O MAE irá também estabelecer um preço à vista da energia que irá refletir o custo adicional de curto prazo da geração de energia marginal; esse preço à vista será determinado pelas empresas de serviços públicos e o regulamentador. O preço à vista irá refletir apenas os custos de geração, com o pagamento em separado dos custos de transmissão pela empresa de distribuição.

A maior parte da energia consumida continuará a ser negociada através de contratos bilaterais que visam reduzir a volatilidade de preço experimentada por todos os participantes do mercado. Além disso, acordos de compra de energia (PPA) ou contratos de longo prazo entre IPPs e empresas de distribuição/consumidores livres serão necessários para a execução das técnicas de *project finance* para novos projetos de geração. Estima-se que o mercado à vista irá atingir apenas 10% a 15% do MAE [Pires e Piccinini (1998, p. 44)]. A entrega física especificada nos contratos bilaterais será garantida por uma nova entidade, o OIS, que irá ter um papel similar ao do GCOI no modelo centralizado.

O OIS é projetado para manter os benefícios técnicos do sistema centralizado de despacho, permitindo ao mesmo tempo a descentralização da

propriedade de ativos. O OIS terá sob seu controle todos os fluxos de energia negociados tanto no mercado bilateral como no mercado à vista, de maneira a otimizar a produção dos ativos de geração das hidrelétricas e das termelétricas. Se houver necessidade de um racionamento de energia devido a uma estação excepcionalmente seca, o OIS, unilateralmente, irá definir a distribuição de energia para todos os participantes do mercado, substituindo os termos dos contratos bilaterais e obrigando todas as empresas a compartilhar o ônus proporcional a seus contratos.

Para resolver o problema da variação estrutural de custo causada pelos custos de investimentos sem liquidez, e pelas diferenças entre “nova energia” e “velha energia”, o estudo da Coopers & Lybrand apresentou a idéia dos “Contratos Iniciais”. São contratos mandatários que devem ser assinados entre os geradores de energia e as empresas de distribuição como parte da introdução do novo modelo. O conceito é fazer com que as empresas eficientes assinem contratos com preços mais baixos do que outras menos eficientes (especialmente aquelas com altos custos de investimentos ilíquidos) que cobram preços mais altos. Todos os compradores de energia seriam então obrigados a aceitar o mesmo *mix* de contratos de preço alto e preço baixo – procedimento que tornaria o novo custo médio da aquisição de energia similar ao custo anterior a tais contratos. Por esse mecanismo, os fornecedores de baixo custo não teriam que racionar a demanda através de aumento de preço e os fornecedores de preço alto não seriam imediatamente forçados a assumir o papel de produtor “sobressalente”, com todas as conseqüências econômicas resultantes.

A proposta da Coopers & Lybrand sugeriu que tais contratos vigorem por 15 anos (20 anos no caso de usinas no Norte e Nordeste). Após seis anos (11 para as usinas no Norte e Nordeste), haveria uma remoção gradual a tais contratos, liberando as empresas para a aquisição de energia no mercado livre, tanto através de contratos bilaterais como no mercado à vista. Isto daria aos produtores de alto custo tempo para diminuir seus custos e concluir ou dar baixa contábil em projetos inacabados. De acordo com Feldman (1998, p. 45):

“O modelo não propõe uma única enorme explosão, mas uma série de detonações controladas através das quais irá introduzir progressivamente um mercado de energia elétrica competitivo. Embora isto deixe o capital privado inseguro, é mais realista do que o sistema de mercado livre na Europa Oriental.”

A energia adquirida através dos Contratos Iniciais também irá incluir a energia gerada em Itaipu, nas usinas de energia nuclear e nas usinas termoelétricas existentes que recebem subsídios via CCC. Para que as

empresas com integração vertical (especialmente a Copel e a Cemig, que não estão no cronograma da privatização) não tenham vantagens de custo, no máximo 50% das necessidades de energia de uma empresa podem ser autofornecidas. O restante de sua própria geração deve ser vendido através de contratos bilaterais ou no mercado à vista no MAE.

4.2. Administração do sistema de transmissão

O estudo da Coopers & Lybrand recomenda que o OIS seja estruturado como um órgão independente, sem fins lucrativos, atuando com neutralidade sob a supervisão do órgão regulamentador (a Aneel, que será discutida neste artigo). O controle acionário do OIS englobaria cinco grupos de acionistas: as *gencos*, as empresas de transmissão, as empresas de distribuição, os consumidores livres e o setor público.

O OIS seria responsável pela administração do sistema de transmissão (também conhecido como “rede básica”), definido de maneira tal que inclui as linhas de transmissão de 230 KV ou superior. A autoridade do OIS sobre esta tarefa é necessária porque a propriedade dos ativos de transmissão serão compartilhados pelos governos federal e estaduais, pelo menos nos estágios iniciais do novo modelo. Embora as empresas de transmissão possam ao final ser privatizadas, este passo não é prioritário porque a maior parte dos ativos do setor elétrico é constituída pela geração e distribuição e porque o sistema de transmissão não se presta à competição como os sistemas de geração ou de distribuição.

No entanto, as taxas de transmissão seriam unificadas sob a administração do OIS, já que as empresas de transmissão (denominadas *transcos* pela Coopers & Lybrand) iriam estabelecer um contrato segundo o qual o OIS administraria suas operações diárias em troca dos pagamentos recorrentes.

As *transcos* continuarão a ser responsáveis pela manutenção de seus ativos e podem ser solicitadas pelo OIS a investir na expansão do sistema, o que implicaria pagamentos adicionais do OIS às *transcos*. Alternativamente, o OIS pode solicitar licitações para uma nova concessão de linha de transmissão. Com base neste acordo, as *gencos* e as empresas de distribuição iriam assinar contratos tanto com o OIS como com as *transcos*. A tarifa de transmissão iria refletir o custo adicional da utilização da rede em diferentes locais, com base na metodologia do custo marginal de longo prazo, de maneira a garantir a viabilidade de novos investimentos.

4.3. Planejamento e financiamento no novo modelo

Apesar da defesa geral de soluções competitivas para questões estruturais, o modelo da Coopers & Lybrand recomenda que o planejamento estratégico centralizado, atualmente utilizado pela GCPS, continue como “planejamento indicativo”. No entanto, o planejamento seria realizado por uma nova entidade, o Instituto para o Desenvolvimento do Setor Elétrico, com uma estrutura acionária similar a do OIS. O planejamento indicativo englobaria um período de 25 anos e envolveria o estudo das capacidades hidrológicas, impactos ambientais e questões relacionadas. O objetivo da pesquisa seria o de encontrar os melhores propósitos para os investimentos privados no setor sem a criação de prioridades predeterminadas e vinculadas ao investimento privado.

Uma proposta mais polêmica do relatório da Coopers & Lybrand sugere a manutenção da Eletrobrás como o Agente Financeiro (AFS) para o setor elétrico. Seus recursos incluiriam os retornos a serem recebidos pela Eletrobrás referentes aos empréstimos em carteira feitos para empresas de energia elétrica, incluindo Itaipu. O AFS também poderia repassar empréstimos de entidades como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que negociam apenas com instituições estatais. O AFS poderia contribuir para o projeto de financiamento fazendo empréstimos subordinados, assumindo os riscos relativos às questões ambientais ou a mudança regulatória. Em tal papel, a atuação da Eletrobrás seria igual à de uma verdadeira *holding* comercial.

Embora a Eletrobrás tenha demonstrado claramente habilidade no financiamento do setor elétrico, questões como o risco de crédito devem ser melhor administradas por uma instituição financeira, que também tem alternativas mais amplas de obtenção de recursos. Ferreira (1995) propõe que a tarefa do suporte do financiamento do projeto através de dívida subordinada e outros veículos seja atribuída ao BNDES, o banco de desenvolvimento do governo brasileiro. Ao final, os fundos atualmente administrados pela Eletrobrás poderiam formar um fundo específico visando o financiamento de projetos de energia elétrica sob a administração do BNDES.

5. Implementação do modelo da Coopers & Lybrand

O último passo na conclusão da estrutura para a privatização dos ativos de geração brasileiros foi dado pela Lei 9.648, promulgada em maio de 1998, que incorpora as recomendações feitas pelo relatório da Coopers & Lybrand.

Essa lei cria formalmente o MAE, que irá estabelecer o preço de referência para a energia comprada por meio de contratos bilaterais, ao mesmo tempo em que administrará o mercado à vista. A coordenação do sistema de despacho será atribuída a uma entidade similar ao OIS, chamada de Operador Nacional do Sistema Elétrico, entidade que irá absorver as atividades atualmente sob a coordenação do GCOI.

A Lei 9.648 também regulamenta os Contratos Iniciais. Todas as empresas de energia elétrica são obrigadas a assinar novos PPAs válidos para o período 1998/2005, com a quantidade de energia comprada definida pelo GCOI para 1998 e pelo GCPS (através de suas diretrizes de planejamento) para os anos restantes até 2002. Nos três anos seguintes, a quantidade de energia adquirida sob esse esquema sofrerá uma redução anual de 25% da quantidade adquirida em 2002. Portanto, os contratos iniciais irão vigorar por apenas sete anos, um período muito menor do que os 15 anos recomendados no relatório da Coopers & Lybrand.

As usinas termelétricas integrantes do sistema interligado tiveram, a partir de 6 de fevereiro de 1998, seus custos mais altos compartilhados com todos os participantes do sistema interligado (através da conta CCC) até 2002. A conta CCC será gradualmente extinta durante os três anos seguintes a 2002. As usinas termelétricas que ingressaram no sistema após 6 de fevereiro de 1998 não receberão tal compensação através da CCC. Também por volta de 2002, a RGR (a contribuição paga pelas empresas à Eletrobrás) será eliminada e a redução dos custos repassada aos consumidores por meio da redução de tarifas.

Por fim, a lei autoriza a reestruturação das três subsidiárias remanescentes da Eletrobrás. A privatização de sua primeira *genco*, Gerasul, foi bem-sucedida em meados de setembro de 1998, iniciando efetivamente a privatização da Eletrobrás. Gerasul é a *genco* resultante da cisão da Eletrosul, que também deu origem a uma *transco*.

O valor da tarifa de suprimento para a Gerasul é de R\$ 28/MW. Os ativos de transmissão da Eletrosul, ainda em posse da Eletrobrás, serão remunerados de acordo com o princípio do “teto de remuneração”. Esse critério estabelece uma quantia nominal máxima para a receita anual da *transco* após a análise de considerações de eficiência [Pires e Piccinini (1998, p. 45)].

No que se refere às outras subsidiárias da Eletrobrás, Furnas pode ser dividida em até três empresas (duas *gencos* e uma *transco*). Uma decisão anterior já dividiu seus ativos de geração de energia nuclear. A Eletronorte

pode ser dividida em seis empresas (cinco *gencos* e uma *transco*), enquanto a Chesf pode dar origem a duas *gencos* e uma *transco*. A privatização das *gencos* assim criadas deve ocorrer em 1999 e 2000.

Por volta de agosto de 1998, todos os participantes do MAE, incluindo as *gencos*, empresas de distribuição e consumidores livres, ratificaram a constituição que regulamenta o MAE. Ao mesmo tempo, foram assinados os Contratos Iniciais, marcando assim o início do novo mercado competitivo de energia elétrica.

6. A Aneel e o novo ambiente regulatório

A implementação de um modelo competitivo no setor elétrico também demandou uma mudança no ambiente regulatório. No final de 1996, a Lei 9.427 criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que substituiu o Dnaee. Estabelecida como um órgão autônomo, a Aneel tem uma diretoria independente cujos cinco membros cumprem mandato de quatro anos. As principais tarefas da Aneel são:

- a elaboração de parâmetros técnicos para garantir a qualidade do serviço aos consumidores;
- a solicitação de licitações para novas concessões de geração, transmissão e distribuição;
- a garantia da operação do MAE de forma competitiva;
- o estabelecimento de critérios para custos de transmissão; e
- a fixação e a implementação de revisões de tarifas no varejo.

No que se refere ao estabelecimento de parâmetros técnicos para a qualidade e supervisão dos serviços, a Aneel pode dividir a responsabilidade com os regulamentadores locais que operam em nível estadual, caso as duas partes assinem um acordo formal. Um dos primeiros acordos dessa natureza foi fechado com o Estado de São Paulo. Desde o início, o modelo de privatização do Estado previa a criação de uma entidade regulatória independente. Conseqüentemente, a Comissão Estadual de Serviços de Energia (CSPE) foi criada por lei em 1997. Em abril de 1998, a CSPE assinou um contrato de cooperação com a Aneel.

A Aneel também divide a responsabilidade com outros órgãos governamentais. Em relação às usinas termelétricas a gás, deverá operar em parceria com a Agência Nacional do Petróleo (ANP), já que este órgão será responsável pelas concessões para a exploração e o transporte de gás natural.

Os contratos de concessão e a introdução do teto de preço

Por mais importantes que tenham sido a criação da Aneel, o relatório da Coopers & Lybrand e a legislação promulgada para sua implementação, a privatização das empresas de distribuição já havia começado antes do surgimento desses fatores. Em 1995 e início de 1996, o governo federal privatizou com sucesso suas duas empresas de distribuição (Escelsa e Light). Ao final de 1996, a primeira empresa de distribuição de um governo estadual foi privatizada (Cerj, no Rio de Janeiro). Desde então, várias empresas estatais foram privatizadas. Os estados puderam privatizar essas empresas de distribuição antes da completa reestruturação do setor elétrico porque seus contratos de concessão incluíam cláusulas para reajustes de tarifas, eliminando assim a maior incerteza do ponto de vista do investidor.

Após a aprovação das novas leis de concessão (Leis 8.987 e 9.074) em 1995, os contratos de concessão deveriam se basear no princípio de que as tarifas seriam reajustadas quando o “equilíbrio econômico-financeiro” do contrato fosse afetado pelo aumento dos custos. Em outras palavras, aumentos de custos que ocorrem naturalmente seriam repassados aos consumidores. Esse princípio foi adotado na primeira privatização do setor, a venda da Escelsa, em meados de 1995.

No entanto, o contrato de concessão para a Escelsa não definiu claramente os parâmetros para os reajustes das tarifas. Também não determinou claramente se os ganhos de produtividade seriam repassados ao consumidor. Conseqüentemente, a omissão no contrato de concessão da Escelsa significou o surgimento de negociações intensas e difíceis a cada ano entre a empresa e o regulamentador, um processo oneroso e demorado [Gomes e Monnerat (1996, p. 8-10)].

Estas incertezas foram eliminadas no contrato de concessão da Light, a segunda empresa de distribuição pertencente ao governo federal a ser privatizada. Nesse contrato, o conceito de “teto de preço” (não apenas um limite superior, mas um mecanismo pleno de reajuste de preço) foi claramente adotado. Com base nesse plano, as tarifas estão sujeitas a um *reajuste* anual com base na inflação medida pelo índice geral de preços. Além disso,

há também um processo periódico de *revisão* de tarifas, no qual a própria ligação com a inflação está sujeita a alterações. No caso da Light, as revisões serão feitas a cada oito anos.

Após a privatização, as tarifas iniciais foram fixadas de forma a garantir o “equilíbrio econômico-financeiro” da concessão, como também o foram os reajustes anuais de tarifas. Até o oitavo ano, os ganhos de produtividade serão absorvidos pela empresa. Após o oitavo ano, a revisão da tarifa pode determinar um percentual x a ser deduzido do reajuste de preço anual, de maneira a transferir uma parte dos ganhos de produtividade para o consumidor. Fica implícito nesse procedimento que o fator x será zero no período inicial de oito anos.

O mecanismo de teto de preço tem a vantagem de estimular a empresa na busca pelos ganhos de produtividade acima do fator x , já que ele será fixado para o período entre as revisões de tarifa. Restam ainda algumas dúvidas sobre como a revisão será feita, pois o conceito de equilíbrio econômico-financeiro poderia ser interpretado como representação da taxa de retorno sobre ativo visto nos mercados de capitais por ocasião da privatização ou por ocasião da revisão. Uma incógnita é também o que aconteceria se a inflação atingisse índices muito altos, já que os reajustes serão efetuados anualmente [Gomes e Monnerat (1996, p. 14-15)].

No entanto, a adoção do conceito de teto de preço foi o passo primordial que abriu caminho para a privatização das empresas de distribuição estatais. Os termos dessas vendas demandam um período de revisão de quatro a cinco anos.

O primeiro processo de revisão de tarifa para a Escelsa foi concluído em agosto de 1998. As tarifas da empresa foram reduzidas em 3,4 pontos percentuais em média. Como a empresa é a única empresa privatizada não sujeita a um esquema de teto de preço, o nível da tarifa atualmente usado permanecerá em vigor até a próxima revisão de tarifa. As tarifas da Escelsa também serão reajustadas anualmente com base na inflação.

7. Reestruturação do setor elétrico em nível estadual

Como mencionado anteriormente neste artigo, o modelo centralizado teoricamente deixava apenas o controle acionário das empresas de distribuição para os governos estaduais. Mas houve grandes exceções a esta

regra. A Eletrobrás, *holding* federal, era proprietária de duas empresas de distribuição (Escelsa e Light), as primeiras a serem privatizadas.

No entanto, um aspecto mais importante é que os governos estaduais eram proprietários das quatro maiores empresas com integração vertical: Cesp, Cemig, Copel e CEEE, que pertenciam aos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul, respectivamente. Essas empresas eram não somente responsáveis por 34,7% da capacidade total de geração em 1995 (ver Tabela 1), mas também tinham ativos de transmissão em locais estratégicos nas regiões industrializadas mais importantes do Brasil. No entanto, um dado mais significativo é que as empresas estatais respondiam pela maior parte dos ativos de distribuição do Brasil.

São Paulo foi o primeiro estado a anunciar sua decisão de reestruturar e privatizar seu setor elétrico. Esse anúncio foi feito apenas três meses após a posse da nova administração em janeiro de 1995. A reestruturação incluía suas três empresas: Cesp, sua subsidiária CPFL e a Eletropaulo. O plano original previa o desmembramento das empresas e sua divisão em no máximo 20 *gencos*, *transcos* e empresas de distribuição.

A privatização foi amplamente considerada como a única saída viável, tanto para as empresas em dificuldades financeiras, como para o governo estadual. Tanto a Eletropaulo quanto a Cesp haviam herdado altíssimos níveis de endividamento do governo, bem como acumulado dívidas não pagas nas suas aquisições de energia da Eletrobrás (incluindo a energia adquirida de Itaipu). Apesar desses obstáculos à privatização, o Plano de Reestruturação para o Estado de São Paulo baseou-se em uma visão de longo alcance: a criação de um ambiente competitivo para o setor elétrico – um passo importante para um estado responsável por 40% da produção industrial do país.

A lei estadual de privatização foi aprovada em 1996 e foram contratados imediatamente consultores para elaborar o modelo de privatização. Sua recomendação inicial foi a de vender a CPFL primeiro, pois era basicamente uma empresa de distribuição. A Eletropaulo foi dividida em quatro diferentes empresas: uma *genco*, uma *transco* e duas empresas de distribuição. O governo decidiu não privatizar a *genco*, já que suas duas maiores usinas (uma hidrelétrica e uma termelétrica) estão envolvidas com problemas ambientais. A lei estadual de privatização proíbe a privatização majoritária da *transco*, mas permitiu a venda de 49% de seu capital votante.

O governo tentou privatizar as duas empresas de distribuição (Eletropaulo Metropolitana e Eletropaulo Bandeirante) em abril de 1998, mas conseguiu

apenas vender a última. Em meados de setembro de 1998, a segunda tentativa de privatização da Eletropaulo Bandeirante foi bem-sucedida.

A reestruturação da Cesp foi muito mais complexa porque envolvia a privatização de ativos de geração. Ao final, a empresa foi dividida em seis partes: quatro *gencos*, uma *transco* e uma empresa de distribuição. A empresa de distribuição Elektro foi privatizada com sucesso em junho de 1998. As empresas de geração devem ser privatizadas ainda em 1999, já que o governo estadual decidiu esperar a promulgação e a implementação da regulamentação referente ao novo modelo de geração e transmissão de energia elétrica.

O Estado do Rio Grande do Sul também implementou um programa de reestruturação de sua única empresa de energia elétrica, a CEEE. O principal objetivo do plano de reestruturação era o de melhorar a qualidade do serviço, bem como reduzir os custos e aumentar os investimentos. A reestruturação da CEEE foi implementada através de sua divisão em seis novas empresas: duas *gencos* (uma hidrelétrica e uma termelétrica), uma *transco* e três empresas de distribuição. Destas, apenas duas das empresas de distribuição foram privatizadas no final de 1997, enquanto a terceira continua sob controle do estado. O governo também não irá privatizar a *transco* e a *genco* hidrelétrica, mas a *genco* termelétrica pode vir a ser transferida para o governo federal como parte das negociações para o reescalonamento da dívida do estado.

Até o momento, os Estados de Minas Gerais e do Paraná ainda não tomaram a decisão em favor da privatização da Cemig e da Copel, consideradas as empresas estatais com melhor desempenho no país. Em lugar de privatizar a Cemig, Minas Gerais decidiu criar uma parceria estratégica com uma empresa estrangeira. Em maio de 1997, um consórcio formado pela Southern Energy International, AES (uma empresa norte-americana) e fundos de pensão locais adquiriram 33% das ações com direito a voto da Cemig, detendo o direito de nomear quatro dos 11 diretores da empresa.

O acordo de parceria enfatiza a elaboração de projetos de alto retorno e de redução de custos e demanda uma estratégia de marketing mais agressiva para a empresa. Os dividendos podem também aumentar até 50% da receita líquida da empresa caso seu fluxo de caixa seja fortalecido. Além disso, a empresa está se reestruturando para criar três subsidiárias separadas para suas operações de geração, transmissão e distribuição até o final do ano 2000, já tendo obtido a separação contábil (ao final de 1997) desses três segmentos.

8. Resultados e perspectivas da privatização do setor elétrico

A Tabela 4 resume os resultados dos leilões de privatização no setor elétrico até setembro de 1998. Um total de 16 empresas de distribuição foi vendido até esta data, bem como duas usinas hidrelétricas (Cachoeira Dourada e Gerasul).⁵ A receita total é de US\$ 20,7 bilhões, dos quais US\$ 3,8 bilhões foram para o governo federal e US\$ 16,9 bilhões para os governos estaduais. Essa quantia também inclui a venda de US\$ 1,7 bilhão de capital minoritário de várias empresas de distribuição, bem como US\$ 1 bilhão pago por um terço de participação na Cemig.

Após a adoção do teto de preço ter tranquilizado os investidores em relação aos reajustes de tarifas, a privatização das empresas estatais teve um rápido progresso, especialmente porque a maior parte das empresas vendidas não necessitava de reestruturação prévia, exceto nos casos mencionados acima da CEEE, Eletropaulo e Cesp (Elektro). Atualmente, mais de 50% das empresas de distribuição do país estão nas mãos da iniciativa privada.

A crônica falta de caixa dos governos estaduais constituiu um ímpeto adicional para a privatização em nível estadual, estimulado também pelo governo federal de duas maneiras. Primeiro, o BNDES ofereceria empréstimos garantidos por receita futura para os governos estaduais que aprovassem leis de privatização, aceitando como garantia um bloco acionário de controle da(s) empresa(s) objeto da privatização. Se, posteriormente, o governo estadual não privatizasse a empresa, o BNDES iria cobrar o empréstimo, tomar posse das ações e privatizar a empresa.

Em alguns casos, o acordo envolvia a transferência direta do controle da empresa para a Eletrobrás para posterior privatização. Várias empresas de distribuição foram federalizadas com base nesse esquema, como Cemat, Enersul, Celpa, Ceal, Ceron, Cepisa, Eletroacre. As três primeiras já foram privatizadas.

O segundo incentivo concedido pelo governo federal relacionava-se ao processo global do reescalonamento da dívida entre os governos estaduais e o governo federal. Nesse processo, foram oferecidos aos governos es-

5 Anteriormente propriedade da empresa de serviços públicos estatal Celg, a usina de Cachoeira Dourada foi vendida com um acordo PPA de 15 anos com a Celg, que será a única compradora de sua energia nos primeiros cinco anos. Nos 10 anos seguintes, as compras serão reduzidas em um ritmo anual de 10%.

Tabela 4

Resultados dos leilões de privatização do setor elétrico

Empresa	Data da venda	Valor da licitação (US\$ milhões)	Prêmio (%)	% do capital total	Valor da empresa (US\$ milhões)	Vendas (GWh/ano)	Grupo que adquiriu o controle
Distribuição							
Escelsa	12.07.95	385	11,78	50,00	770	5.487	Iven e GTD (Brasil)
Light	21.05.96	2.217	—	50,44	4.395	21.689	EDF (França) AES (Estados Unidos) Houston (Estados Unidos)
Cerj	20.11.96	588	30,27	70,26	837	5.733	Chilectra/Enersis (Chile) EDP (Portugal)
Coelba	01.07.96	1.602	77,38	62,54	2.561	7.985	Iberdrola (Espanha) Previ (Brasil)
CEEE Centro-Oeste	01.10.97	1.372	93,55	90,91	1.510	5.772	AES (Estados Unidos)
CEEE Norte-Nordeste	21.10.97	1.487	82,62	90,75	1.637	4.611	VBC (Brasil) CEA (Estados Unidos) Previ (Brasil)
CPFL	01.11.97	2.741	70,15	41,06	6.615	16.704	VBC (Brasil) Bonnaire (Brasil)
Enersul	19.11.97	568	83,79	48,67	1.167	2.513	Escelsa
Cemat	27.11.97	356	21,09	86,91	406	2.139	Grupo Rede/Inepar (Brasil)
Energipe	01.12.97	525	96,05	86,42	596	1.492	Cataguases-Leopoldina (Brasil)/CMS (Estados Unidos)
Cosern	01.12.97	616	73,90	85,75	718	2.084	Iberdrola (Espanha) Previ (Brasil)
Coelce	02.04.98	868	27,20	53,11	1.635	4.778	Enersis (Chile) Endesa (Espanha)
Eletropaulo Metropolitana	15.04.98	1.776	—	29,80	5.960	34.779	EDF/AES/Houston
Celipa	01.07.98	388	—	51,26	761	3.014	Grupo Rede/Inepar (Brasil)
Elektro	16.07.98	1.273	98,90	46,62	2.731	10.295	Enron Brasil Power Holding
Eletropaulo Bandeirante	17.09.98	860	—	29,80	2.885	23.170	CPFL/EDP
Geração							
Cachoeira Dourada	05.09.96	663	43,49	78,88	908	3.820	Endesa/Enersis
Gerasul	15.09.98	801	—	42,10	1.904	19.815	Tractebel (Bélgica)
Outras empresas^a (Participação minoritária)		1.676					
Empresas federais		3.403			7.068	46.991	
Empresas estaduais		15.681			30.925	128.889	

Fonte: Citibank.

^aInclui US\$ 410 milhões da participação minoritária da Eletrobrás e US\$ 1.053 bilhão e US\$ 213 milhões da venda de participações minoritárias na Cemig e na Copel, respectivamente.

taduais prazos favoráveis ao reescalonamento de suas dívidas, incluindo um prazo de 30 anos e taxas de juros subsidiadas. No entanto, o reescalonamento incluiu apenas 80% das dívidas em aberto, com os 20% restantes a serem pagos com antecedência em ativos físicos. A única opção para a maioria dos governos foi a de repassar para o governo federal o controle de suas empresas públicas ou a receita obtida da privatização.

O reescalonamento da dívida estadual, embora tenha sido claramente uma política macroeconômica relacionada ao equilíbrio fiscal do setor público, teve um efeito positivo na aceleração da privatização das empresas de distribuição estaduais já que, como observado anteriormente, os estados controlavam uma proporção relativamente alta dos ativos de distribuição. A privatização das empresas de distribuição em princípio foi considerada como um passo crucial não apenas para a venda das *gencos*, mas também para a viabilização dos projetos IPP. Como as empresas de distribuição seriam os compradores da energia vendida pelas *gencos* e pelos novos produtores IPP, o risco de crédito para os novos investidores seria reduzido se as empresas de distribuição já estivessem com sua situação financeira sanada e sob propriedade privada.

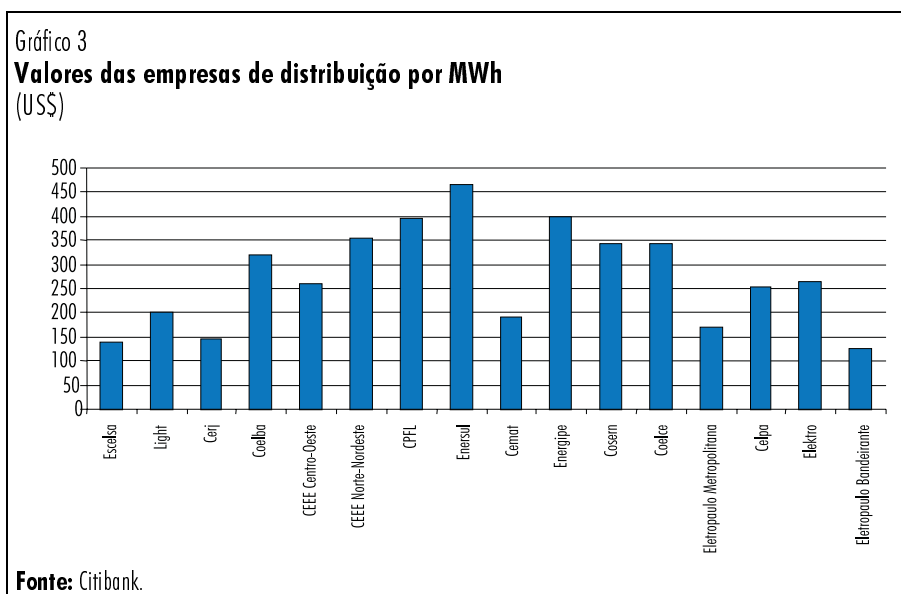
Como mostra a Tabela 4, a privatização das empresas de distribuição atraiu muitas empresas estrangeiras dos Estados Unidos – AES, Houston, Enron, CEA, CMS –, da Europa – Electricité de France (EDF), Eletricidade de Portugal (EDP), Iberdrola, Endesa-Spain, Tractebel – e da América Latina – Chilectra, Enersis, Edegel e Endesa (Chile). Internamente, os maiores participantes foram a VBC Energy, uma *joint venture* entre Bradesco (maior banco privado do país), Votorantim (fabricante de alumínio e cimento) e Camargo Corrêa (uma das maiores empreiteiras). Outros participantes brasileiros, tais como os Grupos Rede/Inepar e Cataguazes-Leopoldina, já atuavam no setor de distribuição de eletricidade no Brasil antes da privatização.

Outra característica importante foi a participação dos fundos de pensão (especialmente o Previ, do Banco do Brasil) em alguns dos consórcios. Exemplos importantes da atividade dos fundos de pensão podem ser encontrados na Escelsa (GTD é um grupo de fundos de pensão), Coelba, CEEE Norte-Nordeste e Cosern. É também interessante notar que nas últimas privatizações alguns dos compradores eram, na verdade, empresas privatizadas anteriormente, tais como Escelsa (que adquiriu a Enersul) e Light (que adquiriu a Eletropaulo Metropolitana). No entanto, não é provável que esse fenômeno se repita muitas vezes, já que foram estabelecidos limites máximos de participação no mercado para impedir a formação de oligopólios.

O Gráfico 3 mostra que os preços pagos pelas empresas nos leilões aumentaram após a privatização inicial da Escelsa e da Light, principalmente as vendas ocorridas em 1997, que produziram altos prêmios. Essa tendência deve-se ao aumento de credibilidade adquirido pelo processo de privatização após a adoção do mecanismo de teto de preço e também ao contínuo declínio da inflação nos últimos quatro anos. Além disso, muitas empresas estrangeiras viram a privatização como uma oportunidade de penetrar no mercado brasileiro e estavam dispostas a pagar preços altos para adquirir seu primeiro ativo, por motivos estratégicos.

Além de garantir a presença no país, os ativos dessas empresas foram considerados como uma base para a alavancagem financeira para outras aquisições com a continuidade do processo de privatização. Em casos nos quais as empresas de distribuição foram adquiridas, os compradores estrangeiros, com certeza, também estavam conscientes de que as margens de lucro para os distribuidores de energia são mais altas no Brasil do que na maioria dos outros países. Internacionalmente, a relação entre as tarifas de suprimento e fornecimento é de cerca de 60%, mas apenas de 40% no Brasil.

Embora os preços pagos em 1998 se situassem abaixo da alta de 1997 – especialmente começando com a privatização da Eletropaulo Metropolitana –, as condições de crédito externo mais severas para investimento em mercados emergentes, aliadas à volatilidade dos preços, reduziu o interesse de alguns participantes no cenário da privatização.



No futuro, a privatização do setor elétrico deverá ainda gerar receitas significativas estimadas em US\$ 18,9 bilhões, como mostra a Tabela 5. A maior parte deverá vir da privatização das *gencos* criadas da Eletrobrás e Cesp. No que se refere às receitas devidas ao governo federal, algumas pequenas empresas de distribuição foram federalizadas antes de sua privatização, como parte de pagamento dos estados no reescalonamento de suas dívidas com o governo federal (ver abaixo).

A lista apresentada na Tabela 5 não inclui empresas que não estão na programação atual de privatização. Tais empresas incluem a Cemig, a Copel, a Celesc e outras, bem como as *transcos* e os ativos de energia nuclear de propriedade da Eletrobrás. Presumindo que a maioria desses ativos seja privatizada (se não todos), a receita total da privatização de todo o setor elétrico do Brasil poderia facilmente atingir a cifra de US\$ 50 bilhões ao final do processo.

9. Perspectivas de investimento no setor elétrico

Com o estabelecimento das principais diretrizes para o novo modelo competitivo e com a entrada em funcionamento das agências regulatórias, a privatização do setor elétrico brasileiro irá prosseguir nos próximos dois anos com as *gencos*. Provavelmente, ocorrerão algumas tentativas de repassar o controle das *transcos*, embora não exista nenhum plano dessa natureza.

O maior desafio enfrentado pelo setor elétrico é o estabelecimento de uma boa trajetória operacional e administrativa. Resultados positivos reais irão contribuir em muito para aumentar a credibilidade do setor e a confiança no modelo de privatização, o que por sua vez deve estimular a entrada de investimentos suficientes para atender à crescente demanda.

Na versão do Plano Decenal da Eletrobrás de 1998, elaborado pelo GCPS, a necessidade de investimentos adicionais foi estimada com base em um cenário de crescimento macroeconômico moderado. No entanto, há também duas suposições alternativas de crescimento. Na verdade, o mais realista dos três cenários criados é o do lento crescimento econômico, em que o PIB teria um aumento médio de 2,8% no período 1997/2002 e de 4,9% no período 2002/2007.⁶

6 O cenário de crescimento moderado indica um crescimento anual do PIB de 4,8% em média para o período 1997/2007, enquanto o cenário de alto crescimento supõe um crescimento do PIB anual médio de 5,9% para o mesmo período.

Tabela 5

Estimativa de receita das privatizações programadas no setor elétrico – 1998/2000
(US\$ bilhões)

1998		
Celpe	10-Nov	1,00
Total		1,00
1999		
Furnas I	1º tri	1,80
Cemar	1º tri	0,70
Chesf I	2º tri	2,35
Eletronorte – Sistema isolado (Manaus)	3º tri	0,33
Furnas II	3º tri	1,50
Elektro (Participação minoritária)	3º tri	0,70
Ceron	3º tri	0,15
Eletrobrás (Participação minoritária)	3º tri	0,33
Cesp (Participação minoritária na CPFL)	4º tri	0,30
Eletoacre	4º tri	0,05
Eletrobrás (Participação na Eletropaulo – 1ª inst.)	4º tri	1,35
Ceal	1º sem	0,45
Eletronorte – Sistema isolado (Acre/Rondônia, Amapá e Boa Vista)	1º, 2º sem	0,40
Cesp – Usina elétrica (Pardo, Tietê e Paranapanema)	1º, 2º sem	1,00
Cepisa	2º sem	0,20
Cesp (49% da empresa de transmissão)	2º sem	0,20
Eletropaulo (49% da empresa de transmissão)	2º sem	0,12
Total		11,93
2000		
Chesf II	2º tri	1,50
Eletronorte (Tucuruí)	3º tri	1,50
Eletrobrás (Participação na Cesp)	1º sem	0,50
Cesp (20% propriedade do Banespa)	1º sem	1,50
Cesp (Ativos de geração do Paraná)	2º sem	1,00
Total		6,00

Fonte: Citibank.

Com base nesse cenário, o consumo de energia elétrica iria aumentar consideravelmente, de 293,6 TWh em 1997 para 492,9 TWh em 2007, com um crescimento médio anual de 5,32%. A Tabela 6 resume o investimento total necessário nos próximos 10 anos para a geração, transmissão e distribuição, com base em um cenário de crescimento médio que indica um aumento anual da demanda de energia de 5,88% (de 293,6 TWh em 1997 para 519,7 TWh em 2007). Nos próximos cinco anos (incluindo 1998), o investimento total deve chegar a quase US\$ 36 bilhões. Mesmo com a redução dessa quantia em um cenário de baixo crescimento para a faixa de US\$ 30 bilhões, o investimento total anual será em média de US\$ 6 bilhões até 2002.

Como observado anteriormente neste artigo, o investimento no setor elétrico no Brasil apresentou um declínio constante nos anos 90 à medida que as empresas do setor eram pressionadas pelas exigências de serviço da dívida e pela disponibilidade limitada de investimentos. Sob o novo modelo competitivo estabelecido até o momento, uma crescente proporção do investimento total será fornecida pelos investidores privados. O capital privado será muito importante para o desenvolvimento de nova capacidade de geração e distribuição, enquanto o capital para o investimento nas linhas de transmissão será fornecido principalmente pelas *transcos* estatais (pelo menos a médio prazo).

Como a maior parte do potencial hidrelétrico localizado nas regiões Sul e Sudeste do país já está esgotado, é provável que os principais projetos de hidrelétricas só sejam possíveis no Norte do país, onde o desenvolvimento implicaria custos ambientais significativos e altas despesas de transmissão. Conseqüentemente, há uma ênfase considerável no aumento da dis-

Tabela 6

Expectativa de investimentos no setor elétrico – 1998/2007

(US\$ milhões)

	1998/2002	2003/2007	1998/2007
Geração	16.599,8	10.362,9	26.962,7
Transmissão	11.838,0	n.d.	11.838,0
Distribuição	7.502,8	7.942,0	15.444,8
Total	35.940,6	18.304,9	54.245,5

Fonte: Eletrobrás (1998).

Obs.: Com base na mais recente versão GCPS do Plano Decenal da Eletrobrás.

n.d. = não-disponível.

ponibilidade de energia elétrica das usinas termelétricas (especialmente a gás) que operam com base nos esquemas IPP.

Até o momento, a utilização de gás natural na matriz energética do Brasil ficou limitada pela relativa ausência deste tipo de combustível nos depósitos de hidrocarbonetos conhecidos no país. O Brasil responde por apenas 2% das reservas de gás natural da América Latina. No entanto, estão sendo considerados alguns projetos de construção de gasodutos para a importação de gás dos países vizinhos. O maior gasoduto em construção é o que liga Brasil e Bolívia, que deve entrar em operação em 2000. Com capacidade plena, esse gasoduto deverá fornecer 30 milhões de metros cúbicos/dia. Dois outros gasodutos da Argentina para o sul do Brasil devem aumentar a oferta do gás natural em 55 milhões de metros cúbicos/dia.

Com o aumento das importações, estima-se que o Brasil aumente a proporção do gás natural na sua matriz de energia de 2,7% em 1997 para 12% em 2007. Este total inclui a utilização de gás natural em usinas termelétricas movidas a gás. Atualmente, há 28 projetos de usinas termelétricas a gás, representando uma capacidade adicional de 11.538 MW,⁷ planejadas para construção nos próximos três a quatro anos no Brasil. Esse aumento na capacidade corresponde a 55% da expansão total da capacidade de geração planejada pela Eletrobrás de 1997 a 2002, período em que a capacidade total deve ter um aumento de 20.756 MW (de 59.324 MW em 1997 para 80.080 MW em 2002).

De acordo com o Plano Decenal elaborado pela Eletrobrás, o custo marginal do suprimento de energia deve ser de US\$ 38/MW, mas o preço pode atingir US\$ 45/MW no caso das usinas termelétricas. Estes níveis, especialmente o último, representam um aumento substancial do nível de US\$ 30/MW no final de 1997 (ver Gráfico 2), principalmente porque os índices de suprimento no gráfico incluem os custos de transmissão que, a partir de agora, serão cobrados separadamente. Como ilustrado nesta discussão, as tarifas para o suprimento de energia devem aumentar até atingir um padrão internacional de cerca de 60% das tarifas cobradas aos consumidores (no máximo 40% atualmente).

No entanto, há evidências de que as usinas termelétricas a gás (especialmente as com tecnologia de ciclo combinado) podem chegar a tarifas abaixo

⁷ Os dados referentes à indústria de gás natural no Brasil foram obtidos nas diversas palestras feitas no seminário "Gás Natural: Perguntas e Oportunidades", realizado em junho de 1998 em São Paulo, sob o patrocínio do jornal *Gazeta Mercantil*.

dos US\$ 45/MW indicados no Plano Decenal da Eletrobrás. A licitação de um projeto no Estado do Mato Grosso teve como vencedora uma oferta de US\$ 41/MW, enquanto duas outras usinas (em São Paulo e no Rio Grande do Sul) apresentaram ofertas de US\$ 29/MW. Os dois últimos projetos, no entanto, ainda serão iniciados. Como os avanços tecnológicos na eficiência econômica das turbinas a gás foram imensos nos últimos anos, com certeza as usinas termelétricas terão um papel cada vez mais importante na geração de energia elétrica e ao final poderão ter uma melhor relação custo-benefício do que as principais novas hidrelétricas.

Apesar da previsão positiva em geral para os fatores de demanda e de oferta, muitas questões continuam a obscurecer as perspectivas de níveis suficientes de investimentos:

- *A fraqueza dos mercados de capitais do Brasil* – Apesar da trajetória de sucesso do Plano Real na obtenção de baixos índices de inflação, os mercados de capitais locais ainda são subdesenvolvidos, já que as empresas continuam a depender excessivamente dos mercados de capital internacionais. A curto e médio prazos, no entanto, as perspectivas são sombrias para entrada de capital nos países com mercado emergente, especialmente considerando-se o aumento do risco soberano genérico após a crise asiática e o inadimplemento da dívida externa da Rússia.
- *Riscos regulatórios e operacionais* – A nova estrutura regulatória já foi estabelecida, mas ainda não foi testada. Os investidores podem relutar em se comprometer nos estágios iniciais antes de testemunhar o desempenho da revisão de tarifas na prática para as empresas privadas atuais. Além disso, o novo modelo de despacho também deve comprovar que as operações normais não irão criar conflitos de interesse entre a fixação do preço nas novas negociações dos contratos bilaterais e a fixação do preço à vista no MAE.
- *Riscos associados à expansão do sistema de transmissão* – Como as empresas de transmissão continuarão a ser estatais, sua capacidade de obtenção de recursos suficientes para os investimentos necessários é incerta, dada a importância do ajuste fiscal (isto é, disciplina) na elaboração da política macroeconômica brasileira nos próximos anos.
- *A disparidade dos custos de energia e dos períodos de construção* – Sob um cenário de lento crescimento econômico, pode não haver incentivo suficiente para a construção de nova capacidade termelétrica a curto prazo, caso os custos operacionais de curto prazo não sejam competitivos com as antigas hidrelétricas ou até mesmo com as novas. Por outro lado,

duas vantagens da construção de usinas termelétricas são o período de construção mais curto e menor dispêndio de capital. Apesar dessas vantagens, o governo poderia insistir em uma ótica de curto prazo para justificar o financiamento de projetos de hidrelétricas através de empréstimos especiais, afetando a rentabilidade dos projetos de usinas termelétricas [Feldman (1998)]. Tal política poderia ser imprevidente caso houvesse um crescimento inesperado. Além disso, há alguns aspectos externos envolvidos nas usinas hidrelétricas (principalmente ambientais) que em geral são subestimados.

Apesar dessas incertezas, o Brasil continua a ser um mercado em rápido crescimento com um grande potencial para investimentos no setor elétrico, mesmo após a adaptação necessária aos riscos associados à implementação de um novo modelo nos estágios iniciais. Um estudo feito por DRI/McGraw Hill afirma que, por volta de 2020, o consumo no Brasil deve aumentar 3,5 vezes, em cujo caso a capacidade terá que ser expandida em 124 GW. O estudo classifica o Brasil como o país mais atraente para investimentos no setor elétrico [Chazyn (1997, p. 20-21)].

10. Conclusões

Até o momento, a privatização do setor elétrico do Brasil provou ser bem-sucedida em termos de geração de receita através da venda de ativos, atração do capital estrangeiro para financiamento de um novo modelo competitivo e substituição de um ambiente no qual a maior parte das empresas era afetada por resultados fracos, alto endividamento e níveis baixos de investimentos.

Além disso, as perspectivas parecem ser excelentes para a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos ao consumidor, ao mesmo tempo em que os custos se situam em patamares mais razoáveis. Grande parte dessa melhoria será estimulada pelas previsões dos aumentos de produtividade que parecem resultar da privatização. A estrutura para o aumento de investimentos na capacidade de geração parece também ser adequada.

No entanto, devemos reiterar o que dissemos no início deste artigo: as características especiais do setor elétrico do Brasil demandaram soluções especiais não utilizadas em outros países, que até hoje foram bem-sucedidas. Portanto, o setor elétrico privatizado do Brasil continuará a se desenvolver sob o enfoque que só se aprende fazendo. Por exemplo, o novo

ambiente regulatório ainda deve comprovar sua eficiência, principalmente nos casos em que os órgãos federais e estaduais dividem a responsabilidade.

A privatização dos ativos de geração constitui o segundo estágio da privatização do setor elétrico. Esse estágio irá envolver esforços para vender alguns dos grandes ativos no contexto de limitada disponibilidade de financiamento dos mercados emergentes em um ou dois anos. A dimensão na qual as limitações financeiras devem influenciar o ritmo da privatização não está clara. Como já foi observado, a privatização dependerá também da eficiência do novo ambiente de despacho e do funcionamento do mercado atacadista de eletricidade.

A última barreira a ser superada é a criação de um ambiente na qual os investidores privados possam confiar no comprometimento de seu capital em grandes e novos projetos de geração, seja de termoelétricas ou hidrelétricas. Novamente, o financiamento é a principal questão. Neste caso, um pré-requisito para o sucesso será o apoio do governo, seja através do BNDES ou de um novo Agente Financeiro (AFS) para o setor elétrico, que irá gerir os fundos rotativos atualmente sob a administração da Eletrobrás.

Contudo, a transformação do setor elétrico do Brasil está em andamento e é irreversível para todos os propósitos práticos. Hoje, alguns dos céticos no início do processo estão ativamente engajados no progresso das privatizações. Muitas perguntas sem resposta há três anos, foram solucionadas e o quebra-cabeça está sendo montado, peça por peça.

Referências bibliográficas

CHAZYN, F. Toward a new approach to power project financing: the case of Brazilian distributed generation. *The Journal of Project Finance*, Institutional Investor Inc., Fall 1997.

COOPERS & LYBRAND. *Projeto de reestruturação do setor elétrico brasileiro*. Executive Summary of the Consolidated Report for Stage IV of the Consultancy Advisory for the Minister of Mines and Energy, Brazilian Government, June 1997.

ELETOBRÁS. *Plano decenal de expansão 1998/2007*. GCPS, versão preliminar, mar. 1998.

- FELDMAN, R. D. Brazil's power privatization: prelude to new infrastructure development actions. *The Journal of Project Finance*, Institutional Investor Inc., Fall 1997.
- _____. Brazil: deregulation and the future of project finance. *The Journal of Project Finance*, Institutional Investor Inc., Spring 1998.
- FERREIRA, C. K. L. *O financiamento da indústria e da infra-estrutura no Brasil: crédito de longo prazo e mercado de capitais*. Tese apresentada na Universidade de Campinas, set. 1995.
- GAZETA MERCANTIL. Natural gas: issues and opportunities, São Paulo, jun. 1998, várias apresentações.
- GOMES, F. B. M., MONNERAT, S. B. *A questão regulatória nas privatizações da Light e da Escelsa*. BNDES Staff Paper, 1996.
- OLIVEIRA, A. (coord.). *Perspectivas da reestruturação financeira e institucional do setor elétrico brasileiro*. Relatório de pesquisa patrocinado pelo Pnud/Ipea/Fundap, maio 1997.
- PIRES, J. C. L., PICCININI, M. S. *Mecanismos de regulação tarifária do setor elétrico: a experiência internacional e o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES, jul. 1998 (Texto para Discussão).
- SANTOS, M. F. M. *Sistema interligado: benefícios e encargos*. Texto apresentado no seminário "The Electric Power Sector Reform", Foz do Iguaçu, maio 1996.



7

Privatização do setor de transportes no Brasil

Newton de Castro*



*Professor da Faculdade de Administração da UFRJ.

1. Introdução

Ao longo desta década, consolida-se um novo ciclo em que, mais uma vez, a iniciativa privada vem sendo chamada a participar da oferta de serviços de infra-estrutura no setor de transportes. Um dos aspectos mais importantes desse ciclo é a complexidade da questão relativa à definição do papel do governo e, conseqüentemente, dos agentes privados, dados o estágio atual de desenvolvimento do setor de transportes, a capacidade de financiamento privado e a diversidade de oportunidades e situações que se apresentam.

Em primeiro lugar, ressalta-se que as características econômicas do setor de transportes o tornam um alvo natural para a intervenção governamental, seja através da propriedade e operação direta, como no passado recente, ou através da regulação da atividade privada no setor, que agora se amplia. Reconhece-se que o setor é particularmente difícil de ser regulado de acordo com o interesse público. De fato, os antigos sistemas regulatórios falharam em lidar com o problema regulatório central que surge nos transportes e em outros setores de infra-estrutura (tais como telecomunicações, energia elétrica e serviços postais): a mistura de elementos competitivos e monopolísticos na oferta. Na verdade, em alguns países onde o setor privado já vem atuando na oferta desses serviços a regulação inadequada desse conflito impediu a competição na prestação de serviços – restringindo os benefícios das economias de densidade e escopo, retardando a inovação, levando a serviços ineficientes e prejudicando o interesse público – ou proporcionou a poucos agentes privados a oportunidade de ganhos financeiros estratosféricos.

Outro aspecto fundamental da atuação pública é estabelecer condições adequadas, transparentes e estáveis para a atuação privada, visando a atrair novos agentes e recursos financeiros para a expansão da capacidade do setor. Passada a atual fase de privatizações de ativos existentes, em que os riscos de mercado são relativamente pequenos e os riscos de implantação ou construção quase inexistentes, o sucesso de novos projetos (*greenfield projects*) vai depender essencialmente do correto desempenho público. Em particular, os novos projetos de transportes parecem exigir condições de atratividade diferenciadas, *vis-à-vis* os setores de energia e telecomunicações. Isso, por sua vez, coloca um ônus adicional para a estruturação dos projetos, principalmente no tocante ao estabelecimento de garantias adequadas aos investidores. Estas podem reduzir substancialmente o retorno

esperado dos projetos e, conseqüentemente, o preço dos serviços a serem ofertados.

É a partir desses dois blocos de observações que este artigo busca destacar as principais características da privatização do setor de transportes no Brasil, com vistas a analisar suas implicações para o desempenho econômico do setor e da atividade econômica do país. A descrição dessas características visa ressaltar, dentre outros, os seguintes pontos: a) a complexidade dos aspectos institucionais e regulatórios, à medida que contemplam (ou deixam de contemplar) a harmonização de elementos de complementaridade e de competição entre empresas, segmentos e/ou subsetores do sistema de transportes; e b) as necessidades de financiamento e as limitações do modelo puramente privado na satisfação das necessidades de prestação de serviços e de expansão da oferta de serviços.

A Seção 2 a seguir apresenta um breve relato da evolução do setor, ressaltando os aspectos institucionais mais relevantes dos subsetores ferroviário, rodoviário e portuário, onde a atuação do governo federal é mais destacada. Antes de descrever cada uma das reformas em curso, na Seção 3 indicam-se as diretrizes que deveriam orientar o estabelecimento dos objetivos dessas reformas. Na Seção 4 discutem-se as questões institucionais e regulatórias que despontam como as principais áreas de indefinição em relação à atuação governamental. Finalmente, extraem-se as conclusões na Seção 5.

2. A evolução institucional do setor de transportes

2.1. O percurso histórico

É propício situar o momento em que o país se encontra em termos do desenvolvimento institucional do setor de transportes, a partir da compreensão dos ciclos históricos percorridos, principalmente nas últimas décadas.

Concomitantemente ao processo da industrialização brasileira, consolidado no transcorrer deste século, o Brasil viveu um período de intenso crescimento da demanda de transporte inter-regional. As relações de comércio das regiões periféricas, menos industrializadas, foram gradativamente se

voltando principalmente para a região Sudeste, em detrimento do comércio internacional, tendo crescido também o comércio intra-regional entre os estados das regiões Sudeste e Sul do país [ver Pimes (1984) e Cano (1985)].

A contrapartida da oferta a esse aumento marcante da demanda por transportes tem sua linha mestra definida pelos maciços investimentos públicos no setor. De fato, até meados da década de 60, mais da metade dos recursos investidos pelo governo e empresas estatais eram dirigidos para os transportes; e até o final da década de 70 essa fração era cerca de um terço [ver Castro (1986)]. Esses investimentos, do pós-guerra (a Lei Joppert, que cria o Fundo Rodoviário Nacional, foi aprovada em dezembro de 1945) até o início da década de 70, foram altamente concentrados na implantação da malha rodoviária nacional. A razão para a integração dos mercados regionais, a partir da industrialização da região Sudeste, foi se expandir conectando os estados brasileiros, enquanto a configuração do sistema ferroviário já tinha sido definida anteriormente, orientada preponderantemente para atender ao mercado exportador de bens primários.

Após a primeira crise do petróleo, o governo federal passou a dar mais ênfase ao desenvolvimento dos transportes ferroviário e hidroviário. Mais recursos foram destinados à construção e à reconstrução da malha ferroviária, aos terminais portuários de minérios e grãos, bem como ao desenvolvimento da marinha mercante brasileira.

Muitos dos ambiciosos projetos lançados nessa época, no entanto, perderam continuidade com a crise macroeconômica que se seguiu, no início da década de 80. Paralelamente à drástica queda do crescimento econômico e dos investimentos, o setor de transportes foi cada vez menos aquinhado na distribuição dos recursos destinados à infra-estrutura básica. A necessidade de controlar a inflação, por outro lado, levou à adoção de rígidos controles de preços e tarifas públicas, bem como à desvinculação de impostos e taxas, com a conseqüente redução da capacidade de manutenção do patrimônio em todos os subsetores de transporte. A deterioração setorial também se estendeu do patrimônio físico para o aparato institucional governamental, que não se reestruturou para lidar com as novas questões e desafios setoriais, advindos das mudanças de prioridades e de forma de atuação governamental em curso na década de 90, a partir das novas definições constitucionais de 1988, destacando-se:

- a descentralização administrativa do nível federal para o estadual, e deste para o municipal;

- a redução da participação do Estado nas atividades produtivas e em investimentos de infra-estrutura básica, com aumento da participação privada, conduzindo a uma melhoria tecnológica dos projetos e análise de viabilidade;
- a reestruturação da regulação econômica e a intensificação da regulamentação social e ambiental das atividades produtivas;
- a permanência da estabilidade de preços, favorecendo as decisões logísticas baseadas nos custos de produção e transporte *vis-à-vis* custos financeiros;
- a consolidação da abertura da economia, com impactos na estrutura e no nível do comércio exterior e pressões para aumento de produtividade e redução de custos; e
- a eventual reforma das estruturas fiscais em todos os níveis de governo, com ampliação da base tributária, redução de alíquotas, aumento da fiscalização e maior seletividade na concessão de subsídios.

2.2. A evolução setorial

2.2.1. Ferrovias

O setor ferroviário encontra-se de certa maneira num terceiro ciclo de evolução institucional. O primeiro teria ocorrido na origem do setor no Brasil, no qual as primeiras estradas de ferro foram financiadas, entre outros, por capital privado inglês, entre 1852 e 1900, com as concessões do governo e as garantias de taxas atraentes de retorno sobre o capital. Em São Paulo, os cafeicultores financiaram suas próprias estradas de ferro, com exceção da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, ou São Paulo Railways, a “Inglês” que ficou com o monopólio do transporte para a descida da Serra do Mar.

O segundo ciclo percorreu um processo de nacionalização das ferrovias. As novas construções já passaram a ser financiadas por empréstimos estrangeiros garantidos pelo Tesouro Nacional. Em 1929, o Estado já era dono de 67% das companhias ferroviárias brasileiras e responsável pela administração de 41% da rede.

A criação da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), através da Lei 3.115, de 1957, delimitaria o início da fase de plenitude e estabilidade desse

segundo ciclo. Nessa ocasião, se estabeleceu nessa empresa, com delegação da União, o mandato para sanear as perdas financeiras, responsáveis por perto de 90% do déficit público brasileiro, acumuladas pelas ferrovias sob administração pública [ver Baer, Kerstenetzky e Simonsen (1962)]. A criação da Fepasa, através da Lei Estadual 10.410, de 1971, formaliza a contribuição de São Paulo para a manutenção de serviços antieconômicos e absorve encargos previdenciários de empregados estatutários, encerrando praticamente a atuação privada na prestação desse serviço público.

A crise dos anos 80 dá início ao terceiro ciclo de desestatização do setor ferroviário. Os passos iniciais se dão pelo Decreto-Lei 2.178, de 1984, que transfere para o Tesouro Nacional as dívidas da RFFSA e lança as bases para a criação da Cia. Brasileira de Trens Urbanos, absorvendo as divisões de transporte de passageiro de subúrbio da RFFSA, que eram fortemente deficitárias. A separação dos serviços de carga e passageiros, a imputação do ônus de serviços antieconômicos à União e a almejada liberdade tarifária são o prenúncio dessa nova fase, que tem um importante marco no Decreto 473, de 1992, que inclui a RFFSA no Programa Nacional de Desestatização (PND).

2.2.2. Portos

A história portuária brasileira também foi caracterizada por um estreito relacionamento com o poder público. Por ser a porta quase exclusiva de entrada e saída de mercadorias, do comércio exterior, a atividade portuária vê seu âmbito de relações e sua complexidade fortemente ampliados. O grande marco inicial da atividade portuária comercial no Brasil deu-se em 1888, quando foi outorgada a concessão do porto de Santos a investidores privados, por 90 anos. Este viria a se tornar o maior porto brasileiro, em termos de valor econômico da movimentação portuária.

A primeira regulamentação abrangente da atividade portuária brasileira foi publicada em 1934 e complementada em 1954 e 1956. Os decretos de 1934 definem a área, as instalações e as atribuições dos portos públicos, cuja exploração se faz por intermédio de uma administração, diferenciando-os das instalações rudimentares. Relacionam e definem ainda os vários tipos de serviços portuários, e regulam a utilização das instalações portuárias.

A participação privada é também tratada à época pelo Decreto 24.599/34, que autoriza a concessão de obras de melhoramento dos portos e a exploração do respectivo tráfego ao setor privado. Em 1966, o Decreto-Lei

5 cria o conceito de “terminal privativo”, permitindo a “embarcadores ou terceiros... construir ou explorar instalações portuárias, desde que a construção seja realizada sem ônus para o Poder Público ou prejuízo para a segurança nacional, e a exploração se faça para uso próprio.” Esse decreto não só assegura o monopólio da prestação de serviços de movimentação portuária aos portos públicos, como também assegura rendas extraordinárias, através da cobrança de uma taxa sobre a movimentação de mercadorias fora do cais público, assim como sobre a utilização do porto, quando as instalações de uso privativo se situarem na área sujeita à jurisdição da administração do porto.

De 1958 a 1981, a Taxa de Melhoramento dos Portos (TMP) constituiu-se na principal fonte de recursos para investimentos do sistema [ver Portobrás (1985, p. 6-7)]. Com o advento do Decreto-Lei 1.754/79, a TMP foi desvinculada do sistema portuário, passando a contribuir para o Fundo Nacional de Desenvolvimento, na proporção de 50% em 1981 e integralmente a partir de 1982. Mais tarde, para financiar os investimentos portuários, a Lei 7.700, de 21 de dezembro de 1988, criou o Adicional de Tarifa Portuária (ATP), uma sobretaxa de 50% sobre as tarifas portuárias referentes à movimentação do comércio externo. Essas receitas foram desvinculadas desse objetivo em 1990, pela Lei 8.032.¹

Até 1975, os portos públicos eram administrados pelos estados ou por empresas estatais ou privadas concessionárias, sob a autoridade regulamentar do Departamento Nacional dos Portos e Vias Navegáveis (DNPVN). Nesse ano o setor passou por uma forte centralização, através da criação da Portobrás, uma empresa pública (100% do seu capital pertence à União) vinculada ao Ministério dos Transportes.² A Portobrás assim se torna o órgão central do sistema portuário e hidroviário nacional, abrangendo e controlando uma gama variada de instituições, divididas em três grandes grupos: a) o Sistema Portobrás (companhias docas e portos da administração direta); b) as empresas concessionárias de portos (privadas e estaduais); e c) os terminais de uso privativo.

Em 12 de abril de 1990 foi promulgada a Lei 8.029, que autorizou o governo federal a dissolver a Portobrás, dando início ao processo de refor-

1 O ATP foi novamente parcialmente vinculado ao porto gerador do recurso com a Lei 8.630/93 e finalmente extinto em 1996

2 Sua criação foi autorizada pela Lei 6.222, de 10 de julho de 1975, com a finalidade de realizar atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores, exercendo a supervisão, a orientação, o controle e a fiscalização sobre tais atividades.

ma do setor portuário que levou à aprovação da Lei 8.630, em fevereiro de 1993.

2.2.3. Rodovias

A história rodoviária brasileira pode ser vista como um caso de sucesso de financiamento público para a implantação de infra-estrutura, tendo como marco fundamental o Decreto-Lei 8.463, de 27 de dezembro de 1945, que concedeu autonomia administrativa e financeira ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e instituiu o Fundo Rodoviário Nacional (FRN), com recursos gerados pelo Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos – a Lei Joppert.

Seguiu-se uma expansão notável da malha rodoviária federal e estadual: de 47 mil km, dos quais apenas 423 pavimentados, em 1945, passando para 97.715 km, com 7.063 pavimentados, em 1957, e 206.543 km, com 81.308 pavimentados, em 1980. A importância do segmento rodoviário pode ser avaliada pela extensão total da rede rodoviária nacional (federal, estadual e municipal), que atingiu 1,66 milhão de Km em 1994, estimando-se seu valor de reposição em US\$ 150 bilhões. O custo anual da operação veicular, se incluída a rede urbana, atinge US\$ 140 bilhões, ou cerca de 20% do PIB.

O FRN foi extinto no início da década de 80. Ao longo desses anos, foram feitos nas rodovias investimentos anuais sempre superiores a 1% do PIB, sendo a média em torno de 1,5%. Já na segunda metade da década de 70, ocorreu uma forte desaceleração nos investimentos em transportes, sendo as rodovias particularmente afetadas. Em 1980, os investimentos em rodovias equivaliam a apenas 0,25% do PIB, caindo para a metade em 1985 [ver Castro (1987)].

Ao processo de deterioração da malha rodoviária se sobrepôs a marcha da descentralização de receitas tributárias incidentes sobre os usuários de rodovias para os estados e municípios, que consolidou na Constituição de 1988 a política que já se esboçava quando da anterior transferência da Taxa Rodoviária Única (TRU) para os estados (IPVA). Fracassaram as tentativas posteriores de recriação de receitas vinculadas (por exemplo, selo-pedágio), reduzida atualmente a um percentual da receita gerada pela da alíquota de importação do petróleo bruto (exceto do Mercosul). Em 1993, a Portaria 10, do Ministério dos Transportes, cria o Programa de Concessão de Rodovias Federais (Procrofe), gerenciado pelo DNER, que marca o início de uma nova política federal para o setor.

3. As reformas do setor de transportes

3.1. Diretrizes e objetivos das reformas

Conforme ressaltado na introdução, as características econômicas do setor de transportes o tornam um alvo natural para a intervenção governamental, seja através da propriedade e operação direta ou da regulação da atividade privada no setor. O problema regulatório central em transportes vem a ser o balanceamento entre os elementos competitivos e monopolísticos na oferta, conjugando, por um lado, os elementos de competição na prestação de serviços e, por outro, os benefícios das economias de densidade, escopo e inovação. Nesse sentido, é relevante enunciar princípios conflitantes que devem reger o equilíbrio da busca de regimes regulatórios consistentes com a análise econômica e essenciais para a proteção do interesse público, muito embora ainda não haja, nos transportes, uma estrutura legal que os enuncie clara e coerentemente. Nos transportes, seriam eles:

a) *fomento à concorrência intermodal*: permitir e estimular, sempre que possível, a concorrência entre os modos de transporte, como forma de estímulo e preservação da eficiência produtiva dos serviços e da adequação tarifária, bem como de minimização da necessidade de atuação regulatória da autoridade pública;

b) *fomento à concorrência modal*: permitir e estimular, sempre que possível, a concorrência entre empresas do mesmo modo de transporte, como forma de estímulo e preservação da eficiência produtiva dos serviços e da adequação tarifária;

Já em conflito com a e b):

c) *fomento à complementaridade intermodal* (multimodalidade): promover a integração dos modos de transporte, de forma a atender às demandas de serviço na forma mais eficiente possível, utilizando-se plenamente das vantagens comparativas e disponibilidades de cada um dos modais, em benefício dos usuários e do sistema de transporte;

d) *fomento à complementaridade intramodal* (intramodalidade): promover a integração das operadoras e da operação no âmbito de cada modo de transporte, de forma a atender às demandas de serviço na forma mais eficiente possível, reduzindo as barreiras institucionais e administrativas ao fluxo contínuo dos bens, em benefício dos usuários e do sistema de transporte;

e) preservação e expansão do sistema de transporte: garantir o desenvolvimento e a continuidade do sistema de transporte, de maneira a atender aos interesses nacionais de conectividade entre intra e inter-regional, possibilitando aos operadores auferirem receitas adequadas, garantindo-lhes o retorno dos investimentos e a prestação de serviços seguros e eficientes;

Em linha com *a* e *b*, e em conflito com *c*, *d* e *e*:

f) preservar a adequação tarifária nas situações em que há insuficiência de competição efetiva e em que as tarifas propiciam receitas superiores às necessárias para a manutenção do sistema e para a atração de investimentos;

g) exigir que os operadores recorram a aumentos específicos de tarifas, sempre que possível, limitando a prática de reajustes gerais, salvo em decorrência de perda significativa do poder aquisitivo da moeda;

h) proibir as práticas e os preços predatórios, evitando concentrações indevidas de mercado, assim como a discriminação de usuários e de outros operadores, salvo em decorrência de características técnicas e de custos específicos;

E, finalmente:

i) garantir a disponibilidade de informações confiáveis, dentro de exigências cabíveis e razoáveis aos operadores para aplicação no sistema de planejamento e desenvolvimento do setor.

3.2. Características das reformas

3.2.1. O caso do sistema ferroviário

A inclusão da RFFSA no Programa Nacional de Desestatização abriu a oportunidade de rever o funcionamento do sistema ferroviário brasileiro, em particular sua regulamentação. A reestruturação e a privatização do sistema ferroviário federal, no transporte de carga, caracterizaram-se pelas seguintes definições:

- reestruturação da RFFSA segundo o modelo de organização por linha de negócio de transporte de cargas monolítico, englobando todas as funções;
- subdivisão da RFFSA em seis malhas regionais, definidas sob os critérios de unicidade de funções em cada malha;

- transferência pela RFFSA da posse dos bens das malhas regionais, necessários à operação e ao seu apoio, que serão integrados ao conjunto a ser privatizado: arrendamento dos bens imóveis operacionais e de apoio; e venda dos bens operacionais de pequeno valor unitário; e
- licitação da concessão, sob a modalidade leilão, com pré-identificação dos interessados, abrindo-se com o valor mínimo da concessão cumulada com o arrendamento dos bens operacionais e a venda dos bens de pequeno valor vinculados a cada uma das malhas.

Os editais e contratos de concessão detalharam as características do modelo adotado, destacando-se:

- a definição do preço mínimo para leilão e da forma de pagamento do valor do lance vencedor: prazo de 30 anos, com uma possível prorrogação;
- a obrigação do vencedor da licitação constituir-se em sociedade anônima, indicando um valor mínimo para o capital autorizado, e exigindo a transformação dessa sociedade em companhia aberta, fixando inclusive o prazo de registro para negociação em bolsa de valores;
- a obrigação do grupo controlador da sociedade a alienar aos empregados da RFFSA até 10% de cada espécie das ações que constituírem o capital e, ainda, a manter o controle acionário para um acionista não deter mais que 20% do capital votante (40% no caso da Malha Nordeste) ao longo do prazo da concessão, salvo autorização do poder concedente;
- a determinação do número mínimo de empregados da RFFSA, lotados na malha licitada, cujos contratos de trabalho devam ser assumidos pela concessionária;
- a definição das regras para avaliação da qualidade dos serviços, no tocante à prestação e à segurança do transporte, estabelecendo, respectivamente, níveis mínimos anuais de produção e taxas anuais de redução do índice representativo da frequência de ocorrência de acidentes; e
- planos trienais de investimentos, com detalhamento dos projetos, de seus custos e de seu programa de implantação.

Quanto aos aspectos tarifários, definiram-se limites máximos estabelecidos por tarifas de referência, sem explicitar a metodologia de cálculo. Variam por distância, tipo de produto e região geográfica (malha). Quanto aos limites mínimos, devem ser superiores ao custo variável de longo prazo; no entanto não há definição do que sejam esses custos e de como calculá-los.

Prevê-se ainda a possibilidade de negociação entre o usuário cativo e o concessionário; em caso de impasse, a tarifa será arbitrada pelo poder concedente (não há definição do que seja usuário cativo).

O novo marco regulamentar nacional do transporte ferroviário foi estabelecido pelo Regulamento dos Transportes Ferroviários (RTF), aprovado pelo Decreto 1.832, de março de 1996, e pela criação da Comissão Federal de Transportes Ferroviários (Cofer), mediante o Decreto 1.945, de junho de 1996.

O novo RTF foi publicado às vésperas do primeiro leilão de privatização das malhas da RFFSA. Embora esse decreto tenha o mérito de retirar os vários aspectos irrelevantes dos anteriores, pouco avança no sentido de detalhar os critérios de regulamentação dos pontos críticos do setor: tarifas; desativação de ramais antieconômicos; interpenetração e tráfego mútuo; e requisitos para habilitação de operador ferroviário.

Na verdade, a regulamentação ferroviária anterior, aprovada pelo Decreto 51.813/63, foi concebida para um serviço público com características monopolísticas. Dezenas de artigos dizem respeito basicamente a aspectos das obrigações das estradas de ferro, tipologias, procedimentos próprios, e nomenclaturas. Muito pouco é dito a respeito de política comercial, concorrência de mercado e obrigação de acordos de tráfego mútuo e/ou de acesso de outros operadores. O antigo regulamento foi de fato uma peça de legislação inspirada nas estradas de ferro, que carregavam cargas avulsas de vários transportadores e também passageiros, cobravam tarifas publicadas e os seus trens tinham horários predeterminados, parando em cada estação e, principalmente, não competiam com, nem complementavam, outros modais, particularmente o rodoviário. O regulamento das ferrovias foi ainda modificado pelo Decreto 90.959, de 14 de fevereiro de 1985, que em pouco alterou a substância do decreto anterior.

Já a Cofer possui jurisdição abrangendo todo o sistema ferroviário nacional. É um órgão colegiado integrante da estrutura organizacional do Ministério dos Transportes, com três membros representantes desse Ministério, dois das empresas concessionárias e dois dos usuários; mas há a permissão do voto de qualidade, nas deliberações do colegiado, ao presidente da Comis-

são – o secretário de Transportes Terrestres do Ministério dos Transportes –, que também possui o poder de veto. Suas incumbências são: a) decidir, em grau de recurso, os conflitos de interesse entre a União e concessionários, entre os próprios concessionários e entre estes e usuários do sistema; b) manifestar-se quanto às modificações societárias das empresas concessionárias e que possam prejudicar a relação contratual ou ensejar prática de abuso econômico; e c) opinar, quando solicitada, sobre propostas de expansão ou de supressão de serviços ferroviários.

Além dessas competências, a Cofer deverá opinar, quando solicitada, sobre matérias pertinentes aos contratos de concessão, particularmente em relação às normas gerais sobre níveis de qualidade e segurança dos serviços, acompanhamento do desempenho dos concessionários e disciplinamento de suas inter-relações operacionais e entre eles e os usuários.

3.2.2. O caso do sistema portuário

A reforma portuária tem como objetivo precípua a reformulação do modelo de controle centralizado vigente até a extinção da Portobrás, em 1990. Os mecanismos básicos da transformação proposta são:

- criação de Conselhos de Autoridade Portuária, instituídos em cada porto organizado ou no âmbito de cada concessão, com incumbências de governança;
- fomento da concorrência entre terminais (intraporto) e entre portos, através do arrendamento de instalações e de terminais, em portos públicos, a empresas privadas, assim como da permissão para operação de carga de terceiros por parte de terminais privados;
- transferência da operação de movimentação de carga para operadores portuários privados;
- transformação das companhias docas em administradores da infra-estrutura portuária (isto é, das instalações de uso comum, modelo tipo *port authority*, embora não explícito na legislação); e
- descentralização da gestão pública do setor, através da estadualização e da municipalização de portos por meio de concessões.³

3 A legislação específica do setor são as Leis 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei dos Portos), e 9.277, de 10 de maio de 1996 (municipalização/estadualização dos portos e rodovias).

A reforma do setor portuário, estabelecida pela Lei 8.630/93, define dois tipos de portos: o *porto organizado*, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária; e a *instalação portuária de uso privativo*, explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto organizado. Cabe à União explorar o porto organizado diretamente ou mediante concessão, sempre precedida de licitação.

O porto organizado é dirigido por um Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e por uma administração portuária. O CAP é composto de representantes de todos os setores participantes da atividade agrupados em quatro blocos:

- *bloco do poder público*, com um representante da União, presidente do Conselho, um do estado e um do(s) município(s) sede do porto;
- *bloco dos operadores portuários*, com um representante da administração do porto, um dos armadores, um dos titulares de instalações privadas na área do porto e um dos demais operadores portuários;
- *bloco dos trabalhadores portuários*, com dois representantes dos trabalhadores avulsos e dois dos demais trabalhadores portuários; e
- *bloco dos usuários dos serviços portuários*, com dois representantes dos exportadores/importadores, dois dos donos ou consignatários das mercadorias e um dos terminais retroportuários.

Nas tomadas de decisões, cada bloco tem um voto e o presidente o voto de qualidade. Os membros são nomeados pelas suas instituições ou entidades de classe e designados pelo ministério competente.

De fato, o CAP é uma esfera intermediária de governança, com estrutura colegiada, e amplas competências, incluindo: baixar seu regulamento interno; baixar o regulamento de exploração do porto; opinar sobre a proposta de orçamento do porto; aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto, promovendo a racionalização e a otimização das instalações e manifestando-se sobre os programas de investimentos; promover estudos de compatibilização destes com os planos de transporte federais, estaduais e municipais; assegurar o cumprimento das normas de defesa ambiental; fomentar a ação comercial e industrial do porto, estabelecendo normas para o aumento da produtividade e estimular a competitividade; zelar pelo cumprimento das normas de concorrência e

desenvolver mecanismos de atração de carga; publicar normas claras e objetivas de pré-qualificação dos operadores portuários, a serem aplicadas pela administração portuária; homologar os valores das tarifas portuárias; homologar os horários de funcionamento do porto; indicar dois membros, um representando os trabalhadores e o outro o empresariado, para o conselho de administração da concessionária do porto, se entidade sob controle estatal.

A administração portuária é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária. A administração portuária perde o monopólio da movimentação e armazenagem de mercadorias na área do porto e do cais público, passando a concorrer com os operadores portuários privados. Por outro lado, ganha a competência de pré-qualificar os operadores portuários, tendo 30 dias, contados do pedido dos interessados, para decidir, e a competência de fiscalizar as operações portuárias, o que a posiciona como juiz e parte interessada na operação portuária. Da mesma forma, compete à administração portuária fixar os valores e arrecadar as tarifas portuárias (instalações portuárias de uso comum), estas devidamente homologadas pelo CAP. Novas estruturas tarifárias, adequadas aos respectivos sistemas operacionais, deveriam ser submetidas aos CAPs, nos 60 dias da publicação da nova lei. Além dessas competências, cabe à administração portuária: estabelecer as jornadas de trabalho no cais de uso público e o horário de funcionamento no porto, após homologação pelo CAP; e planejar a utilização da área do porto organizado.

A Instalação Portuária Privativa Exclusiva ou Mista é explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, para uso exclusivo ou misto, sob contratos exclusivamente de direito privado. Requer autorização do ministério competente, após consulta à autoridade aduaneira, ao poder público municipal, aprovação do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e demonstração de capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco. A Instalação Portuária Privativa será isenta de taxas, tarifas, contribuições e adicionais portuários, salvo se utilizar acessos e proteção do porto organizado ou estiver situada na sua área.

A autorização ministerial será formalizada mediante um contrato de adesão, para o qual a lei define os pontos essenciais obrigatórios. A fiscalização será exercida pelas autoridades aduaneira, marítima e sanitária e pela polícia marítima.

A movimentação e o armazenamento de mercadorias na área do porto organizado serão efetuadas pela administração portuária ou por operadores portuários, pessoas jurídicas de direito privado, pré-qualificadas para tal

pela administração portuária. É dispensável a intervenção de operadores portuários nas operações portuárias que, por seus métodos de manipulações, suas características de automação ou mecanização não requeiram a utilização de mão-de-obra ou que possam ser executadas exclusivamente pela própria tripulação das embarcações. É proibido ao operador portuário locar ou tomar mão-de-obra sob regime de trabalho temporário, devendo sempre solicitá-la ao órgão gestor de mão-de-obra do porto.

Em relação a trabalho portuário, a Lei 8.630 revoga formalmente os artigos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) referentes à exclusividade do trabalho de estiva e também boa parte da legislação portuária anterior, a começar pelos decretos de 1934 e finalmente a Lei 6.914/81, que reafirmava o monopólio dos sindicatos na escolha dos trabalhadores avulsos para as tarefas de estiva.

Para gerenciar a questão do trabalho portuário, a lei determina que serão constituídos, pelos operadores portuários, em 90 dias contados da data de publicação da nova lei, Órgãos de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário (OGMO) em cada porto organizado. Formados em cada porto pelos operadores portuários, são organizações sem fins lucrativos, reputadas de utilidade pública, lhes sendo vetadas qualquer outra atividade ou prestação de serviços a terceiros.

É admitido como premissa que, além dos trabalhadores portuários com vínculo empregatício por prazo indeterminado, os avulsos inscritos até 31 de dezembro de 1990, de capatazia e de estiva, serão automaticamente integrados ao novo sistema, e que no prazo de cinco anos se buscará a multifuncionalidade do trabalho portuário, o que poderia significar a fusão das categorias de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, vigilância de embarcações e bloco. A criação do OGMO, em cada porto, acaba com as funções monopolistas de gestão do trabalho temporário exercidas pelos sindicatos de trabalhadores avulsos.

A lei criou ainda uma indenização como incentivo ao cancelamento do seu registro pelo trabalhador portuário autônomo (TPA), com valor previsto de cerca de US\$ 20 mil e mais um adicional para o caso de o TPA vir a subscrever capital de sociedade comercial com objeto de atividade de operador portuário. Essa ação visava reduzir, de maneira menos traumática, o problema dos excedentes de mão-de-obra portuária que se acumularam ao longo dos anos em consequência, entre outros motivos, da modernização do equipamento dos portos.

Os recursos necessários para o pagamento dessas indenizações viriam de um Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (FITP), especialmente criado. Esse fundo foi alimentado pelas receitas oriundas da arrecadação do Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (AITP), que teve vigência de quatro anos contados a partir do início do exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei. O AITP foi um adicional ao custo das operações de carga e descarga de mercadorias importadas ou exportadas via navegação de longo curso exclusivamente, a razão de 0,7 Ufir por tonelada de granel sólido, 1,0 Ufir por tonelada de granel líquido e 0,6 Ufir por tonelada de carga geral, solta ou unitizada. O adicional foi recolhido pelos responsáveis pelas operações de carga e descarga das respectivas mercadorias. Os recursos do fundo (cerca de US\$ 250 milhões) acabaram antes que o problema de excesso de mão-de-obra portuária fosse integralmente resolvido.

As ações de arrendamento de terminais e instalações portuárias têm se dado através de leilão, em alguns casos, e envelope fechado em outros. Predomina a maior oferta de pagamento pelo arrendamento das instalações. Observe-se que, nos casos ocorridos, como no Tecon/Santos, não estão previstos contratos de concessão específico para a prestação dos serviços portuários pelos operadores dos terminais. No caso do arrendamento do terminal de contêineres do porto de Santos (Tecon 1), procedeu-se a leilão, em que os licitantes formariam, obrigatoriamente, um consórcio de no mínimo três empresas. Cada licitante obrigava-se a apresentar documentos identificando-se e comprovando possuir os requisitos estipulados no edital, além de apresentar uma Proposta de Metodologia e Execução (PME), tendo como conteúdo mínimo: análise de mercado; qualidade de serviço e atendimento aos clientes; relacionamento com terceiros; obras e equipamentos; operação; logística; meio ambiente; e cronogramas. A PME e o documento de cada licitante são analisados pela Companhia Docas do Estado de São Paulo (Cadesp), para pré-qualificação de cada licitante para o leilão.

A estrutura tarifária dos serviços é estabelecida caso a caso: porto a porto, terminal a terminal. O caso típico são tarifas máximas, variáveis em relação ao volume e ao tempo, no caso das licitações para arrendamento de terminais. No caso do arrendamento do terminal de contêineres do porto de Santos (Tecon 1), as tarifas de movimentação de contêineres (compatível com regras dos contratos de frete sob condição *liner terms*), a partir do início da operação privada, são: até seis meses, R\$ 500; de seis a 12 meses, R\$ 330; de 12 a 18 meses, R\$ 253; de 18 a 24 meses, R\$ 195; de 24 a 36 meses, R\$ 150; e mais de 36 meses, livre.

Além disso, a arrendatária se obriga, no prazo máximo de cinco anos, a contar da data de assinatura do contrato com a Codesp, a obter e manter o certificado ISO 9000 (qualidade) e o certificado ISO 14000 (meio ambiente). A arrendatária tem um ano para apresentar seus padrões, indicadores e metas de qualidade, assim como apresentar um programa de obtenção dos certificados ISO 9000 e 14000, obrigando-se ainda a implantar as normas de qualidade que vierem a ser determinadas pelas autoridades competentes.

3.2.3. O caso do sistema rodoviário

A reforma do setor rodoviário tem como motivação imediata a recuperação das condições da malha do setor e, a partir desta, a busca do autofinanciamento das principais rodovias do país. A participação da iniciativa privada na gestão direta (e não só contratada, como no modelo anterior) revela também a preocupação com o fomento à eficiência na gestão da manutenção da infra-estrutura (pavimentos, obras de arte etc.). Da parte do governo federal, há ainda o objetivo de descentralizar a gestão pública da malha rodoviária através de convênios de delegação de rodovias não pertencentes ao sistema troncal do país aos estados e municípios.

A principal forma de ação do governo federal tem sido a concessão de rodovias existentes da União a empresas privadas, que se comprometem a fazer a restauração, manutenção e expansão dessas rodovias em troca de pedágio. Um grande número de estados da federação seguiu por esse caminho, mas especificando modelos de concessão com características próprias.⁴

A base legal desse processo é o Decreto-Lei 791, de 27 de agosto de 1969, que autorizou a cobrança de pedágio em estradas bloqueadas ou rodovias expressas (nenhuma, no Brasil, de fato o é) e em pontes, viadutos, túneis ou conjuntos de obras rodoviárias de grande vulto. Foi na brecha da indefinição do que viria a ser conjuntos de obras rodoviárias de grande vulto o Ministério dos Transportes estipulou, através de portaria, que estes seriam "... a rodovia ou o conjunto de rodovias interligadas, que sejam pavimentadas, com extensão superior a 100 km, na classificação técnica do DNER, como rodovia de classe I-A ou I-B e, simultaneamente, estejam inseridas no Sistema Arterial Principal, na Classificação Funcional do Sistema Rodoviário Nacional."

4 São Paulo já dispunha de um amplo programa de expansão rodoviária com base de financiamento em pedágio, porém administrado por empresas públicas (Dersa). O estado também está implantando seu programa de concessão a empresas privadas.

No caso federal, nas primeiras fases de licitação de concessões rodoviárias o vencedor é definido pelo critério da menor tarifa básica de pedágio. Essa tarifa é fixa, por categoria de veículo, paga por ocasião de sua passagem na praça de pedágio, independentemente da distância percorrida na rodovia.⁵ O procedimento básico da licitação é: a) audiência pública (a comunidade interessada tem o direito de se pronunciar sobre o projeto); b) pré-qualificação (é exigido um laudo técnico, regularidade fiscal e capacitação financeira dos interessados); c) metodologia de execução (os licitantes demonstram suas capacidades de executar o projeto, através de concepção própria baseada no conhecimento do problema e do plano de trabalho proposto); d) Programa de Exploração Rodoviária (o DNER estabelece o programa único de trabalho, levando em conta as melhores soluções técnicas e operacionais apresentadas pelos proponentes);⁶ e e) proposta de tarifa (os licitantes apresentam seus valores de tarifa básica de pedágio baseados em uma engenharia financeira adequada).

Nos estados, a divisão das malhas estaduais foi realizada em lotes ou sistemas para concessão a privados (por exemplo, nove pólos no Rio Grande do Sul; 22 lotes em São Paulo; seis lotes no Paraná e cinco sistemas em Santa Catarina). Em São Paulo, a licitação se dá em duas fases: a) pré-qualificação; e b) proposta técnica-financeira. A vencedora é a que oferece a maior oferta pela concessão; a tarifa é preestabelecida, visando, entre outros objetivos, impulsionar a arrecadação fiscal propiciada pela licitação. No Paraná, a vencedora é a que propuser o maior programa de conservação, como, por exemplo, em termos de uma malha adicional a ser contemplada pela concessionária. No Rio Grande do Sul, o critério básico de julgamento é a maior

5 Menciona-se de novo a Lei 9.277, de municipalização/estadualização dos portos e rodovias, que, no caso rodoviário, permite que as receitas auferidas através da cobrança de pedágio sejam aplicadas na rodovia pedagiada ou em trechos que lhe dão acesso.

6 No caso federal, o Programa de Exploração da Rodovia contém: a) projetos de recuperação emergencial a serem executados num prazo aproximado de seis meses, anterior ao início da cobrança do pedágio (fase denominada "trabalhos iniciais"); b) projetos de recuperação estrutural da rodovia, prevendo obras que restaurem a estrutura do patrimônio público em prazo médio de três a cinco anos conforme o grau de complexidade e o montante do investimento envolvido; c) projeto de melhoramentos que atendem, via de regra, à necessidade de ampliação da capacidade da rodovia ao longo do prazo de concessão e que, normalmente, possuem forte correlação com os estudos de projeção de tráfego; d) políticas e programas de conservação e monitoramento da rodovia ligadas respectivamente à necessidade de execução de serviços rotineiros que possam garantir um padrão de qualidade aos serviços prestados ao usuário; e e) planejamento de um sistema de operação para a rodovia, como espinha dorsal do sistema de arrecadação e prestação de serviços adequados ao usuário, compreendendo comunicação, atendimento médico e mecânico, informações aos viajantes, reclamações e sugestões, pesagem e guarda de vigilância do patrimônio.

extensão a ser ofertada em termos das atividades de restauração e conservação consideradas prioritárias. O prazo é variável, sendo de 25 anos na delegação aos estados e municípios, com possibilidade de uma prorrogação, e situando-se no intervalo de 20 a 25 anos nos casos das concessões federais e estaduais.

Nas concessões rodoviárias federais, a equação do equilíbrio econômico-financeiro do concessionário é definida pelo caderno de encargos da licitação e pela estrutura tarifária proposta pela vencedora da licitação. Não há garantia do volume de tráfego (risco assumido pela concessionária) e não há, em princípio, possibilidade de discriminação de preços, dentro das categorias de veículos; mas há discriminação implícita entre as categorias (por exemplo, autos vs. caminhões). De fato, os multiplicadores da tarifa básica para as várias categorias de veículo não seguem uma metodologia explícita de alocação de custos diretos ou totais.⁷ Também não há previsão de tarifação variável (pico, ou congestionamento, seguindo uma tradição mais europeia de *congestion pricing*), a não ser em casos específicos (licitação do Estado do Rio de Janeiro da Via Lagos – RJ-104 –, com tarifa mais alta nos fins de semana). Em todos os casos, a tarifa só será cobrada após o término da execução dos projetos de recuperação emergencial definidos no edital.

3.3. O andamento das reformas

O setor ferroviário federal encontra-se em fase final de transição para a gestão e operação privadas. O leilão de concessão da Malha Nordeste da RFFSA, foi realizado com sucesso em julho de 1997, concluindo com êxito o processo de desestatização daquele subsistema; o leilão da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) também incluiu a celebração de novos contratos para suas duas concessões (Estradas de Ferro Vitória–Minas e Carajás). No final de 1998 ocorreu o leilão de desestatização da Fepasa. A partir desse momento, todo o setor de transporte ferroviário de carga do país estará

7 Rio-Juiz de Fora (BR-040): em cada um dos três postos, em cada direção, a tarifa básica inicial (outubro de 1995) foi de R\$ 2,38 (rodagem simples, dois eixos), e as tarifas multiplicadas são: R\$ 4,76 (rodagem dupla, dois eixos); R\$ 7,14 (rodagem dupla ou simples, três eixos); R\$ 9,52 (rodagem dupla ou simples, quatro eixos); R\$ 11,90 (rodagem dupla, cinco eixos); R\$ 14,28 (rodagem dupla, seis eixos); motocicletas e semelhantes: R\$ 1,19 (média de R\$ 0,4/km, no caso da rodagem simples, dois eixos – autos). São Paulo: preestabelecida pelo Departamento de Estradas de Rodagem (DER) na faixa 3 a 4 centavos de US\$/km. Paraná: prefixada em R\$ 3,00/100 km (pista simples) e R\$ 4,00/100 km (pista dupla).

sendo operado por empresas privadas, em contratos que devem vigorar pelos próximos 30 anos, ou 60, em caso de prorrogação.

Os efeitos desse processo de reestruturação do setor já podem ser medidos; e são de magnitude considerável. Na área de pessoal, o efetivo da RFFSA foi reduzido de cerca de 40 mil funcionários para 20 mil, na fase pré-concessão. Os operadores privados aprofundaram esse processo de ajustamento de pessoal, para cerca de 11.500 empregados, com ligeira expansão do volume de serviços produzidos. Os planos de investimento já iniciados devem proporcionar, a médio prazo, aumentos mais significativos da produção e do nível de serviço, em que pese o não cumprimento, pelas concessionárias, das metas de produção (otimistas) estabelecidas nos editais de licitação para o ano de 1997.

A implementação da reforma portuária foi lenta até o início de 1995, quando o governo federal contemplou os setores de infra-estrutura com a criação da Câmara de Políticas de Infra-Estrutura – Decreto 1.465 – e o setor portuário com a criação do Grupo Executivo de Modernização dos Portos (Gempo) – Decreto 1.467. A este compete elaborar, implementar e monitorar o Plano de Ação Governamental para o setor. Já no final de 1996, os Conselhos de Autoridade Portuária estavam em funcionamento em todos os portos organizados. O arrendamento de terminais para o setor privado avançou com êxito nos grandes portos públicos de Santos, Rio de Janeiro, Sepetiba e Rio Grande, num total de cerca de 40 contratos, envolvendo investimentos de mais de US\$ 500 milhões. Já há também centenas de operadores portuários qualificados, embora em vários portos públicos as companhias docas continuem oferecendo exclusivamente serviços de capatazia.

O processo de reestruturação das companhias docas, em particular de Santos e do Rio de Janeiro, está relativamente avançado, já tendo sido, em vários casos, extinta a atividade de capatazia, com dispensa do respectivo efetivo de pessoal (cerca de 2.100 em Santos). O efetivo de pessoal com vínculo empregatício dos portos públicos foi reduzido de 26.400 trabalhadores em 1990 para cerca de cinco mil em dezembro de 1997. A expectativa é de que, em se retirando da operação portuária, os portos públicos venham a empregar menos de 2.500 pessoas.

Segundo levantamento realizado, em 1996, havia um total de 61.779 trabalhadores portuários em atividade, dentre os quais 40.996 avulsos [ver Gempo (1996)]. Destes, 25.114 têm direito assegurado a cadastro ou registro no OGMO, devendo a regularização da situação dos demais ser

objeto de negociação entre as entidades representativas dos trabalhadores e os operadores portuários. Dos 15.126 trabalhadores portuários com vínculo empregatício levantados, 6.429 têm direito assegurado ao registro no OGMO, se dispensados sem justa causa. Até setembro de 1996, 12.539 indenizações já haviam sido requeridas ao Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário, sendo 5.932 pagas. À época, o Gempo já previa que esse fundo seria insuficiente para cobrir as indenizações previstas, sendo que seu déficit atual é estimado em cerca de US\$ 100 milhões.

Os OGMOs foram criados em todos os portos públicos, mas ainda não assumiram de fato suas funções. Apenas no porto de Salvador o OGMO local obteve liminar na Justiça, em maio de 1998, concedendo o direito de escalar os trabalhadores avulsos, de acordo com a Lei 8.630. Em agosto de 1998, o OGMO do porto do Rio de Janeiro obteve liminar semelhante, mas ainda enfrenta a resistência dos trabalhadores.

Os ganhos de produtividade observados até o presente seguem o mesmo padrão ocorrido após as reformas portuárias de outros países. De fato, esses ganhos alcançados, seja com racionalização das operações, seja com investimentos em novos equipamentos, são espetaculares. Aumentos de movimentação de contêineres de 200% são freqüentemente observados após poucos anos de administração privada e alguns investimentos. Esses ganhos se propagam para o tempo de permanência e espera dos navios nos portos, e, do lado do cais, para o tempo de permanência das cargas nos terminais e armazéns.

Na década de 70, a cobrança de pedágio, sob administração direta do DNER, foi implantada em cinco trechos rodoviários: BR-116 (Rio-São Paulo); BR-290 (Osório-Porto Alegre); BR-101 (Ponte Rio-Niterói); BR-116 (Rio-Teresópolis); e BR-040 (Rio-Petrópolis). Na primeira etapa do programa federal de concessões rodoviárias foram selecionados esses mesmos trechos para licitação (ver características na Tabela 1), tendo em vista a densidade de tráfego desses trechos, como também minimizar a reação contrária dos usuários [ver DNER (1998)].

Atualmente encontra-se em curso uma segunda etapa do programa federal de concessões. Após a análise financeira dos trechos potencialmente candidatos, selecionaram-se 10.379 Km viáveis para concessão. Nessa etapa, é o DNER que elabora os Programas de Exploração das Rodovias, anteriormente ao lançamento do processo de licitação. Ao todo estão previstos para concessão, no período 1998/99, 18 trechos, num total de 7.940 Km [ver DNER (1998)]. Um capítulo especial deve ser aberto para as licitações dos

Tabela 1

Postos de pedágio nas rodovias federais

Rodovia/Trecho	Extensão (km)	Postos de pedágio	Prazo da concessão (anos)	Data do contrato	Início do pedágio	Investimentos previstos (US\$ 10 ⁶)	Tarifa básica inicial (R\$)	Tarifa em março de 1998	Tarifa inicial por km
BR-116 (Rio—São Paulo)	406,8	4	25	Nov. 1995	Ago. 1996	799	2,86	3,30	0,032
BR-290 (Osório—Porto Alegre)	112,3	3	20	Mar. 1997	Out. 1997	106	2,00	2,00	0,027
BR-101 (Ponte Rio—Niterói)	13,2	unidirecional	20	Dez. 1994	Ago. 1996	58	1,20	1,30	0,049
BR-116 (Rio—Além Paraíba)	144,4	1 (+ 2 previstos)	25	Nov. 1995	Set. 1996	125	2,77	3,00	0,021
BR-040 (Rio—Petrópolis)	179,7	3	25	Out. 1995	Ago. 1996	301	2,38	2,90	0,048

Fonte: DNER (1998).

trechos São Paulo-Curitiba-Florianópolis e São Paulo-Belo Horizonte, em que os investimentos em duplicação estão sendo feitos antecipadamente pelos governos federal, com participação dos estados. Caberia ao concessionário a conservação e o pagamento de parte dos investimentos, através dos empréstimos contraídos com organizações multilaterais de crédito.

O programa de delegação de rodovias para os estados caminha conforme o interesse destes em incorporar essas rodovias delegadas em seus programas de concessão. Os Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná já absorveram 2.842 e 1.773 km, respectivamente. As negociações com o Estado de Minas Gerais podem acrescentar mais dois mil Km a esse quadro.

3.4. O impacto financeiro das reformas

Uma das maiores contribuições dos programas de privatização, em diversos países, tem sido na área fiscal, ou seja, através dos recursos obtidos com a venda de empresas e/ou concessões, transferência de dívidas e ainda a desoneração de investimentos futuros. No caso dos transportes, essa contribuição fiscal, embora não desprezível, é de importância relativa menor. Mais importante, contata-se que o setor ainda permanecerá dependente de maciços investimentos públicos, para a manutenção de níveis adequados de serviço e expansão da capacidade de oferta.

Essa posição fica clara na Tabela 2, que mostra a receita, relativamente baixa, das privatizações do setor, comparada com o gasto preparatório anterior e a reposição do valor dos ativos envolvidos. Os gastos preparatórios envolveram basicamente o pagamento de incentivos ao desligamento e verbas rescisórias, indenizações para cancelamento de registro de avulsos portuários, assim como investimentos emergenciais no caso ferroviário. Note-se ainda que o valor recebido mais significativo foi o da privatização das malhas da RFFSA, em que cerca de 80% desse valor foram financiados pelo próprio governo num prazo de 30 anos (com dois anos de carência).

A relação entre o valor dos ativos envolvidos e o valor total de cada subsetor (ou parte dele) mostra a abrangência do programa: amplo em ferrovias (100% com a privatização da Fepasa) e relativamente reduzido em portos e rodovias. Conseqüentemente, os investimentos esperados são pequenos ante a demanda global por investimentos em transportes (grosso modo, um limite inferior de cerca de 1% do PIB por ano, ou seja, US\$ 7 bilhões) [ver Castro (1987)]. Em nenhum dos casos há dívidas transferidas; e as dívidas remanescentes são significativas, principalmente nas ferrovias e portos. Estas são basicamente compromissos e obrigações não pagas, junto a instituições públicas, de IRPJ, INSS, FGTS, ICMS e ISS (portos), além de contribuições aos respectivos fundos de pensão, fornecedores, e dívidas trabalhistas já julgadas, e o déficit do fundo de indenização do trabalhador portuário. Finalmente, destacam-se os significativos aportes governamentais nos 10 anos que antecederam as privatizações, que no caso ferroviário destinaram-se principalmente para cobrir custos operacionais e serviço de dívida.

Tabela 2

O impacto financeiro das reformas no setor de transportes^a

	Ferrovias	Portos	Rodovias
Gastos preparatórios para a privatização	0,5	0,6	0
Valor recebido	1,5	0,5	0
Valor de reposição dos ativos transferidos	16,0	0,6	4,0
Valor de reposição dos ativos do subsetor	24,0	12,0	150,0
Investimentos estimados no período de concessão	1,0	0,5	2,4
Dívidas transferidas	0	0	0
Dívidas remanescentes	3,0	0,9	n.d.
Aportes governamentais 1985/95	6,0	1,5	8,0

^aValores em US\$ bilhões. Ferrovias só RFFSA; portos: CDRJ e Codesp; rodovias: só federal, 1ª fase. Valores estimados pelo autor.

Deve-se ressaltar que no caso portuário existe um conjunto significativo de terminais privados, dentro e fora da área dos portos organizados, que não estão considerados nessa análise. No mesmo sentido, os programas e ativos estaduais em rodovias não foram incluídos. Por fim, o caso ferroviário tabulado exclui a Fepasa e as linhas da CVRD.

4. As questões pendentes

4.1. O caso ferroviário

4.1.1. Máximos tarifários e usuários cativos

O tema tarifário possui várias vertentes importantes, tais como reajuste e revisão tarifária, limites máximos e mínimos, diferenciação tarifária, tarifas de utilização de linhas etc. Vamos nos concentrar aqui, entretanto, na questão do transporte dependente, ou seja, as situações em que não é possível chegar a um acordo sobre o preço do transporte, nas negociações entre concessionário e usuário e em que este vem requerer ao poder concedente o estabelecimento de tarifas específicas, com base nos custos de operação envolvidos, conforme estabelece o contrato de concessão.⁸

Observe-se que, no período de operação estatal das ferrovias, a modicidade das tarifas foi garantida pelo próprio controle público das empresas ferroviárias. Os grandes usuários (mineradoras, siderúrgicas) que, no passado, tomaram decisões de investimento e de localização se encontram, assim, em grande medida, cativos do transporte ferroviário. A mudança do controle das concessões para o setor privado poderia ensejar uma revisão oportunística das tarifas cobradas pelos serviços, no sentido de se cobrar acima daquilo que seria negociado entre os usuários e os concessionários privados, caso esses usuários ainda não tivessem tomado suas decisões locacionais e de investimento.

Observe-se, contudo, que as potenciais contestações tarifárias desses usuários cativos foram atenuadas, no caso brasileiro, pois se permitiu, no modelo de concessão, que os grandes usuários se tornassem acionistas das empresas operadoras ferroviárias nas suas respectivas áreas de atuação, dentro de certos limites (20% do capital nas malhas relevantes).

⁸ Para mais detalhes, ver, por exemplo, Castro, Esposito e Carris (1997).

O primeiro aspecto relevante a destacar é o de determinação da própria condição de dependência do usuário em relação ao transporte ferroviário. Note-se que o usuário pode dispor de várias alternativas de transporte em condições similares ou equivalentes, o que não autorizaria um reclame ao poder concedente no sentido de estabelecer tarifas específicas. Compete, portanto, ao concedente definir claramente as situações em que de fato se caracteriza a dependência, como ponto de partida para a aceitação do encargo de definição de tarifas específicas. Ressalte-se, contudo, que não há, até o presente, qualquer normatização dos procedimentos de determinação quer da relação de dependência, quer dos níveis adequados de tarifas nessas situações.

Nesse aspecto, há que se considerar todos os fatores que afetam a demanda ou o valor dos serviços percebido pelo consumidor que são relevantes para o estabelecimento dos níveis tarifários, aí incluída a compreensão de sua logística global (não apenas o percurso ferroviário). Esses fatores podem incluir o valor das mercadorias transportadas, a competição intermodal, a competição entre portos alternativos de destino (por exemplo, Santos vs Sepetiba vs Tubarão), as possibilidades de substituição da própria mercadoria por outra equivalente ou de outra origem (por exemplo, minério de ferro da CVRD vs minério da MBR, ou vs minério da Austrália).

Em relação à concorrência enfrentada pelo transporte ferroviário, a identificação da concorrência atual e potencial se daria a partir de outros operadores de transporte (ferroviário ou não) que já operam no mesmo segmento de mercado ou que podem vir a operar efetivamente em um horizonte de tempo, curto o suficiente, para a exercer algum tipo de constrangimento sobre a conduta tarifária do(s) operador(es) que está(ão) atuando no mercado específico.

Pode-se ainda separar a oferta de serviços concorrenciais à ferrovia em dois grandes grupos. O primeiro inclui o de ofertadores que tipicamente apresentam uma estrutura produtiva caracterizada por poucos itens de custo irrecuperáveis. São eles os transportadores rodoviários e aquaviários, em havendo a infra-estrutura adequada em ambos os casos (rodovias, e portos/hidrovias, respectivamente). Nesse caso, a atuação desses operadores está sujeita a existência dessas instalações de infra-estrutura em condições de uso e proximidade tais que possibilitem um contestabilidade efetiva à atuação do operador ferroviário sob análise. O segundo grupo é composto de operadores tipicamente integrados a itens de custo específicos e, portanto, irrecuperáveis. São eles os dutoviários e os ferroviários (outros concessionários, no caso). Da mesma maneira, é a existência e condições

de uso da infra-estrutura dessas alternativas é que irá proporcionar a qualificação e quantificação do grau de contestabilidade do segmento de mercado da ferrovia sob análise.

Destaque-se ainda que pode haver uma série de investimentos específicos e, portanto, irrecuperáveis, feitos pelo próprio usuário dos serviços, que atuariam no sentido de reduzir a contestabilidade ou a possibilidade de concorrência efetiva por parte de outros operadores, principalmente os não-ferroviários, no sentido de que esses investimentos amarrariam o usuário a um operador ferroviário. São exemplos desses investimentos: ramais, terminais ferroviários, terminais portuários acessados exclusivamente pela ferrovia, desvios, instalações de carga e descarga e sistemas de comunicação (vagões e locomotivas seriam, em princípio, razoavelmente recuperáveis, dependendo de suas especificações técnicas).

A determinação da modicidade da tarifa em relação aos custos de produção dos serviços já representa um efeito decorrente da existência ou não de domínio de mercado. Nesse sentido, o fato de um operador ter domínio sobre um segmento de mercado não significa necessariamente que a tarifa cobrada seja abusiva, ou seja, o estabelecimento da dependência do transporte ferroviário é condição necessária, mas não suficiente, para a caracterização de tarifas monopolísticas. Dito ainda de outra maneira, o poder concedente deve sempre verificar a modicidade das tarifas cobradas em mercados onde se suspeita de uma situação de dependência do transporte ferroviário. Nessa determinação, deve-se levar em consideração as seguintes possibilidades:

- a quantidade de tráfego transportado, que não contribui para o pagamento dos custos comuns e fixos identificáveis com o mercado sob análise;
- a quantidade de tráfego transportado, que contribui marginalmente para o pagamento dos custos comuns e fixos identificáveis com o mercado sob análise, e a possibilidade de aumentar as receitas oriundas desse tráfego; e
- a contribuição do mercado e tráfego sob análise para o pagamento dos custos fixos e comuns identificáveis com o mercado sob análise e como um todo do operador.⁹

9 Para uma discussão aprofundada da questão das rodovias, ver Guasch e Blitzer (1992) e Kessides e Willing (1995).

Dessa maneira, observa-se, por esse procedimento, a ligação existente entre a questão da modicidade tarifária e a questão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. De fato, constitui obrigação do poder concedente a garantia desse equilíbrio em termos de receita, sujeita a uma administração honesta e eficiente, de maneira a cobrir as despesas operacionais, incluindo depreciação, obsolescência, arrendamento, pagamento da concessão, de empréstimos, e novos investimentos, somado a um lucro razoável e proporcional ao capital investido e ao risco do empreendimento.

É válido observar que a legislação dos Estados Unidos estabelece um procedimento simplificado para a determinação da modicidade tarifária, que consiste no cálculo da razão tarifa/custo variável. Se essa razão for igual ou menor do que 180%, fica automaticamente determinado que o operador não possui domínio de mercado e que a tarifa é razoável. Por outro lado, se a tarifa for superior a esse percentual, não fica automaticamente estabelecido se há domínio de mercado ou se a tarifa é abusiva. Nos casos, porém, considerados mais expressivos, indica-se a utilização da metodologia de custos individualizados (*stand alone cost*).

Uma vez determinada a dependência em relação ao transporte ferroviário, obriga-se o poder concedente a estabelecer tarifas com base nos custos operacionais envolvidos. Trata-se aqui, portanto de reunir os elementos conceituais que fundamentem a definição e o cálculo desses custos relevantes. Observe-se, no entanto, que a existência de uma parcela significativa de custos comuns, em ferrovias, tem como consequência prática a impossibilidade de se tarifar baseado em custos, tão-somente, e garantir simultaneamente o equilíbrio financeiro da concessão. Isso porque esses custos não são atribuíveis inequivocamente a serviços específicos, tornando-se arbitrária qualquer tentativa de cobri-los. Assim, faz-se necessário dimensionar alguma forma de verificação da modicidade dos preços diferenciados, mesmo os estabelecidos inicialmente nos editais de licitação das concessões. Nesse sentido, a prática regulatória em relação a casos de usuários cativos vem colocado habitualmente três restrições ou testes à prática de preços diferenciados pela demanda, ou preços de Ramsey, ou seja, o teste do custo individualizado (*stand alone cost*), o teste da eficiência produtiva e a restrição de receita global adequada.

O primeiro teste garante que o usuário cativo não seja cobrado pelo serviço mais do que o custo incorrido por um fornecedor alternativo especializado naquele serviço. Cabe ressaltar que este é um teste teórico e altamente específico, ou seja, varia significativamente em função do caso considerado.

No entanto, a idéia de se desenvolver o cálculo do menor custo teórico de se prestar um serviço alternativo a um usuário (ou grupo de usuários cativos) é atraente, pois possibilita estabelecer um teto inequívoco para o preço dos serviços.

No caso brasileiro, no entanto, há algumas complexidades adicionais. Inicialmente, os concessionários arrendam ativos operacionais e não constroem, do zero, as ferrovias. Nesse sentido, o valor pago pelo arrendamento e pela concessão não está ligado ao valor dos ativos operacionais. Esse valor é determinado, do lado da receita, exatamente pelo que se pode cobrar dos usuários atuais e potenciais. Dessa maneira, o componente de custo afundado (*sunk*), que é o valor pago pela concessão e o arrendamento, depende da estrutura regulatória e de sua implementação, sobre as quais ainda pouco se sabe.

Esse problema pode ser contornado caso se admita que as barreiras à entrada e à saída de novos fornecedores de serviços sejam eliminadas na análise do custo individualizado. Essa remoção de barreiras extingue qualquer vantagem desfrutada pela ferrovia existente, o que lhe confere poder de monopólio. Poderíamos, dessa maneira, estimar o custo individualizado através da simulação da operação do transporte ferroviário pelo próprio usuário, nas linhas do concessionário, sendo que o usuário também pagaria uma tarifa pelo uso das linhas, ou *trackage rights*. Essa tarifa poderia ser determinada com base no custo direto do desgaste da via, causado pelo tráfego do usuário.

Segundo, o teste da eficiência produtiva permite a investigação de eventuais aberrações na gerência da concessão, expurgando-as dos custos do concessionário. Assim, uma eventual defesa do concessionário de sua política tarifária deve ter como base uma administração inequivocamente eficiente.

Terceiro, o teste da receita global adequada funciona nos dois sentidos. No primeiro, o poder concedente deve assistir ao concessionário no sentido deste obter receitas que sejam suficientes, sob uma administração honesta e eficiente, para cobrir todas as despesas operacionais, incluindo depreciação, obsolescência, arrendamentos, pagamento devido pela concessão, bem como um lucro razoável sobre o capital alocado no empreendimento. No segundo sentido, o poder concedente deve verificar se um eventual uso oportunístico do poder de monopólio está permitindo ao concessionário auferir receitas excessivas.

Há algumas diretrizes básicas para determinar da adequação da receita global. Inicialmente, a rentabilidade obtida pelo concessionário deve ser

semelhante àquela desfrutada por empreendimentos com riscos semelhantes em outros setores da economia. Vale notar que essa comparação não deve ser feita entre outras empresas do próprio setor ferroviário, uma vez que estão sujeitas a um subconjunto igual de fatores externos. Outrossim, o retorno obtido não deve ser encarado como um número rígido a ser atingido todos os anos e jamais ultrapassado, mas visto como uma meta de longo prazo. De outro lado, esse teste não deve funcionar como um desincentivo ao concessionário para aperfeiçoar sua operação e reduzir seus custos.

Destaca-se, ainda nesse tópico, a importância do correto registro de fluxos financeiros e estoques de ativos e passivos, e o uso desses registros para informar a questão tarifária. Os registros contábeis são, por excelência, o dispositivo de monitoramento da preconizada modicidade de tarifas. No entanto, há uma série de dificuldades relacionadas à prática contábil no caso das concessões ferroviárias brasileiras.

Uma dificuldade que certamente concerne diretamente à questão tarifária, é a dos custos incrementais *versus* custos médios. Custos incrementais são essencialmente relacionados a custos de oportunidade e se utilizam de preços correntes de reposição de ativos e insumos. Por outro lado, as avaliações de custos médios baseiam-se em registros históricos que podem sobre ou subestimar preços. Essas discrepâncias colocam desafios para o regulador, no sentido de estabelecer corretamente os preços dos serviços e de garantir a remuneração e a reposição dos ativos.

Outro problema que se coloca para a regulação dos serviços de infra-estrutura advém das complexidades contábeis geradas pelo modelo de concessão de ativos já existentes, sem ou com arrendamento explícito em contrato separado como no caso ferroviário. Nesse caso, as apropriações de despesas, principalmente as relacionadas ao estoque de ativos desses concessionários, não se prestariam à aplicação dos modelos existentes de apropriação contábil, como também os sistemas de custos conhecidos na literatura e utilizados na prática.

Cabe ainda ressaltar que a utilização de despesas efetivamente incorridas na apuração de custos, para fins de tarifação, pode distorcer os resultados em função de disparidades entre os valores contabilizados e os custos de reposição dos ativos. Esse problema pode ser particularmente relevante no caso da depreciação do material rodante e de equipamentos (utilizando-se valores históricos), bem como no caso de postergação da manutenção corrente (o que é usual).

4.1.2. O limite tarifário inferior

A restrição estabelecida no contrato de concessão, no âmbito da desestatização da RFFSA, em relação ao limite inferior da tarifa ferroviária é que esta deve se situar acima dos custos variáveis de longo prazo. Na verdade, há situações em que o poder concedente deve intervir contra a prática de tarifas predatórias, ou seja, abaixo do custo incremental de cada serviço. Esses custos, no entanto, variam muito conforme as condições específicas de cada fluxo de carga, podendo ser extremamente reduzidos (por exemplo, cargas de retorno). Outrossim, a grande mobilidade dos fatores de produção dos concorrentes da ferrovia torna quase que inócua a prática de preços predatórios, a médio prazo, para uma eventual conquista e usufruição de poder de mercado. No entanto, pode haver uns poucos casos em que essa prática tenha possibilidade de êxito, justificando a proibição da prática de preços abaixo do custo incremental de cada serviço que, por sua vez, tipicamente diferem dos custos variáveis a longo prazo.

Cabe ressaltar a possibilidade de que o objetivo específico dessa restrição, no caso da RFFSA, tenha sido o de limitar a capacidade dos usuários-concessionários de estabelecerem tarifas para si muito baixas, ao mesmo tempo em que mantivessem ou aumentassem as tarifas de outros usuários não representados entre os acionistas da concessão. Por outro lado, o objetivo genérico ao se estabelecer um piso tarifário é o de evitar que a ferrovia produza serviços que não lhe tragam um benefício financeiro mínimo. Nesse sentido pode-se afirmar que a ferrovia sempre irá se beneficiar ao servir qualquer tipo de tráfego capaz de remunerá-la acima dos custos evitáveis de curto prazo. Ao deixar de prestar esses serviços, a ferrovia estaria perdendo recursos que poderiam cobrir, de alguma forma, seus custos fixos e comuns.

Observe-se que esse nível tarifário de curto prazo pode estar muitas vezes abaixo mesmo do custo marginal de longo prazo. Ao tomar uma decisão de investimento numa instalação de uso comum, por exemplo, a ferrovia deve levar em consideração o custo associado e avaliar se a remuneração obtida, no nível tarifário praticado, produz o retorno adequado ao capital a ser empregado. No entanto, uma vez tomada a decisão de investimento, seu custo passa a ser comum e/ou fixo, não devendo, portanto, ser considerado nas decisões dos níveis tarifários. Essa recomendação se torna particularmente importante quando a demanda por serviços é influenciada por ciclos ou sazonalidades. Isso ocorre principalmente no caso do Brasil, onde os ativos foram arrendados por valores que se encontram muito aquém de representar seus custos de reposição. Mesmo quando a viabili-

dade financeira de alguns serviços venha a existir no médio prazo, poderão ocorrer anos ou estações de baixa demanda, cabendo então ajustes de tarifa eventualmente abaixo dos custos marginais de longo prazo. Assim, os custos marginais de longo prazo não devem ser usados de forma rígida como piso tarifário, salvo nas situações de práticas oportunistas de tarifação por parte de usuários-concessionários.

A limitação de piso tarifário também é incompatível com o estabelecimento de metas de produção, conforme feito nos contratos em vigor. De fato, como se pode restringir, de um lado, o poder de atração de novos fluxos de carga pela via do preço baixo se, de outro, exige-se o cumprimento de metas (ambiciosas) de produção?

4.1.3. As tarifas e o equilíbrio econômico-financeiro do concessionário

Pelo menos duas linhas de análise interessantes surgem sobre essa questão. A primeira seria o desequilíbrio econômico-financeiro estrutural da concessão, identificado de início pelo poder concedente, e a possibilidade de adequar esse serviço ao modelo institucional de concessão estabelecido pela Lei 8.987. A segunda adviria de um eventual desequilíbrio conjuntural e dos procedimentos cabíveis ao regulador no atendimento às cláusulas de reajuste e revisão tarifária, observando o preconizado equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Nessa segunda questão, observe-se que nem o reajuste devido pela inflação é necessariamente automático, conforme reza em alguns contratos de concessão (por exemplo, da Light), devendo o regulador sempre estar atento ao equilíbrio do contrato. Nesses casos é preciso submeter o concessionário ao teste da eficiência produtiva no qual se investigam eventuais aberrações na gerência da concessão, expurgando-as dos custos do concessionário. Assim, as solicitações de reajustes e revisões tarifárias do concessionário devem comprovar a execução de uma administração inequivocamente eficiente. A determinação do equilíbrio econômico-financeiro deve ainda sujeitar-se ao teste da receita global adequada, como descrito anteriormente.

Nesse sentido, o caso recente em que o Supremo Tribunal Federal (STF) deu ganho de causa à Transbrasil, concessionária da União para exploração do transporte aéreo, é exemplar em dois sentidos [ver *Gazeta Mercantil* (1997, p. A-11)]. Primeiro, demonstra que a União é de fato responsável pelo referido equilíbrio e que uma defasagem injustificada ensejaria in-

denização reparatória. Segundo, evidencia a complexidade de comprovar se a empresa é administrada eficientemente, como também a própria responsabilidade do poder concedente no desempenho empresarial dos concessionários.

O processo de desregulamentação do subsetor aeroviário, em vários países do mundo, comprovou as grandes ineficiências existentes, que podem ser expurgadas pela concorrência entre as empresas. Por outro lado, no caso brasileiro, a União é o poder concedente e regulador do subsetor, através do Ministério da Aeronáutica/Departamento de Aviação Civil, que exerce controle estrito da oferta e da entrada de novas empresas e mantém o mercado artificialmente segmentado, responsabilizando-se, assim, a União por parte da ineficiência do subsetor e das empresas que nele atuam [ver Castro e Lamy (1992b)].

É curioso notar que, nesse julgamento, a Transbrasil apresentou laudo pericial do Ministério da Aeronáutica e relatório da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, mostrando que a União teria provocado prejuízos à empresa ao estabelecer tarifas “irreais”.

Outro caso de interesse ocorre quando o desequilíbrio econômico-financeiro é estrutural e previamente identificado pelo poder concedente, pelo menos no horizonte em consideração. Esse poderia ser o caso da malha ferroviária da RFFSA, no Nordeste, se não se fizessem investimentos adicionais antes do leilão de concessão, ou de eventuais expansões do sistema ferroviário nacional, ou ainda tipicamente de sistemas de transporte de passageiros ferroviários ou metroviários, atualmente em fase de modelagem para concessão, seguindo o exemplo de concessão com subsídios posto em prática na Argentina (sistema ferroviário suburbano de passageiros e metroviário de Buenos Aires).

Há, nas leis que regulamentam o artigo 175 da Constituição Federal, poucas disposições em relação a tais situações. A primeira pode ser observada no capítulo de política tarifária, onde o legislador prevê “a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias, ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas” (Lei 8.987, artigo 11). Essa possibilidade está sujeita ao disposto no artigo 17, que considera “desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes”.

O atrelamento de receitas complementares de forma significativa pode gerar a combinação de interesses muito díspares na equação da remuneração global do concessionário. Em particular, uma parte significativa dessa remuneração poderia ter origem num negócio totalmente separado do serviço objeto da concessão, podendo criar uma série de desincentivos para a boa atuação do concessionário, principalmente a médio e longo prazos, em relação ao objetivo precípua da concessão.

Por outro lado, a utilização de receitas alternativas exige ainda que estas estejam plenamente explicitadas no edital de licitação, atendendo ao artigo 11 da Lei 8.987/95, e obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, o poder concedente, através do edital, deve especificar quais receitas alternativas poderão ser obtidas, em que montante, e referidas a que projetos específicos. Dessa forma, estariam garantidos os princípios de igualdade e oportunidade a todos os licitantes, em termos de remuneração e atratividade do empreendimento.

Formas alternativas de remuneração pela via da complementação tarifária, além de ter sua legalidade ainda não estabelecida, dependem de um controle estrito do poder concedente das práticas industriais e comerciais do concessionário, aproximando-se, de fato, de um contrato de gestão fundamentado numa estrutura institucional inapropriada.

4.1.4. A conectividade do sistema ferroviário

Processos de reforma do setor transportes vêm ocorrendo em mais de 30 países, nos mais diversos estágios de andamento e profundidade de reestruturação. Uma característica comum a quase todos esses processos é a intensificação da participação da iniciativa privada, ou de privatização, visando, entre outros, ao aumento da conectividade dos diversos elos que compõem as cadeias de transporte, nas suas várias dimensões.

É óbvio que, para atingir esse objetivo, a modelagem do processo de privatização e do ambiente institucional em que essas novas empresas irão atuar deve contemplar os elementos adequados de estímulo e regulação da conduta desses agentes. Nesse sentido, alguns aspectos notáveis incluem a habilitação dos candidatos, impondo-se restrições à participação de grupos que possam ter conflitos de interesse entre seus objetivos comerciais originais e os da atividade-fim sendo transferida (por exemplo, grandes

usuários de transporte em relação às infra-estruturas troncais de acesso a fontes de suprimento, mercados ou instalações de transferência).

A essência do problema da conectividade ferroviária é o delineamento de uma política regulamentadora que faculte aos concorrentes acesso aos segmentos críticos do sistema, de maneira a impedir a ocorrência de obstrução vertical (*vertical foreclosure*) na parcela relevante da malha ferroviária. A obstrução vertical também pode ser propiciada por meio de fusões do tipo *end-to-end*, ou seja, de ferrovias que se ligam em seus pontos terminais, ou ainda pela própria concepção do modelo de desestatização, em que pese a sua segmentação geográfica.

Soluções alternativas para o problema do acesso estão sendo buscadas em diversas indústrias. Os exemplos típicos são: interconexões obrigatórias entre concorrentes e restrições no ramo de negócios no setor de telecomunicações; separação ou *unbundling* dos componentes de transporte e conteúdo de energia no preço final dos mercados de gás natural; e igual acesso aos canais de *marketing* e vendas (por exemplo, sistemas de reserva por computador) no setor aeroviário.

No caso dos transportes, algumas características são fundamentais para a determinação de modelos institucionais e de políticas que visem aumentar o grau de conectividade do sistema. A primeira advém do fato de as instalações fixas de transporte apresentarem características que propiciam um tipo de utilização não exclusiva.

Assim, a primeira questão em relação ao modelo institucional de privatização concerne à separação das funções e/ou atividades que compõem o processo produtivo e apresentam diferentes graus de subtraibilidade. Em algumas indústrias, essa separação é natural e óbvia bastante para servir de paradigma: a geração, a transmissão e a distribuição de energia elétrica talvez seja o caso mais frisado. Em outras, como as ferrovias, tem-se, num extremo, o modelo adotado com êxito na Inglaterra que separou as vias e sua gestão, da operação de transporte propriamente, gerando ampla polêmica no conservador mundo dos ferroviários. No outro extremo, há o modelo brasileiro que aprofundou, através de um seccionamento geográfico, o arranjo monolítico de conjugação, numa só empresa, de todas as funções e atividades envolvidas na produção dos serviços ferroviários. Nesse modelo, as únicas separações de função foram no sentido da obrigatoriedade de passagem de um dado número de trens de passageiros (de outras eventuais concessionárias), assim como de execução de tráfego mútuo ou de concessão

de direito de passagem (*trackage rights*) entre concessionárias, apesar das conhecidas limitações práticas desses arranjos.

Há outras dimensões onde se pode aumentar a conectividade do sistema de serviços de infra-estrutura. Grande parte dos serviços de infra-estrutura são ofertados em malhas interconectadas que precisam obedecer certas regras de funcionamento explícitas e formais. O planejamento e o estabelecimento dessas regras normalmente exigem um órgão de coordenação supervisor das forças de mercado. No caso ferroviário, por exemplo, essa coordenação é identificável na definição dos padrões das linhas (por exemplo, bitola), equipamento (por exemplo, engate de vagões), operação (por exemplo, escala) e administração (por exemplo, protocolos de comunicação de dados), que aumentam a conectividade do sistema, através da facilitação do intercâmbio entre os mais diversos agentes atuantes.

O transporte intra e intermodal é particularmente sensível ao grau de conectividade do sistema de transporte. A atuação governamental, por sua vez, pode-se dar na definição de regras e prioridades empregadas em benefício comum. Por exemplo, a remoção dos óbices atualmente existentes ao arrendamento mercantil de material de transporte pode levar ao desenvolvimento de uma indústria de *leasing* de vagões, *trailers* e contêineres, fundamental para o crescimento do transporte intra e intermodal. Da mesma forma, criar condições para o fluxo e o intercâmbio de dados entre embarcadores, transportadoras e destinatários não se constitui apenas numa poderosa alavanca para essa almejada conectividade, mas também para a integração geográfica dos mercados de produtos, à medida que propiciam o estabelecimento de preços de referência espacialmente diferenciados.

Há ainda uma série de questões fundamentais relacionadas à defesa da concorrência ou à prevenção do abuso do poder econômico, e ao próprio desenvolvimento econômico global e setorial, que serão levantadas no momento das prováveis fusões totais ou parciais de empresas participantes da malha de oferta de serviços de transporte. (Ou qualquer outra infra-estrutura com características de malha na oferta de serviços.)

A complexidade desses sistemas raramente apresenta casos polarizados, em que as características de competitividade ou de complementaridade se apresentam de forma não ambígua. No primeiro caso, por exemplo, seria a fusão de duas empresas ferroviárias independentes que servem de acesso a um dado porto, para os mesmos usuários. No segundo caso, seriam duas

empresas com malhas totalmente complementares – uma sendo a extensão física da outra – sem qualquer outro tipo de relação concorrencial. Os casos reais certamente se apresentarão mais complexos, com fusões propostas combinando diferentes tipos de relações, em diferentes domínios. O caso mais simples talvez seja o rodoviário, para propostas de fusão de empresas concessionárias desse mesmo subsistema. Dado o nível de controle de tarifas e qualidade de serviço exercido sobre esse subsistema, dificilmente alguma prática indesejável, do ponto de vista da eficiência econômica, escaparia ao controle dos poderes concedentes (podem ser mais de um, em certos casos). Por outro lado, uma fusão poderia se justificar economicamente pela racionalização de custos fixos ou comuns de produção desses serviços.

Outros dois aspectos também simplificam a questão, no caso rodoviário. O primeiro é que as malhas das concessionárias são mais simples, geralmente trechos singelos entre origens e destinos bem definidos. Assim, dificilmente ocorreriam casos em que a estrutura física possibilitaria situações de interesses diversos. O segundo aspecto é relativo à comercialização de serviços “passiva”, ou seja, não há envolvimento direto entre ofertador e usuário, devido ao grande número de usuários e à posição geralmente monopolista em relação ao serviço ofertado. Uma comercialização ativa se configuraria, por exemplo, no caso de uma grande transportadora que tivesse uma alternativa de roteamento de seus caminhões entre um par de origem-destino, de forma a evitar a rodovia do concessionário. Este, por sua vez, poderia oferecer condições especiais de tarifa a esse usuário, visando atraí-lo de volta a sua rodovia.

Nos casos dos transportes ferroviário, aéreo e dutoviário, as situações que se prenunciam são mais complexas, englobando elementos de concorrência e complementaridade entre as empresas que planejam se fundir, e entre a resultante da fusão e as demais empresas do mercado (concorrentes ou complementares).

No caso brasileiro, a conectividade dos subsistemas ferroviários é estratégica para o desenvolvimento do transporte intermodal e para a integração do sistema nacional de transporte. Destaque-se que o contrato de concessão ferroviário tem caráter de exclusividade da exploração e do desenvolvimento do transporte ferroviário de carga pelo concessionário na sua faixa de domínio. Por outro lado, este se obriga a garantir tráfego mútuo ou, no caso de sua impossibilidade, permitir o direito de passagem a outros operadores ferroviários, mediante contrato, sujeitando-se ainda às exigências do poder

concedente referentes ao controle do abuso econômico e à segurança de tráfego.¹⁰

Existem duas motivações para que possa existir algum tipo de intercâmbio entre os subsistemas ferroviários. A primeira é possibilitar a competição entre as próprias empresas ferroviárias. Assim, essas empresas poderiam disputar clientes dentro e fora dos seus limites geográficos, caso tivessem algum controle das condições operacionais em que se daria a operação fora do limite de suas linhas. A outra motivação é de promover a oferta de serviços ferroviários nos casos em que os pontos de origem e destino se situem dentro dos limites de mais de uma empresa. Existem fortes indícios de que há um amplo mercado potencial para serviços de transporte ferroviário, no Brasil, nessas condições. O envolvimento de mais de uma empresa ferroviária para o desenvolvimento desses mercados é condição *sine qua non*.

Nesse sentido, o tema de acesso mútuo entre ferrovias, no Brasil, envolve tanto a questão do estímulo à integração intramodal como a promoção da competição intramodal. Assim, caberia ao regulador do transporte ferroviário ir além de simplesmente estatuir obrigação de os concessionários praticarem o tráfego mútuo, e desenvolver mecanismos visando encorajá-los a negociar acordos de interpenetração e de tráfego recíproco. Dessa forma, o poder concedente pode servir como uma instância de regulação pró-ativa desses acordos, sob certas condições mínimas. Uma delas é a

10 Outra situação de grande importância para o tema do tráfego mútuo é, sem dúvida, os novos projetos ferroviários. Estes são tipicamente projetos que estão necessariamente interligados ao sistema existente, sendo, portanto, totalmente dependentes de condições adequadas de transporte intramodal.

A Ferroeste, por exemplo, estende a malha ferroviária do Estado do Paraná, a partir da região de Guarapuava até a região de Cascavel, um futuro ramal ferroviário partindo da região de Cascavel até a região de Dourados, no Estado do Mato Grosso do Sul, e uma ligação também com Foz de Iguaçu. O projeto Ferroeste exigirá amplas e contínuas negociações, entre o seu subconcessionário e o concessionário da FSA, com o equacionamento da capacitação de infra-estrutura e de condições operacionais.

Já o projeto da Ferronorte engloba o estabelecimento de um sistema de transporte ferroviário de carga abrangendo a construção, operação, exploração e conservação de estrada de ferro entre Cuiabá (MT) e a) Uberaba/Uberlândia (MG), b) Santa Fé do Sul (SP), à margem direita do rio Paraná, c) Porto Velho (RO) e d) Santarém (PA).

As composições da Ferronorte, com base em acordos de direitos de passagem (*trackage rights*), acessarão os portos de destino através das malhas do futuro concessionário da Fepasa (Santos) e, possivelmente, da MRS (Sepetiba). A negociação desses acordos, ou o seu cumprimento pelos atuais e futuros concessionários dessas ferrovias, também se constitui em fator importante para o empreendimento. Ademais, os trens-tipo e a demanda projetada pela Ferronorte requerem a realização de investimentos de capacitação das linhas da Fepasa.

condição de que as ferrovias poderiam cancelar tais acordos quando puderem demonstrar que são prejudiciais aos seus respectivos desempenhos financeiros. De outro lado, um transportador ferroviário interessado no tráfego mútuo poderia requerer ao poder concedente que estabeleça níveis mínimos de serviço e máximos de tarifa (*trackage rights*), caso fracassem as negociações privadas para o desenvolvimento de um mercado que requeira o envolvimento de mais de uma ferrovia.

Poderá também haver circunstâncias em que as ferrovias guardem entre si um relação predominantemente concorrencial que, como tal, deveria ser preservada. Por exemplo, através de arranjos alternativos, essas duas operadoras poderiam servir as mesmas cargas (por exemplo, grãos, fertilizantes, ou minério de ferro), de/para mesmas origens, para/de portos distintos. Nesses casos, a integração entre concorrentes, ou horizontal, deveria ser inibida.

O mais provável é que os controles dos arranjos unimodais e multimodais que emergirão do processo de privatização guardarão entre si os dois tipos de relação: complementar e concorrencial. Caberá aos poderes concedentes o estabelecimento do grau existente e potencial de cada uma dessas relações, com vistas a determinar as condições de fusão de concessionárias. Obviamente, essa solução prática coloca em risco o desenvolvimento do sistema ferroviário nacional, à medida que a conduta desses agentes pode se pautar por interesses externos ao subsetor, ensejando o uso da ferrovia para a prática de ações restritivas à concorrência nos mercados dos produtos servidos por esta.

É importante ressaltar que uma mudança importante trazida pelo processo de privatização foi a introdução dos grandes usuários na estrutura de controle societário das concessões ferroviárias. As ferrovias FCA, MRS e Nordeste já são controladas por grandes usuários, o que, somado às duas ferrovias da CVRD e ao desfecho da desestatização da Fepasa, tornará o sistema ferroviário brasileiro uma inédita experiência, por sua abrangência, de integração vertical de produtores industriais e minerais na prestação de serviços de transporte ferroviário.

Outra característica notável é a estrutura de consórcios que se formou, ao menos inicialmente, para o controle dessas empresas, tendo em vista a limitação de 20% de participação máxima de cada grupo controlador (exceto para o Nordeste e a Ferrovia Tereza Cristina, em que esse limite foi de 40% e um terço, respectivamente). Essa cláusula permitiu que vários usuários e outros interessados partilhassem o controle de cada concessão. Os efeitos dessa multiplicidade de controle certamente terão um grande alcance no desempenho do sistema ferroviário brasileiro. De

início, os conflitos de interesse entre usuários e usuários-operadores são, em grande parte, trazidos do terreno administrativo do poder concedente, para o campo interno das assembleias de acionistas e conselhos de administração dessas concessionárias. Essa mudança de *locus* do conflito deve reduzir significativamente o ônus regulatório que recairia sobre o poder concedente, pelo menos num primeiro momento, *vis-à-vis* uma situação de controle das concessões por operadores ferroviários não-integrados em cadeias produtivas.

Outro aspecto importante a ressaltar é que o mosaico de participações cruzadas, tanto nas concessões ferroviárias como nas empresas industriais e mineradoras, controladoras das primeiras, pode possibilitar uma espécie de fusão *light* entre empresas. Se as condições de conflitos comerciais originadas nos mercados extratransporte, entre essas empresas, não forem muito grandes, essa imbricação acionária pode permitir uma certa convergência de interesses no sentido de desenvolver o tráfego mútuo ou formas mais eficientes de movimentos intramodais.

De qualquer forma, deverá o poder concedente procurar entender as possíveis implicações estratégicas dessas composições acionárias, uma vez que irá julgar possíveis mudanças nessas estruturas, ouvidas a Cofer e também o Cade. Essas análises devem contemplar inclusive as estruturas de controle acionário dos portos e terminais, a que as ferrovias estão, via de regra, umbilicalmente ligadas, no sentido de avaliar possíveis ganhos ou perdas de concorrência do sistema de transporte, ou de criação de condições para o exercício do abuso de poder econômico.

Nesse contexto, há que se ressaltar a importância do modelo de desestatização da Fepasa, em relação à inserção de incentivos e condições propícias ao desenvolvimento dos fluxos de transporte intramodais ferroviários. Nesse sentido, a simples replicação de modelos anteriores, ou ainda, a formulação de modelos que visem preponderantemente maximizar o ganho fiscal a curto prazo, podem ensejar uma resultante perversa para o desenvolvimento desejado.

Cabe destacar que as atuais limitações contratuais de concessão não são definitivas, pois é prerrogativa do poder concedente alterar unilateralmente o contrato, desde que preservado seu equilíbrio econômico-financeiro. Nesse sentido, vale frisar que essa competência deve ser exercida de maneira a enfatizar a boa execução do objeto da concessão e seu aperfeiçoamento. No entanto, dificilmente uma linha de conduta de intervenção seria seguida pelo poder concedente, dado o caráter

negocial e gradativo que caracteriza o desenvolvimento da administração pública brasileira.

A experiência americana mostra que a agência regulatória, mesmo limitada em seu poder de interferir nas decisões operacionais e comerciais das ferrovias daquele país (mais limitada, sem dúvida, do que no caso brasileiro), pode e deve interferir no sentido de incorporar cláusulas de abertura ao tráfego de outros operadores, aproveitando-se das diversas situações que dependem de aprovação administrativa.

No caso brasileiro, isso pode se dar nas negociações para erradicação de ramais, venda de posições acionárias, relaxamento de metas de produção, segurança, investimentos etc. De fato, a questão de acesso competitivo é tão relevante para os usuários como a questão da erradicação ou de controle acionário o é para as ferrovias.

Outra questão fundamental para o poder concedente é o controle das relações de tráfego mútuo entre pequenas (ou novas) e grandes ferrovias. Dado que a maior parte dos embarques e desembarques efetuados por pequenas ferrovias conectadas às maiores redundam em tráfego mútuo, é axiomática a relevância dos aspectos operacionais e tarifários associados a este. De fato, uma extensa gama de dependências mútuas se estabelecem entre as empresas transportadoras nesse gênero de tráfego, desde a fixação e administração da tarifa, à fixação da responsabilidade conjunta referente a eventuais danos das mercadorias transportadas. Em circunstâncias já estáveis, a tendência é que as pequenas ferrovias participem em tarifas conjuntas com as maiores, e mesmo que constituam essas últimas suas agentes para os eventuais ajustes de preços que venham a ser requeridos em mercados mais competitivos. Nesse caso, contratos privados entre as empresas ferroviárias devem especificar as bases sobre as quais as receitas auferidas devam ser repartidas, constituindo, esses acordos, num dos determinantes-chave para a viabilidade de qualquer nova ferrovia.

4.2. O caso portuário

4.2.1. O modelo institucional

Antecedendo a aprovação da Lei 8.630, em fevereiro de 1993, estudos já apontavam que “as possibilidades abertas, pelo novo projeto, aos terminais privativos no sentido de movimentarem cargas de terceiros, a autonomia na fixação de tarifas de serviços, a possibilidade de o setor privado arrendar

instalações portuárias completas dentro dos portos organizados e o fim do monopólio sindical no fornecimento de mão-de-obra abrem numerosas alternativas de oferta de serviços portuários concorrentes em base de melhor produtividade e melhores preços” [ver Castro e Lamy (1992a, p. 37)]. No entanto, também se observavam à mesma época as indefinições ou contradições do modelo institucional, embutidas no texto que se tornaria a base da lei que orientaria a reforma do setor.

Diversos trabalhos recentes retornam e elaboram sobre esses conflitos do modelo institucional adotado [ver Lontra e Portella (1997)]. De fato, conforme assinala estudo do Geipot, a Lei 8.630 “... foi escrita de acordo com essa perspectiva tradicional [de atuação dominante do governo federal], reforçando a responsabilidade constitucional da União no setor portuário e preocupando-se essencialmente em eliminar os focos de encarecimento dos custos de transporte. Essa lei não tratou de atribuir uma visão empresarial à administração portuária, nem prepará-la para as grandes mudanças em curso no panorama do comércio internacional e na integração continental sul-americana. Pelo contrário, introduziu, ao instituir o CAP, uma percepção de atuação de síndico de condomínio, confirmando-a pela listagem de suas atribuições” [ver Geipot (1998, p. 54)].

Como ressalta o citado relatório, o novo modelo portuário brasileiro é ainda muito jovem. Há, sem dúvida, um conjunto importante de questões acerca desse modelo que necessitam ser definidas ou esclarecidas, de maneira a possibilitar um ambiente propício ao esperado desenvolvimento do setor. Dentre essas questões incluem-se:

- a área de atuação do governo federal nas áreas de planejamento, regulação e financiamento;
- a estratégia e os critérios para a descentralização portuária para estados e municípios, e o papel destes no setor;
- o novo modelo institucional das administrações portuárias;
- a reestruturação das atuais companhias docas;
- a configuração institucional e econômica da jurisdição dos CAP e dos portos públicos e terminais, particularmente no tocante a delimitação da área do porto público; e
- a configuração institucional do CAP e do OGMO, suas estruturas de representatividade, e a viabilidade de exercício de suas competências [ver Castro (1998a)].

Pode-se indagar, por exemplo, se o modelo de reestruturação das companhias docas em autoridade portuária, permanecendo essas companhias sob controle acionário público, seria o mais recomendável, tendo em vista a atuação comercial esperada dessas empresas, bem como a política de competição interportos desejada pelo governo federal. No mesmo sentido, pode-se perguntar se essa política de competição interportos é compatível com o controle predominantemente federal dessas empresas, assim como com os aportes federais de recursos para investimento.

Por outro lado, a autoridade dos CAPs sobre os portos organizados e sua constituição a partir de representantes de interesses claramente conflitantes, sem qualquer conjunto de regras para suas deliberações, bem como nenhuma responsabilidade desses representantes sobre suas escolhas, coloca sob sério risco regulatório as administrações portuárias, mesmo sendo empresas públicas. No mesmo sentido, limita severamente, o interesse privado numa eventual privatização dessas concessões.

4.2.2. Regulação da concorrência

Em artigo recente, Oliveira e Mattos destacam que a concorrência entre portos no Brasil é imperfeita, dadas as grandes distâncias envolvidas, o que tende a aumentar os preços cobrados acima dos níveis competitivos. Mais ainda, alinham diversos fatores que influenciam a falta de concorrência nos serviços portuários [ver Oliveira e Mattos (1997)].

Em relação à questão da concorrência entre portos, “a idéia permeia o sistema pós-1990 com a extinção da Portobrás e promove a concorrência entre os portos, apesar da responsabilidade única do Ministério dos Transportes, da continuidade da administração pelas companhias docas e de uma natural concentração de cargas em Santos...” [Oliveira e Mattos (1997, p. 3)]. Em que pesem essas restrições institucionais à concorrência entre portos, existem ainda as barreiras de custo de transporte terrestre, de existência de instalações apropriadas a cada tipo de carga, de frequência de navios de/para os diversos mercados/fontes de suprimento, estrutura de mercado das cadeias de transporte e movimentação, principalmente das ferrovias e dos terminais de cargas a granel.

Passando à questão da concorrência intraporto, a primeira restrição seria da própria posição ambígua da administração portuária, enquanto primeira operadora qualificada pela lei e qualificadora de novos operado-

res.¹¹ Ademais, existem limites definitivos de escala e tamanho mínimo de terminais e instalações, o que restringe a expansão sustentada do número de concorrentes numa mesma área de atuação, em que pese ainda os tipos e volumes de carga envolvidos.

Destaque-se também, nesse tópico, a atual assimetria de custos entre os terminais dentro e fora da área do porto, determinada fundamentalmente pelo fato da não-obrigatoriedade de utilizarem mão-de-obra avulsa sindicalizada. Não obstante ser esta uma excelente forma de induzir reduções de custo nas operações dos portos públicos, representa, sem dúvida, uma discriminação. Some-se ainda o fato de que não existem critérios regulatórios definidos para o estabelecimento dessas áreas dos portos, tornando frágil essa estratégia e pouco transparentes as ações de governo nessa matéria.

Outro ponto que merece destaque concerne às políticas tarifárias para os serviços de utilização de instalações de uso comum. Tipicamente, essas instalações estarão sob a tutela direta ou indireta (via contratos de arrendamento) da administração portuária, seja pública ou privada, e, portanto, ensejando a apropriação de rendas monopolísticas, ou ainda desincentivos à atuação eficiente dos agentes do setor. O exercício da competência do CAP no sentido de homologar as tarifas portuárias deve, portanto, ser amparado por critérios e sistemas de informação adequados, de forma a reprimir, nessa primeira instância, práticas abusivas ou, pró-ativamente, orientar a correta formação de preços por parte das administrações portuárias.

No caso portuário, o controle centralizado das instalações de uso comum, ou mesmo de grandes terminais concentradores, faz com que esses serviços adquiram um caráter exclusivo. Isso, por um lado, faculta seu uso comercial, mas, por outro, no tocante às condições de produção, limita a oferta a um único agente. O elemento limitante nesses casos seria a magnitude dos custos afundados (quebra-mar, canal de acesso, píer etc.) exigidos para a entrada de novas empresas no setor, ante o tamanho do mercado.

Com efeito, o regime tarifário dessas instalações pode ser definido por um conjunto de regras de fixação das tarifas, pelas formas de aplicação (tarifas: única; por tempo de utilização; por tonelada movimentada; por calado ou porte bruto das embarcações), bem como pelos tipos de serviço sobre os

11 A ambigüidade dessa posição foi enfatizada antes mesmo da promulgação da Lei 8.630 [ver Castro e Lamy (1992a, p. 42-43)].

quais as tarifas incidem (por exemplo, atividades ou serviços grupados ou desagregados).

No tocante às regras de fixação, os principais regimes conhecidos e discutidos na literatura incluem: taxa de retorno; tarifa máxima ou teto (*price-caps*); tarifa definida pelo custo, destacando-se o marginal; e desempenho comparativo (*benchmarking*). A aplicação de cada uma dessas regras apresenta vantagens e desvantagens diferenciadas, tendo em vista o modelo institucional a ser adotado para as administrações portuárias e a atual configuração dos CAPs.

Por outro lado, olhando pelo lado da desejada atuação comercial das administrações portuárias, tem-se que a formulação de preços por estas deverá passar a ser um instrumento gerencial. Para esse efeito, são dois os aspectos básicos a serem considerados. Em primeiro lugar, a estratégia de formulação de preços deve se basear na compreensão objetiva da rentabilidade da empresa, considerando simultaneamente: a) qual é a estrutura de custos, e como esses custos se comportam; e b) qual a disposição manifesta do cliente em pagar, e de que forma seu comportamento pode ser influenciado.

Outra matéria de interesse sob o tema da regulação engloba a relação umbilical de propriedade e conflito de interesse nos elos da cadeia logística que envolve os portos, tanto do lado terrestre, como na navegação. Os casos recentes de fusão de grandes ferrovias americanas exemplificam bem essa situação. No caso da Conrail e da CSX, sua intenção de fusão, conforme anunciado em fins de 1996, despertou uma profunda preocupação nos políticos dos estados do leste, servidos por essas ferrovias, em particular do governador de Maryland, onde se localiza o porto de Baltimore. Esse porto, por ter sido servido por estas duas ferrovias de forma independente e competitiva, fortaleceu-se e expandiu-se vigorosamente após a desregulamentação do setor, em 1980.

Nesse domínio, é importante ressaltar a reduzidíssima participação detida pelo modo ferroviário nos fluxos do porto de Santos, assim como a exclusividade do controle do acesso a esse porto por um único concessionário ferroviário (MRS).

Do lado da navegação são também fundamentais as relações de mercado. Com efeito, Lima e Velasco apontam que a “concorrência entre as grandes operadoras internacionais de contêineres é um processo com prazo definido que se aproxima rapidamente de seu termo final. As alianças entre as megaempresas são movimentos irreversíveis, pois os preços dos fretes se

reduziriam para níveis predatórios, impossibilitando a obtenção de rentabilidade positiva para os capitais investidos. Além disso, as empresas industriais e comerciais com atuação global estão exigindo, cada vez mais, parcerias de longo prazo e com abrangência mundial de seus transportadores, o que reduzirá a importância das pequenas variações nos preços dos fretes na tomada de decisões” [ver Lima e Velasco (1997)].

Observe-se ainda que a integração vertical de armadores na operação portuária, que vem ocorrendo no caso brasileiro, possibilita, de um lado, essa desejada integração dos elos da cadeia logística, mas, de outro, amplia a possibilidade de práticas de obstrução à concorrência e/ou preços abusivos. De fato, há indícios de que os ganhos de produtividade obtidos até agora no porto de Santos, por exemplo, não vêm sendo repassados aos usuários de forma equânime, consistindo numa área de preocupação para as autoridades responsáveis [ver *Gazeta Mercantil* (1998, p. A-14)].

Os serviços de praticagem são uma outra área onde se apresentam sérias questões de regulação. De fato, em função das especificidades locais desses serviços, configurado ao longo do tempo em que os recursos de navegação eram limitados, desenvolveu-se um caso emblemático de captura entre reguladores e regulados. As restrições à livre oferta de serviços impostas pelos reguladores, ou mesmo a obrigatoriedade dos serviços onde não mais se justificam, têm propiciado diversas sugestões de aperfeiçoamento, em prol da redução de custos e do aumento da segurança da navegação.

4.2.3. Relações do trabalho

O excesso de trabalhadores é a regra nas instituições portuárias do Brasil e do mundo. De um lado, a rigidez das relações trabalhistas e, de outro, os significativos ganhos de produtividade permitidos pelo aperfeiçoamento no manuseio dos equipamentos e pela crescente unitização das cargas, levou a essa situação. É crucial que uma solução socorrista e equilibrada seja encontrada para essa questão, em função da concentração de trabalhadores portuários nos mercados locais de trabalho, o que dificulta ainda mais a absorção do excedente de mão-de-obra por esses mercados limitados.

Não obstante, os ganhos potenciais de produtividade que uma solução racional dessa questão possibilita permitem a adoção de medidas no sentido de obter uma situação socialmente aceitável, desde que o ônus financeiro seja adequadamente distribuído. Nesse sentido, a análise da situação da mão-de-obra portuária, em se completando o ciclo de reestruturação das

companhias docas e da oferta de avulsos, deve tentar encontrar opções políticas para a adaptação do contingente de trabalho às necessidades locais. Assim sendo, a própria existência do OGMO deve ser encarada, a médio prazo, como uma resposta intermediária dessa questão, devendo-se considerar sua futura extinção como um passo necessário à flexibilização da oferta de trabalho nos portos. Além disso, já numa fase pró-ativa, coloca-se a questão da multifuncionalidade do trabalho portuário, como um dos desafios a serem enfrentados. Nesse aspecto, destaca-se a importância dos mecanismos para a institucionalização e implementação das políticas de treinamento, como elementos básicos para a obtenção de avanços relevantes.

4.2.4. Desenvolvimento e financiamento do setor

Independentemente do grau de envolvimento privado no setor portuário, o planejamento geral do desenvolvimento setorial continuará sendo uma responsabilidade básica dos governos federal e estaduais. Estes devem garantir que o país e as regiões disponham de uma oferta eficiente de serviços de transporte, de modo a aumentar a competitividade brasileira nos mercados externos. Nesse contexto, a interface portuária representa um elemento estratégico para a consecução desses objetivos.

Também o desenvolvimento adequado dos transportes permitirá atenuar as pressões regionais por expansões ou novos projetos, o que via de regra leva a investimentos redundantes e a uma capacidade ociosa nos portos. Isso não representa um retorno ao dirigismo central ou a restrições a iniciativas federativas, mas, antes de tudo, a promoção da análise econômica bem fundamentada enquanto elemento essencial de aferição da desejabilidade de projetos e de satisfação de requisitos para a participação do setor público.

A despeito desse eventual esforço de institucionalização da racionalidade econômica, muitas questões ainda permaneceriam indefinidas, principalmente no que diz respeito à desejabilidade de certos projetos de maior envergadura. Nesse sentido, a análise da questão de portos concentradores de cargas, sob uma ótica nacional e regional, poderá trazer importantes elementos para a definição de políticas governamentais. Ainda nessa linha, cabe aprofundar a recente reflexão sobre o financiamento dos investimentos públicos, no setor portuário, a partir das conclusões permitidas pelas análises dos refinamentos esperados em relação ao modelo institucional atual.

4.2.5. Aparato organizacional e administrativo do setor público

A nova missão do setor público difere bastante daquela vigente até o marco estabelecido com a extinção da Portobrás. Não obstante, os recursos disponíveis para o desempenho dessa missão são praticamente os mesmos. A pauta governamental já contempla a criação de uma agência (ou várias) nacional de transportes, cuja lei abrigaria numerosas definições institucionais, além das definições sobre a formação, competências, estrutura, e recursos, para o desempenho da missão governamental.

A intensa trajetória já percorrida pelas agências criadas recentemente em setores de infra-estrutura, com corpos técnicos reconhecidamente mais desenvolvidos em termos de entendimento de seus problemas e de amadurecimento de propostas, mostra que a tarefa no âmbito dos transportes será imensa. Além disso, a complexidade adicionada pelas relações com os estados e municípios, que têm competência sobre áreas de interseção direta com os portos, quando não também a delegação ou concessão destes, introduz elementos ainda não contemplados nos outros setores de infra-estrutura.

Adicione-se ainda a complexidade trazida pelo próprio modelo institucional atual, onde há uma instância intermediária (o CAP) com características híbridas e competências de governo. Nesse sentido, cabe a reflexão sobre as formas possíveis de desenvolvimento das instituições e das competências necessárias no âmbito da administração federal do setor.

4.2.6. Atuação da autoridade aduaneira

Os portos congregam um conjunto complexo de poderes e autoridades que nem sempre agem em harmonia, visando promover a movimentação contínua e eficiente das cargas. Dessas autoridades, uma das que mais influenciam diretamente o desempenho logístico dos fluxos de comércio exterior é a autoridade aduaneira. No Brasil há indícios que os objetivos dessa autoridade favorecem, em primeiro lugar, a maximização da arrecadação de receitas fiscais, *pari passu* com as ações para coibir o contrabando e, em segundo plano, a coleta de dados comerciais. O objetivo de facilitar o comércio vem claramente em terceiro plano. Assim, o serviço alfandegário do Brasil não é voltado para satisfação de seu cliente. De fato, a atual estrutura de incentivos aos agentes têm pouca relação com a rapidez na liberação da carga ou com a redução do custo das exigências alfandegárias aos importadores e exportadores.

É verdade que em muitos países em desenvolvimento os procedimentos alfandegários são ainda centralizados e antiquados, envolvendo muitas medidas complexas que desperdiçam de tempo e não são nada transparentes. O poder de arbítrio dado aos agentes alfandegários resulta do limitado controle do processo pelas autoridades. Essa situação se agrava a estrutura de licenciamento de despachantes aduaneiros, com limitação das licenças concedidas, os quais, de posse destas licenças, são considerados os principais cúmplices nas irregularidades no setor.

No Brasil, entretanto, muitos progressos têm sido observados na implantação dos sistemas de informação para o comércio exterior (Siscomex); e na ampliação das licenças de operação de terminais e de armazéns alfandegados, inclusive no interior (Eadi). Não obstante, uma reforma mais profunda das práticas alfandegárias, em linha com as experiências bem-sucedidas de outros países, pode significar uma redução significativa do custo do comércio exterior.¹² No entanto, propostas mais profundas de reforma alfandegária não têm recebido a atenção merecida no debate público.

Igualmente importante é a adequação da própria capacidade de atuação dessa autoridade, de acordo com o modelo institucional adotado. Nesse sentido, a combinação de critérios e métodos de inspeção antiquados com quadros insuficientes resulta na incapacidade de atender com agilidade os pedidos de expansão da rede de instalações alfandegadas, além das demoras operacionais já destacadas.

4.3. O caso rodoviário

4.3.1. Custos e benefícios do programa de concessão

Passada a fase inicial de satisfação do usuário com a recuperação parcial das estradas onde há pedágio, os protestos contra a cobrança eclodiram em diversos pontos do país. No Paraná, depois de licitados lotes que previam investimentos de mais de R\$ 3 bilhões, o governo do estado decidiu unilateralmente reduzir em 50% o valor do pedágio (e em proporção semelhante os investimentos), pressionado pelos grupos de usuários organizados. Foram também concedidas isenções a caminhões transportando produtos agrícolas primários até 31 de dezembro de 1998. As obras do

12 Sobre a experiência mexicana, ver Bird (1996).

chamado Anel de Integração foram iniciadas em dezembro de 1998 e, após as melhorias superficiais de praxe, o pedágio começou a ser cobrado em praças instaladas a cada 80 Kms, com a tarifa básica de carros de passeio variando de R\$ 2,20 a R\$ 4,10 [ver *Gazeta Mercantil* (1998b)].

Também no Rio Grande do Sul a reação dos usuários, principalmente do Sindicato das Empresas de Transporte de Carga, se antecipou à plena cobrança nas 39 praças previstas. Nesse caso, o Programa Estadual de Concessão Rodoviária transferiu 2.817 km de rodovias a concessionários privados, equivalente a 30% da malha estadual pavimentada, e o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), do estado, já estuda formas de redução do pedágio para caminhões [ver *Gazeta Mercantil* (1998a)].

Registraram-se ainda manifestações contra o valor dos pedágios em vários pontos nas rodovias federais. Nesse caso, os usuários ainda reclamam da escalada de reajustes dos valores que vêm superando por ampla margem os índices de preço.

No caso paulista, onde a cobrança vigora a mais tempo, a evolução também supera largamente a inflação. No período 1º de julho de 1994/1º de julho de 1998, o pedágio básico das rodovias estaduais aumentou de R\$ 1,25 para R\$ 4,40, ou seja, um aumento de 252% contra uma inflação de cerca de 70% no período [ver *Gazeta Mercantil* (1998c)].

Pelo menos duas questões podem ser extraídas dessa discussão. A primeira seria a da relação custo/benefício do sistema de pedágio para os usuários. A segunda seria a dos mecanismos de controle social das relações entre os concessionários e as agências reguladoras dos contratos de concessão.

Tabela 3

Taxas de pedágio

Pedágio	Preço inicial	Preço atual	% de aumento	Inflação (%)
Rio—São Paulo	2,86 em 1º ago. 1996	3,50 em 6 ago. 1998	22,38	8,57
Ponte Rio—Niterói	1,20 em 18 ago. 1996	1,40 em 6 ago. 1998	16,67	8,57
Rio—Juiz de Fora	2,38 em 20 ago. 1996	2,90 em 22 fev. 1998	21,85	6,93

Fonte: *O Globo* (9 de janeiro de 1998). Inflação medida pelo INPC.

A questão da relação custo/benefício do sistema de pedágio tem sido, no mínimo, mal colocada. É usual tentar se justificar os níveis de pedágio comparando-se os custos operacionais de veículos, principalmente de caminhões, em pavimentos com diferentes níveis de desgaste. O pior nível de conservação – pavimento desgastado – era comum nas rodovias antes do processo de concessão. O melhor nível – pavimento em bom ou excelente estado – era o padrão exigido nos editais de concessão. A conclusão (do concedente e dos concessionários) é sempre que, “mesmo com o ônus do pedágio, o custo operacional total será menor do que na situação anterior (do pavimento desgastado). Os motoristas tendem a desconhecer ou, no mínimo, desaperceber-se da magnitude e da composição dos custos operacionais de seus veículos, raciocinando apenas em termos dos chamados custos desembolsáveis imediatos, tais como combustível, pedágio e estacionamento” [ver DNER (1998, p. 67)].

O equívoco desse tipo de análise é atribuir ao sistema de pedágio o benefício gerado pela melhoria do pavimento. Esse sistema é simplesmente uma das muitas possíveis formas de financiar as melhorias do pavimento, bem com quaisquer outras melhorias e expansões de capacidade. E os usuários sabem disso, pois de fato foram eles que ao longo dessas décadas financiaram a construção e a conservação (boa ou má) das estradas brasileiras, via tributos como IULCLG, TRU, IPVA, ISTR, IST; e, de quebra, alimentaram o crescimento da indústria da construção civil, que, mais tarde, viria a assumir essas concessões rodoviárias.

O benefício real atribuível ao sistema de pedágio pode ser: o ganho de eficiência da gestão privada das rodovias, minimizando os custos de prover um padrão de serviço especificado no edital; a maior eficiência produtiva e alocativa propiciada pela cobrança direta dos usuários dos serviços que estão sendo prestados, no sentido *users pay their way*, e não pela cobrança generalizada de tributos; os ganhos de equidade produzidos por uma distribuição mais justa do ônus do transporte rodoviário, ou seja, paga quem usa.

Por outro lado, o sistema de pedágio impõe um custo de arrecadação que, em muitos casos, pode comprometer a viabilidade do sistema. Na verdade, “no Brasil, mesmo considerando a baixa remuneração do pessoal envolvido no processo, o custo de arrecadação do pedágio e de outros encargos do concessionário pode vir a responder por mais de 40% da arrecadação bruta” [ver Magalhães (1998)]. Esse mesmo estudo mostra que, em valor atual, os gastos com a arrecadação do pedágio e a margem da concessionária (excluídas as despesas financeiras) representam 20,7% e 17,8% da arrecadação, respectivamente, nos trechos federais já concessionados. Ade-

mais, estes são os mais densos em termos de volume de tráfego, e o custo de arrecadação é particularmente sensível a essa variável, o que resultaria em percentuais ainda maiores para os trechos da segunda fase do programa federal ou dos programas estaduais.

Essa discussão ressalta a importância do esquema de financiamento rodoviário, no contexto da malha que permanecerá sob a tutela direta do setor público ainda se encontra longe de estar equacionado. Também no contexto privado, essa questão parece não ter sido solucionada. De fato, as concessões privadas rodoviárias até agora têm conseguido poucos financiamentos privados para seus investimentos, em que pese o fato de não serem projetos novos (*greenfield*), disporem de um fluxo de caixa bastante favorável e demanda cativa. Os concessionários têm buscado esse tipo de financiamento e o fazem com instrumentos de curto prazo, como notas promissórias, claramente separadas do perfil do fluxo de caixa esperado.

4.3.2. O controle social das relações entre concessionários e agências reguladoras

Colocada de forma mais ampla, essa questão ultrapassa os limites do programa rodoviário de concessão, atingindo também o setor de transportes e os demais setores de infra-estrutura. Caso sejam seguidos os esquemas adotados para alguns desses setores (por exemplo, petróleo), a agência de transportes incorporaria não só as funções de regulação, mas também as de planejamento, execução dos contratos de concessão e administração direta. Os conflitos existentes no exercício conjunto dessas funções já foi amplamente discutido [ver Moraes (1997)], e são evidenciados na própria forma atual de execução e administração do programa de concessão, por parte do DNER e dos DERs, refletida nos aumentos tarifários freqüentes e superiores à inflação.

Esses conflitos são agravados pela distribuição de riscos incorporada nos contratos de concessão (federais), em que todos os acréscimos ou antecipações em quantidade de obras e serviços por qualquer motivo são repassados aos usuários através de aumento de tarifas, segundo metodologia ainda não formalizada. Por outro lado, o risco de variações de tráfego são suportadas pelo concessionário. Ocorre que, enquanto monopolista nos seus serviços, este pouco pode alterar o padrão de utilização das rodovias e esse incentivo funciona apenas no sentido de subestimar o

crescimento de tráfego de forma a se beneficiar dos ganhos pecuniários dos volumes adicionais.¹³

Seria, portanto, necessário que a nova agência de transportes, especializada por modo ou não, tivesse suas funções restritas ao controle, regulação e fiscalização das concessões, configurada de forma independente e autônoma do órgão de planejamento e execução do programa de concessões. No mesmo sentido, a experiência adquirida até agora com os programas deveria ser traduzida em propostas de normatização para discussão com os grupos de usuários interessados, de maneira a aumentar a transparência do processo decisório nessas instituições.

Os aperfeiçoamentos desejados dos contratos de concessão certamente incluiriam uma revisão dos mecanismos de distribuição de riscos. A distribuição atual gera poucos incentivos efetivos à eficiência das concessionárias e de suas relações com eventuais financiadores privados. A transferência de riscos inadmissíveis pelo concessionário só gera aumento da tarifa exigida para o mesmo projeto. Por outro lado, a não transferência de riscos administráveis enseja questões de risco moral, de magnitude amplificada pelo relativo despreparo das agências fiscalizadoras em identificar o verdadeiro empenho dos concessionários em gerir adequadamente esses ativos.

5. Conclusão

A privatização dos serviços de infra-estrutura do setor de transportes no Brasil vem avançando com êxito nesse primeiro momento de desmanche das estruturas antiquadas e onerosas existentes na operação e administração do sistema. Os benefícios mais significativos já obtidos foram, de um lado, o estancamento da sangria dos cofres públicos para a manutenção dessas estruturas e, de outro, os ganhos de eficiência proporcionados pela gestão privada. A finalização desse processo ainda é esperada no setor portuário, principalmente com a solução da delicada questão trabalhista e com o aperfeiçoamento do modelo institucional. Novas oportunidades virão com a abertura do subsetor aeroportuário à gestão e ao investimento privados.

Já se inicia uma segunda fase da atuação pública no setor, em que predomina a tentativa de criar um projeto estratégico para o segmento.

13 Com efeito, em muitos aspectos os atuais contratos de concessão se assemelham a contratos de obras, com pagamento associado à arrecadação de pedágio, com bônus por excesso de tráfego.

Formula-se, atualmente, um novo projeto institucional para o setor, incluindo a criação de uma ou mais agências de regulação, amparadas por instituições e recursos apropriados. Nesse projeto, duas questões serão fundamentais: a regulação econômica adequada e o equacionamento do financiamento, principalmente dos novos projetos.

Em relação à primeira questão, observa-se que o processo de privatização fracionou a estrutura de propriedade do sistema de transporte num mosaico de participações e interesses cuja resultante decisória ainda é desconhecida. Na verdade, não há garantia de que as “forças de mercado” possam coordenar a entrada e a saída de empresas, bem como suas decisões de investimento e preços de forma eficiente e efetiva. Esse novo ambiente multifirma cria, de fato, um novo padrão de incertezas, em especial relacionadas com o *timing* dos investimentos das diferentes unidades de decisão no sentido de deter ou adiar as decisões de expansão de capacidade. Essa incerteza é ampliada pela magnitude das ligações de competitividade e complementaridade que caracterizam os sistemas de transporte [ver Castro (1998b)].

Assim, a função pública de regulação adquire importância ampliada ao incorporar essa missão de monitoramento da dinâmica do mercado de transportes, com o intuito de buscar elementos de indução dos agentes privados a decisões mais próximas do interesse público. Nesse aspecto, identifica-se que, em relação ao financiamento privado, serão indispensáveis mecanismos de garantias que possam atenuar os riscos comerciais associados aos novos projetos de investimento. Sem esses mecanismos, dificilmente assistiremos uma participação privada significativa na expansão da capacidade da infra-estrutura de transportes.

Por outro lado, a aglutinação de interesses formada com a integração vertical de empresas industriais, principalmente nos subsistemas ferroviário e portuário, impõe aos órgãos de regulação uma atenção especial à questão do controle do acesso a serviços adequados, por parte de eventuais concorrentes nos mercados de produtos dessas empresas. Somente a criação de uma agência reguladora forte, independente e transparente, será capaz de indicar condutas empresariais de acordo com o interesse público.

Referências bibliográficas

BAER, W., KERSTENETZKY, I., SIMONSEN, M. Transporte e inflação: um estudo da formulação irracional de política no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, 1962.

- BIRD. *Brazil – transport sector reform and multimodal options*. The World Bank: Infrastructure and Urban Development/Country Cept. I/LACR, 1996 (Report 16361-BR).
- BUSSINGER, F., et al. *Reformas portuárias: definição e implementação dos marcos regulatórios*. Ipea, 1997, mimeo.
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970*. Campinas: Global, 1985.
- CASTRO, N. *O redirecionamento da política de investimento e preço*. Rio de Janeiro: Andima, 1986 (Coleção Temas e Teses, 7).
- _____. A retomada dos investimentos em transportes. In: *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, 1987.
- _____. *A modernização do setor portuário*. Ipea, 1998a, mimeo.
- _____. *Revisiting the nature of multi-firm transport services*. Nemesi (www.nemesi.org.br), Oct. 1998b (Texto para Discussão).
- CASTRO, N., ESPOSITO, J. R., CARRIS, L. *Definição e implementação dos novos marcos regulatórios nas áreas de infra-estrutura: setor ferroviário*. Brasília: Ipea/Sest, 1997.
- CASTRO, N., LAMY, P. *A desregulamentação do setor de transportes: o caso do subsetor portuário*. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 1992a (Texto para Discussão, 284).
- _____. *A desregulamentação do setor de de transporte: o caso do subsetor de transporte aéreo de passageiros*. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 1992b (Texto para Discussão, 319).
- DNER. *Federal highway concession program*. Brasília: Ministério dos Transportes, mar. 1998.
- GAZETA MERCANTIL. Supremo manda indenizar a Transbrasil, 18 de junho de 1997.
- _____. Transportadoras reclamam do preço dos pedágios, 30 de junho de 1998a.
- _____. Lerner reduz em 50% a tarifa nos pedágios, 20 de julho de 1998b.

- _____. Depto. de custos operacionais e pesquisas econômicas/NTC, 22 de julho de 1998c.
- GEIPOT. *Financiamento ao subsetor portuário*. Brasília, 1998.
- GEMPO. *Plano de ação governamental para o subsetor portuário*. 1996.
- GUASCH, J. L., BLITZER, C. *State-owned monopolies: horizontal and vertical restructuring and private sector access issues*. The World Bank, 1992.
- KESSIDES, Ioannis N., WILLING, Robert D. *Restructuring regulation of the railroad industry*. The World Bank, 1995 (FPD Note, 58).
- LIMA, E., VELASCO, L. *Marinha mercante no Brasil: perspectivas do novo cenário mundial*. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, dez. 1997.
- LONTRA, G. D., PORTELLA, G. *A reestruturação do sistema portuário*. In: *Perspectiva da reestruturação financeira e institucional dos setores de infra-estrutura*. V. 2: Transportes. Ipea, 1997.
- MAGALHÃES, V. L. *Concessão de rodovias e o financiamento do sistema rodoviário nacional*. Brasília: Geipot, mar. 1998 (Nota Técnica).
- MORAES, L. *Definição e implementação dos novos marcos regulatórios nas áreas de infra-estrutura: características gerais e perspectivas – aspectos jurídicos da regulação*. Ipea/Sest, 1997.
- OLIVEIRA, C., MATTOS, C. *Defesa da concorrência nos portos*. Brasília: Cade, 1997, mimeo.
- PIMES. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro*. Recife: Sude-ne, 1984.
- PORTOBRÁS. *A Taxa de melhoramento dos portos*. Brasília: Ministério dos Transportes, 1985.



8

Privatização do setor de saneamento no Brasil

Antonio Carlos Parlatore*

* Engenheiro civil e sanitário, consultor em saneamento e diretor da empresa Conduto Engenharia.

1. Introdução

A concessão privada de serviços de água e esgoto apresenta atrativos importantes que a qualificam como novo fator de retomada do desenvolvimento do setor no Brasil, interrompido ou refreado em face da progressiva atrofia dos mecanismos de financiamento que o sustentaram nas décadas passadas.

Atualmente são muito limitadas as possibilidades do poder público quanto ao atendimento das demandas crescentes desses serviços, à melhoria da sua qualidade, aos anseios da sociedade pela sua modernização e às pressões generalizadas com relação à solução dos graves problemas causados pelo tratamento fragmentário conferido à disposição sanitária, econômica e ambientalmente segura das águas residuárias.

Tais limitações se originam, fundamentalmente, na sua incapacidade de endividamento, perda progressiva de pessoal técnico e gerencial qualificado e influência política nefasta. Por outro lado, fenômenos históricos que caracterizam os diferentes modos como se apresenta a ordem política e econômica global ensejaram a acumulação de capital disponível para o financiamento de projetos de longo prazo, que ofereçam certeza de retorno e que atendam a determinadas posturas de valor crescente no contexto das relações humanas, como é o caso da questão ambiental e dos direitos dos cidadãos a uma qualidade de vida adequada.

Apesar das massas de população carente existentes no Brasil, cujo atendimento em suas necessidades de infra-estrutura sanitária somente será possível por meio de investimento a fundo perdido, combinado ou não com mecanismos tarifários ou tributários compensatórios, é enorme o potencial de utilização da concessão privada como modalidade de gestão alternativa, capaz de contornar os obstáculos que imobilizam atualmente o poder público.

A parceria entre o poder concedente e a empresa concessionária, sob a forma de concessão privada do serviço público, reúne em um mesmo empreendimento duas entidades que se completam sinergicamente, em benefício da população. Se, por um lado, do ponto de vista racional, essa parceria constitui forma institucional inteligente para resolver um problema da sociedade, por outro, ela padece das carências, dúvidas, temores e preconceitos típicos do noviciado, que se estendem a todos os agentes envolvidos: poder concedente, concessionárias potenciais, usuários, agên-

cias governamentais de políticas públicas, agentes financiadores oficiais e privados e demais elementos do contexto de uma concessão.

Nesse aspecto, existem duas posturas extremas a balizar o elenco de possibilidades quanto aos papéis que cabem aos poderes públicos da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. A primeira se caracteriza pela possibilidade de adoção de uma postura totalmente liberal, com pouca ou nenhuma interveniência por parte do Estado, deixando o controle dos empreendimentos para o jogo econômico, político e social, contando com a maturidade e o auto-ajuste dos agentes envolvidos, quanto ao cumprimento de princípios capazes de potencializar a concessão privada como vetor eficaz do desenvolvimento do setor e da nação. Na segunda, existe a possibilidade de se adotar uma postura rigidamente reguladora, com vistas ao cumprimento desses princípios, caracterizando a pretensão de condução orientada do desenvolvimento do setor, com o objetivo de preservar os melhores interesses da nação.

A busca da eqüidistância entre esses dois extremos requer profunda reflexão quanto aos papéis que cabem aos diversos níveis do poder público. Exceto na postura radicalmente liberal, qualquer outra requererá a consciência, por parte dos estados e especialmente da União, de que não bastará aprovar um conjunto de regras disciplinadoras. Será necessário, também, instituir e organizar estruturas oficiais de regulação e controle para a efetiva implementação da disciplina resultante, sem o que o ímpeto de estabelecimento de regras terá como corolário um estado de disciplina formal convivendo com anomia fatural.

Ainda que tais estruturas venham a ser instituídas, elas deverão ser efetivas em sua ação, o que demandará o concurso de pessoal técnico e gerencial qualificado, política e administrativamente estável, suportado por recursos financeiros e materiais capazes de torná-los eficazes. É lícito enfatizar as grandes dificuldades de pôr em prática sistemas superiores de regulação e controle confiáveis e estáveis. Por outro lado, se a regulação e o controle se concentrarem nas relações imediatas de direitos e deveres contratuais entre o poder concedente e a concessionária, puderem contar com formas eficazes de controle social por meio da participação dos usuários diretamente envolvidos e da aplicação do moderno Código de Defesa do Consumidor em vigor e forem suportados legalmente por princípios, conceitos e diretrizes gerais que ensejem a formulação de regras claras entre os agentes relevantes, podem-se antever perspectivas promissoras de desenvolvimento da privatização de serviços públicos de água e esgoto.

Este capítulo descreve e discute as principais características do setor de água e esgotos no Brasil e as tendências à privatização dos serviços públicos e das empresas. A Seção 2 descreve o modelo institucional desse setor. A Seção 3 discute os fatores que motivaram o esforço de privatização nesse setor. A Seção 4 apresenta as atuais propostas de um novo modelo institucional para o setor. A Seção 5 discute sucintamente a recente onda de privatização dos serviços de água e esgotos no país. A conclusão encontra-se na Seção 6. Incluem-se ainda dois Anexos: o primeiro contém os dispositivos constitucionais sobre os serviços de saneamento e o segundo descreve a experiência internacional de privatização recente.

2. Principais características do modelo institucional

Para melhor entender a atual estrutura do setor de serviços públicos de água é preciso recuar até o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e observar como ocorreu sua implementação. Também é importante o Sistema Financeiro do Saneamento, criado em 1968 e gerido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), instituído em 1967. Somente depois da criação dessas instituições é possível falar de uma política nacional de abastecimento de água e serviços de esgoto. Até então, a questão era tratada de modo totalmente descentralizado, compatível com os estágios relativamente precários de desenvolvimento das diversas regiões do país. As instituições criadas na década de 60 trazem a marca do regime autoritário que se instalou no país em 1964, pautado por forte centralização política e implantação de planos de desenvolvimento em âmbito nacional. Um elemento fundamental dessa estratégia foi a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, que acolhia recursos correspondentes a 8% do salário mensal dos trabalhadores e tinha por objetivo a sustentação de políticas nacionais de habitação e infra-estrutura sanitária. O Planasa, um dos mais notáveis programas de abastecimento de água do mundo, tinha por base as seguintes diretrizes de planejamento [Ministério do Planejamento e Orçamento/Sepurb (1995)]:

- Eliminação do déficit de abastecimento de água e serviços de esgoto, pela extensão dos serviços a todos os centros urbanos e classes sociais da população, e posterior manutenção do equilíbrio entre oferta e demanda, mediante processo contínuo de planejamento e gestão.

- Auto-sustentação financeira do setor, através da consolidação dos Fundos de Água e Esgoto (FAEs) estaduais. O financiamento progressivo dos FAEs seria efetuado mediante transferências de recursos do FGTS e dos orçamentos dos governos federal e estaduais.
- Política tarifária para equilibrar receita e despesa, permitindo simultaneamente subsídios cruzados entre consumidores de maior e menor poder aquisitivo dentro da jurisdição de cada empresa.
- Desenvolvimento e consolidação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), cuja gestão deveria adotar uma filosofia empresarial.
- Gestão superior da Política Nacional de Saneamento a cargo do governo federal, incluindo uma estrutura tendo no topo o BNH, iniciativas tomadas pelos diversos governos estaduais para criar CESBs e FAEs, execução de obras e desenvolvimento do setor através dessas CESBs, participação dos governos municipais concedendo a exploração de seus serviços às CESBs e apoio técnico ao BNH por órgãos técnicos por ele contratados.
- Estudos de viabilidade global em âmbito estadual e não municipal ou de cada sistema.

Ainda como reflexo dessas diretrizes do Planasa, a prestação de serviços de abastecimento de água e redes de esgoto ocorre atualmente da seguinte forma:

- através das 27 CESBs, por concessão de municípios e respondendo por aproximadamente 80% da população atendida por redes de abastecimento de água;
- através de serviços públicos municipais de água e esgoto, localizados principalmente em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que são órgãos da administração direta ou autarquias – Serviços Autônomos de Água e Esgotos (SAAEs) – ou ainda empresas municipais; cerca de 300 municípios são atendidos por intermédio de SAAEs, geridos com assistência técnica e administrativa da Fundação Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde; e
- em um número ainda restrito de casos, através de empresas privadas, por concessão municipal, plena ou parcial, em contratos cujos prazos variam de 15 a 30 anos.

Em geral, a distribuição dos municípios por tipo de gestão indica o forte predomínio de localidades atendidas pelas CESBs: do total de 4.974 municípios, 3.557 são atendidos pelas CESBs e 1.147 por serviços municipais (dos quais 32 são operados por concessionárias privadas, total ou parcialmente). Há 816 municípios atendidos por CESBs, com contratos de concessão vencidos ou nunca formalizados.

Nas décadas de 70 e 80, o Planasa realizou grandes investimentos e melhorou expressivamente o abastecimento de água e os serviços de esgoto em relação aos baixos níveis observados na década anterior (Tabelas 1 e 2) [ver Tavares (1997 e 1998b)]. Apesar de suas importantes realizações, o Planasa não logrou universalizar os serviços, principalmente nas regiões mais pobres.

A Tabela 3 apresenta os dados dos serviços por região em 1991 [ver CEF (1997)]. A situação mostrada nessa tabela, que pouco mudou desde então, ilustra: a) a situação precária dos serviços das redes de esgoto; b) a permanência das diferenças regionais; e c) os graves problemas do Norte e do Nordeste, duas regiões nas quais o tratamento de esgoto praticamente inexistente.

Tabela 1
Realizações do Planasa
(%)

População urbana atendida	1970	1991	1995
Abastecimento de água	60	86	91
Esgoto (rede de coleta)	22	49	66

Obs.: Em 1991, apenas 20% da população urbana eram servidos por estações de tratamento de esgotos.

Tabela 2
Investimento em água e esgoto (R\$ bilhões), FGTS e aportes locais

Período	Água	Esgoto	Total
1970/89 (Planasa)	7,4	3,9	11,3
1990/94 (Pronurb)	2,4	1,0	3,4
1995/98 (Pró-Saneamento)	0,8	0,6	1,4
Total 1970/98	10,6	5,5	16,1

Tabela 3

Cobertura regional em 1991

(%)

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Água	67	68	80	93	90	86
Esgoto (coleta)	2	13	33	70	18	49

O fato de as diretrizes e metas propostas não terem sido totalmente atingidas teve um efeito profundamente debilitante sobre o Planasa a partir de 1986, culminando com sua extinção formal em 1992. Os seguintes problemas do Planasa merecem atenção especial [Ministério do Planejamento e Orçamento/Sepurb (1995)]:

- o modelo era rígido, excessivamente uniforme e centralizado, não considerando as diferenças regionais, as peculiaridades locais e as capacidades financeiras, organizacionais e institucionais das diversas esferas de governo;
- a Constituição Federal de 1967 concentrou fortemente os recursos financeiros na União, frustrando o aporte das autoridades locais e dos governos estaduais para a integralização dos FAEs;
- os municípios não puderam exercer sua prerrogativa de poder concedente;
- os municípios que não aderiram ao plano ficaram à margem dos financiamentos, sendo obrigados a custear os investimentos com recursos próprios, poucas vezes suficientes;
- as dificuldades financeiras dos estados e das companhias os impediam de obter recursos adicionais, o que era resolvido com a instituição de programas de refinanciamento, acentuando o endividamento;
- as políticas de combate à inflação e o forte arrocho salarial impediam a plena contribuição do fator mais importante de sustentação do plano – a cobrança de tarifas realistas;
- o fenômeno do êxodo rural acentuou-se bastante no período do Planasa, causando crescimento excessivo e desordenado na periferia das cidades médias e grandes, tornando cada vez mais difícil e oneroso o saneamento dessas áreas;

- as CESBs foram vitimadas de endividamento crescente, cobrança de tarifas irrealistas, incapacidade de atingir altos padrões de desempenho, baixa produtividade e custos elevados causados por ingerência política na sua condução; e
- adoção de tecnologias incompatíveis com a realidade nacional, resultando em obras e instalações demasiado custosas e conseqüente deterioração da situação econômico-financeira do sistema.

A partir de 1986, ocorreram várias iniciativas precárias de reorganização do setor. A mais importante talvez tenha sido a proposição, após cinco anos de debate nacional, do Projeto de Lei Federal PLC 199, instituindo as diretrizes para a formulação e execução da política nacional de saneamento. Após sua aprovação pelo Congresso Nacional, o projeto foi vetado integralmente pelo governo que tomou posse em janeiro de 1995. Foi desfeita a estrutura federal anterior de gestão de saneamento, sendo substituída pelo Departamento de Saneamento da Secretaria de Política Urbana (DS/Sepurb) do Ministério do Planejamento e Orçamento.¹ Nos quatro anos seguintes, o Ministério ficou encarregado da condução da política nacional de saneamento, junto com a Caixa Econômica Federal (CEF), na condição de órgão gestor dos recursos financeiros destinados ao setor, depois da extinção do BNH.

Desde a sua criação, o DS/Sepurb publicou uma série de documentos de análise, discussão e prognóstico relativos a: a) problemas enfrentados pelo setor; b) planejamento e implementação de programas de financiamento do setor público; e c) desenvolvimento institucional dos organismos operadores do setor.² O exame desses documentos revela a intensa preocupação com a busca de um novo modelo institucional, o que ainda não se concretizou. Isso se deve a dois fatores principais. Um deles é a desordem

1 O DS/Sepurb foi substituído, em janeiro de 1999, pela Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano, vinculada diretamente à Presidência.

2 As publicações (disponíveis apenas em português) do DS/Sepurb incluídas na "Série Modernização do Setor de Saneamento" – Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria de Política Urbana/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1995/98 – são: *Fundamentos e proposta para uma ordem institucional* (334 p.); *Um novo modelo de financiamento para o setor de saneamento* (204 p.); *Promoção da flexibilidade institucional da prestação de serviços de saneamento* (188 p.); *Disponibilidade, demanda e requisitos de serviços de saneamento* (220 p.); *Proposta para disciplinar a prestação de serviços de saneamento* (168 p.); *Regulação da prestação de serviços de saneamento* (278 p.); *Análise do setor saneamento: estudo econômico e financeiro* (251 p.); *Análise contingente dos projetos de abastecimento de água* (122 p.); *Saneamento: modernização e parceria com o setor privado* (40 p.); e *Instrumentos para disciplinar e controlar a prestação de serviços de saneamento* (104 p.).

administrativa das CESBs para atender aos regulamentos de crédito oficial e amortizar empréstimos anteriores, pois lhes faltam administração adequada e financiamento suficiente. Ademais, a perspectiva da desestatização e das parcerias entre a esfera pública e a privada impediu a formulação de um modelo institucional baseado exclusivamente em iniciativas públicas. Isso tornou confusa a questão de saber a quem cabe determinar a prestação desses serviços e, conseqüentemente, quem tem o direito de agir como poder concedente. Esse debate nem chegou ao fim nem desembocou numa solução clara relativa ao futuro das CESBs. Esses dois fatores contribuíram para criar no setor um quadro de muita incerteza e instabilidade institucional.

Houve, contudo, alguns desdobramentos políticos positivos:

- Apresentação do Projeto de Lei do Senado PLS 266/96, seguida de Emenda Substitutiva do próprio autor estabelecendo diretrizes gerais para os serviços públicos de saneamento e para o exercício do poder concedente, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, visando disciplinar a prestação desses serviços públicos, particularmente quando se tratar de regime de concessões ou permissões.
- Instituição do Programa Pró-Saneamento, financiado com recursos do FGTS, apesar de limitado pela incapacidade dos órgãos públicos em usá-los [Ministério do Planejamento e Orçamento/Sepurb, Ministério da fazenda/CEF (1995)].
- Instituição de diversos programas complementares ao Pró-Saneamento, com finalidades específicas. O Programa de Ação Social em Saneamento (PASS), por exemplo, visa proporcionar serviços de água, esgoto e coleta de lixo à população carente das grandes cidades e dos municípios de pequeno e médio portes. Outros programas são: o Programa Nacional de Conservação da Água, o Projeto de Qualidade da Água e Controle da Poluição Hídrica (PQA) e o Programa Social de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento (Prosege). Vale destacar também o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), voltado para a modernização do setor pelo estímulo à eficiência técnica, financeira e gerencial dos prestadores de serviços, contando com recursos do Banco Mundial.³

3 *Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, Análise Setorial – Saneamento Básico, v. 1.*

- Ajuda financeira aos estados, com o intuito de criar conselhos estaduais para a seleção de projetos financiáveis por meio desses programas e de estruturas estaduais de regulação e controle da prestação dos serviços de saneamento, motivadas pelos temores de uma privatização emergente, já que desde a sua criação, há mais de 25 anos, as CESBs nunca tiveram que se submeter e nenhum sistema de regulação.

A ampla base legal que disciplina a prestação desses serviços no Brasil está relacionada no Anexo 1. Fica evidente a sobreposição das esferas de competência dos diferentes níveis governamentais. A lei que implementa o artigo 175 da Constituição Federal ainda não foi proposta, exceto no que diz respeito ao regime legal das concessões e permissões do serviço público, que consta da Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e se aplica ao setor de saneamento e aos demais serviços públicos. O já referido PLS 266 é um projeto de lei federal que pretende disciplinar a prestação de serviços de saneamento em vários aspectos, destacando-se a disciplina das concessões e permissões e a definição institucional quanto ao exercício do poder concedente, prevendo casos em que este é exercido exclusivamente pelos municípios, pelos estados ou quando são considerados arranjos compartilhados. O projeto está em tramitação no Congresso Nacional desde 1996, sendo alvo de intensa polêmica quanto à definição do poder concedente, particularmente nas regiões metropolitanas e nas demais conurbações.

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, foi-se avolumando a discussão sobre o gerenciamento de recursos hídricos no Brasil, resultando na aprovação de diversas leis estaduais e na Lei Federal 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 21, inciso XIX da Constituição Federal, que estabelece, como competência da União, a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e a definição de critérios de outorga de direitos de uso.⁴

4 Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Destacam-se, nessa lei, os seguintes pontos:

- Fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: a) a água é um recurso limitado, dotado de valor econômico; b) em situações de escassez, o uso prioritário da água é o consumo humano; e c) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo da água.
- Planejamento: um sistema descentralizado de planejamento, envolvendo a elaboração, aprovação e implantação dos Planos Estaduais, Regionais (por bacia hidrográfica) e Nacional de Recursos Hídricos, mediante complexo sistema decisório, envolvendo a participação de inúmeros agentes, direta ou indiretamente interessados.

Em geral, as perspectivas da iniciativa privada na gestão dos serviços de saneamento se apresentam francamente favoráveis, em face das dificuldades do poder público em atender aos compromissos institucionais nesse campo. Os obstáculos a superar, como a falta de uma política bem definida de privatização do setor e a indefinição quanto ao exercício das funções do poder concedente, são problemas momentâneos. É justo supor que a desenvoltura da concessão privada de serviços de saneamento é bastante provável. A disciplina de uso, aproveitamento, proteção e controle dos recursos hídricos, anunciados pela recente legislação, representa um passo importante nessa direção.⁵ A próxima seção expõe com mais detalhes as justificativas da maior participação de companhias privadas nos serviços de abastecimento de água e esgoto.

3. As justificativas para a privatização

Apesar do grande esforço do poder público para melhorar o atendimento às necessidades de saneamento nos últimos 30 anos, acumulou-se progressivamente uma longa lista de problemas, que podem ser assim caracterizados:

- prioridade para produção de água, em detrimento da otimização da distribuição, o que se explica pela perspectiva histórica de executar obras, como meio de prestar serviços satisfatórios, dando preferência à ampliação da produção, ao invés da redução de perdas e racionalização do consumo;
- atuação deficiente na área comercial, principalmente por falta de cadastro adequado de usuários e de instalações, de medição de consumo, de políticas e estruturas tarifárias adequadas e de regras eficazes de corte

• Outorga do direito de uso: é um instrumento central do sistema de controle quantitativo e qualitativo da água e do efetivo exercício dos direitos a seu acesso, estando condicionada às prioridades estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos. As outorgas serão realizadas pelas organizações que detêm, constitucionalmente, o domínio sobre as águas, ou seja, a União e os estados.

• Cobrança pelo uso: o uso sujeito à outorga será pago pela concessionária, para garantir o reconhecimento do valor da água como bem econômico, indicar seu real valor para o usuário, promover seu uso racional e obter recursos financeiros para financiar os programas e projetos instituídos nos planos de recursos hídricos.

5 A adoção da cobrança pelo uso da água, também introduzida recentemente, não deve afetar o equilíbrio financeiro das prestadoras, pois os custos resultantes serão repassados aos usuários finais.

por falta de pagamento, gerando perdas de faturamento e de arrecadação;

- atendimento deficiente aos usuários, com demora ou falta de resposta às solicitações de serviços, e dificuldades na comunicação, especialmente com relação ao esclarecimento sobre a política tarifária;
- aumento excessivo do quadro de pessoal, em razão do uso político da organização;
- atraso com relação às oportunidades de modernização gerencial e tecnológica, contribuindo para a elevação dos custos operacionais;
- descontinuidade administrativa, associada à gestão não-profissional; e
- fraco abastecimento de redes e sistemas de tratamento de esgoto, gerando problemas de saúde pública e de poluição dos recursos hídricos.

O resultado final dessas deficiências da gestão pública pode ser empiricamente ilustrado de diversos modos, como, por exemplo, pelo grande desequilíbrio regional já mencionado (Tabela 3), ou pela ausência quase completa de atendimento à população de baixa renda: 92% das famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos (R\$ 408,00) não têm acesso a água tratada e 94% não dispõem de redes de esgotos [ver Tavares (1998a)]. Outras indicações da ineficácia e ineficiência do atendimento público em 1995 estão nas Tabelas 4 e 5. A Tabela 4 apresenta indicadores médios de desempenho coligidos pelo PMSS para todas as CESBs e para 21 dos 42 maiores serviços municipais, enquanto a Tabela 5 apresenta alguns indicadores de desempenho das Companhias Estaduais no exercício de 1995, também coligidos pelo PMSS [CEF (1997)].

As informações disponíveis para o exercício de 1996 revelam uma razoável melhoria no desempenho das CESBs, resultado de programas de ajuste estabelecidos pelas respectivas administrações, dirigidos, basicamente, à redução dos gastos com pessoal e aumento das receitas por meio de elevação substancial de tarifas. Em 1996, a tarifa média (água e esgoto) atingiu R\$ 0,86/m³, nível equivalente ao de países que proporcionam serviços de qualidade muito superior, colocando assim as tarifas brasileiras entre as mais elevadas do mundo. Várias dessas companhias também iniciaram ações de desenvolvimento institucional, visando o acesso aos recursos do FGTS, o que depende da demonstração objetiva de desempenho previamente acordado.

Tabela 4

Indicadores de desempenho de companhias e serviços municipais – 1995

Indicadores de desempenho	Companhias estaduais	Serviços municipais
Faturamento anual (R\$ bilhões)	5,4	n.d.
Arrecadação anual (R\$ bilhões)	4,6	n.d.
Perda média (%)	45	n.d.
Tarifa média (água e esgoto) (R\$/m ³)	0,63	n.d.
Tarifa média necessária para cobrir custos (R\$/m ³)	0,79	n.d.
Número médio de empregados/mil ligações de água	5,12	3
Receita por ligação de água (R\$/ano)	282,00	n.d.
Relação entre despesa de pessoal próprio e despesa total (%)	60	n.d.
Empresas com despesa de pessoal > 65% da despesa global (%)	89	11
Custo médio anual por empregado (R\$/ano)	20.700	11.800
Número de ligações de água (milhões)	18,1	n.d.
Número de ligações de esgoto (milhões)	8,3	n.d.
Companhias com custo dos serviços superior à receita (%)	74	41

n.d.: não-disponível.

O DS/Sepurb estima que a universalização do atendimento das necessidades de água e esgoto irá requerer investimentos da ordem de R\$ 42 bilhões nos próximos 15 anos, de modo a superar os déficits atuais (R\$ 27,6 bilhões) e fazer face à demanda futura (R\$ 14,4 bilhões), o que representa um aporte médio de R\$ 2,8 bilhões/ano [Tavares (1997)]. As necessidades regionais assim se distribuem: Norte – 11%, Nordeste – 33%, Sudeste – 35%, Sul – 12% e Centro-Oeste – 9% [Ministério do Planejamento e Orçamento/Sepurb (1995)]. O FGTS, principal fonte de recursos para o setor de saneamento, aplicou em média R\$ 700 milhões por ano em 1970/96 e dificilmente poderá aportar recursos muito superiores a esses. Da mesma forma, estima-se que a parcela correspondente ao Orçamento Geral da União provavelmente continuará sendo da ordem de R\$ 300 milhões, o que implica a necessidade de aportes anuais adicionais de cerca de R\$ 1,7 bilhão [CEF (1997)].

Tabela 5

Dados econômicos, financeiros e operacionais do setor de saneamento – 1995

Estado	Companhias	População atendida com água (%)	População atendida com esgoto (%)	Perdas de água (%)	Perdas de faturamento água (%)	Nível de medição de água (%)	Despesas de exploração/ligações de água + esgoto (US\$ '000)	Ligações de água + esgoto/número de empregados	Taxa de evasão de pagamento de contas (%)	Ano-base
Piauí	Agespisa	88	03	46	48	70	0,08	178	20	1994
Maranhão	Caema	73	18	51	53	27	0,14	130	29	1995
Rondônia	Caerd	47	01	54	62	34	0,22	100	17	1995
Rio Grande do Norte	Caern	93	12	48	38	49	0,14	211	14	1995
Brasília	Caesb	93	78	28	25	74	0,35	167	5	1995
Ceará	Cagece	72	16	42	41	53	0,12	356	10	1995
Paraíba	Cagepa	86	20	49	45	62	0,11	241	19	1995
Alagoas	Casal	72	15	64	40	82	0,18	178	14	1995
Santa Catarina	Casan	87	08	35	35	80	0,18	251	7	1995
Rio de Janeiro	Cedae	80	45	51	51	28	0,33	186	22	1995
Espírito Santo	Cesan	95	11	37	28	66	0,21	240	9	1995
Pernambuco	Compesa	82	17	39	48	47	0,13	255	17	1995
Minas Gerais	Copasa	94	39	30	27	88	0,10	254	4	1995
Rio Grande do Sul	Corsan	97	09	50	46	63	0,16	224	12	1995
Sergipe	Deso	69	10	45	43	77	0,16	217	11	1995
São Paulo	Sabesp	95	67	36	30	100	0,15	340	8	1995
Campinas	Sanasa	95	82	29	24	99	0,23	182	5	1995
Goiás	Saneago	83	35	38	35	92	0,17	182	8	1995
Mato Grosso	Sanemat	88	12	62	52	72	0,09	141	19	1994
Paraná	Sanepar	99	29	38	28	100	0,12	391	7	1995
Mato Grosso do Sul	Sanesul	83	09	45	46	79	0,14	301	13	1995
Mediana		87	15	45	41	72	0,15	217	12	
Média		84	25	44	40	69	0,17	225	13	

Esses recursos precisarão ser obtidos por meio de uma política de atração do setor privado. Os órgãos públicos têm tido dificuldade de fazer a necessária captação, planejamento e gerenciamento que poderia permitir-lhes apresentar projetos passíveis de aprovação.⁶ As Tabelas 6 e 7 apresentam dados que confirmam essas posições [ver Tavares (1998a)].

A análise anterior indica a magnitude dos obstáculos a serem superados para eliminar o déficit dos serviços de saneamento. A previsão é bastante desfavorável, em vista do estado generalizado de inadequação técnica e administrativa, obsolescência dos sistemas, necessidades associadas ao novo código de proteção ao consumidor e pressão das autoridades responsáveis pelos problemas relativos ao meio ambiente, aos recursos hídricos e à saúde pública. É com esse pano de fundo que devem ser analisadas as propostas do governo para instaurar novo equilíbrio entre as

Tabela 6
Desempenho dos programas de saneamento – 1995/98
(R\$ mil)

Ano	Pró-Saneamento			PASS		
	Valor alocado	Valor contratado	Valor desembolsado	Valor alocado	Valor contratado	Valor desembolsado
1995	1.494.000	277.000	170.712	0	0	0
1996	1.005.400	809.864	127.088	228.365	228.365	64.184
1997	1.492.187	573.141	490.693	390.554	390.554	155.084
1998 ^a	958.000	164.273	157.609	400.000 ^b	0	152.461
Total	4.949.587	1.824.278	946.102	1.108.919	618.919	371.729

^aAté abril.

^bValor estimado.

Obs.: a) o limite de desembolso estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional para o período 1998/99, relativo a operações com recursos do FGTS em saneamento e habitação, é de R\$ 1,6 bilhão (Resoluções 2.461 e 2.496 do Banco Central); e b) estão incluídos valores relativos a empréstimos para obras de drenagem.

6 No período do Planasa, as companhias de saneamento acumularam débitos consideráveis com o governo federal, de forma semelhante a outros setores, fazendo com que os governos estaduais incorressem em grandes dívidas com o governo federal. Em 1993, a Lei Federal 8.727 permitiu aos governos estaduais rolar tais dívidas, cujo valor atual é de R\$ 15,5 bilhões.

Tabela 7

Dados sobre a capacidade de pagamento de estados, municípios, companhias de saneamento e órgãos municipais de saneamento – 1996/97

Tomador	1996			1997		
	Número de solicitações analisadas	Número de solicitações com possibilidade de captação de empréstimos	%	Número de solicitações analisadas	Número de solicitações com possibilidade de captação de empréstimos	%
Estados	15	3	20	18	6	33
Municípios	1.177	647	55	1.676	587	35
Companhias estaduais	19	12	67	20	11	55
Serviços municipais	0	0	–	41	33	75

funções da iniciativa privada e do setor público na prestação de serviços de saneamento.

4. As propostas de modelos institucionais

Conforme mencionado na Seção 2, o governo federal ainda não estabeleceu uma política clara para o setor de saneamento, capaz de oferecer uma perspectiva de solução para cada um dos problemas que inibem o desenvolvimento do setor.⁷ No entanto, a idéia da participação da iniciativa

7 Uma política voltada para o engajamento do setor privado no saneamento do país deveria considerar as seguintes questões básicas:

- Aspectos político-institucionais e jurídicos: a) arranjos institucionais para as diferentes situações existentes; b) titularidade dos serviços dentro dos possíveis arranjos institucionais; c) papéis de cada um dos agentes institucionais envolvidos, particularmente nos casos de baixo desempenho na participação do setor privado; d) modelos de regulação e controle; e) garantia da qualidade e proteção ao usuário; f) preservação e desenvolvimento do patrimônio tecnológico nacional; g) papel da empresa estrangeira; h) desenvolvimento do poder concedente; i) estabilidade político-institucional dos empreendimentos; e j) procedimentos licitatórios e contratuais específicos.
- Aspectos mercadológicos: a) estudo das oportunidades atraentes à iniciativa privada; e b) determinação dos volumes de recursos necessários para as diversas situações.
- Aspectos técnicos: a) critérios e parâmetros de avaliação física e operacional dos sistemas; e b) critérios e parâmetros de avaliação gerencial dos serviços.
- Aspectos econômico-financeiros: a) políticas tarifárias; b) critérios e parâmetros para avaliação econômico-financeira dos empreendimentos; c) mobilização dos recursos públicos destinados ao financiamento do setor privado; d) modelos de captação de capitais privados; e) esquemas de garantias e contra-garantias; f) modelagem de “project finance” aplicável ao setor; e g) equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento.

privada vem recebendo apoio crescente entre políticos e administradores públicos, ainda que não se observe unanimidade quanto a essa questão.⁸ Entre as companhias estaduais e os serviços municipais, nota-se um interesse cauteloso nessa questão, ainda subsistindo um certo desconhecimento do assunto. Alguns dirigentes mais arrojados têm levado adiante a idéia da privatização, assumindo o ônus do pioneirismo, uma vez que inexistente definição oficial sobre a matéria.

Em âmbito federal, cabe ao DS/Sepurb propor a política nacional de saneamento, enquanto à CEF cabe o papel de entidade financiadora. Igualmente, o BNDES financia o setor privado e exerce a função de órgão executivo do Programa Nacional de Desestatização (PND). O DS/Sepurb tem apoiado alguns estados na concepção de estruturas estaduais de regulação e controle. A CEF estabeleceu, em 1997, novas diretrizes de atuação no campo de privatização, entre elas a) a criação do Escritório Especial de Concessão de Serviços de Saneamento (Eesan); b) mobilização interna para criação de alternativas de financiamento para empresas de saneamento; e c) captação de recursos de organismos multilaterais de crédito para financiar: estudos para concepção de uma nova estrutura reguladora do setor, implementação dessa nova estrutura e as atividades das concessionárias. Ainda no contexto da desestatização do setor de saneamento, o Conselho Curador do FGTS aprovou, no final de 1997, uma resolução autorizando a aplicação de 10% dos recursos previstos para o Pró-Saneamento (cerca de R\$ 140 milhões para 1998) no financiamento a empresas concessionárias privadas.

Em 1997, por determinação do Conselho Nacional de Desestatização (CND), o BNDES contratou um estudo, cujos resultados ainda não foram oficialmente divulgados, para modelar a desestatização do setor de saneamento, visando à formulação de políticas, normas e critérios para orientar sua atuação como órgão executivo do PND. O BNDES se propõe a financiar, parcialmente, empreendimentos privados em saneamento, como já o faz em outros setores.

O já mencionado PLS 266/96 estabelece diretrizes para a titularidade de companhias de abastecimento de água e o exercício do poder concedente. Define também os direitos reguladores dos governos federal, estadual e municipal com relação a esses serviços. Essa é uma questão fundamental que deve necessariamente preceder um programa mais amplo de privatização nesse campo.

8 De fato, importantes entidades representativas do setor, tais como Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes) e a Associação Nacional de Serviços de Saneamento Ambiental (Assemae) têm se manifestado contra a privatização.

Em fins de 1997 a CEF e o BNDES firmaram convênio de cooperação mútua para o desenvolvimento da desestatização do setor de saneamento, destacando-se a instituição do Programa de Fomento à Parceria Público/Privada para Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário (Propar), cujos objetivos são: *a)* fomentar a participação de empresas privadas na prestação de serviços de saneamento; *b)* fortalecer institucionalmente o poder concedente através de ações para implantação e desenvolvimento, necessárias ao desempenho eficiente da regulação, fiscalização e qualidade da prestação do serviço; *c)* incentivar ações de interesse comum de municípios usuários da mesma bacia hidrográfica, cujos objetivos sejam a cooperação e a exploração de recursos da bacia, de modo que todos os interessados obtenham os benefícios desejados; e *d)* melhorar a qualidade da prestação de serviços de saneamento, de forma sustentável.

O referido programa oferece financiamento para a contratação de empresas de consultoria para elaborar projetos que visam constituir a base de um processo de planejamento em larga escala que, uma vez autorizado pelo poder concedente competente, resultará em uma concessão ao setor privado (parcial ou plena) ou na constituição de uma empresa de economia mista público/privada.⁹ O processo de financiamento não fica sujeito às restrições que impediram as CESBs de obter financiamento junto a instituições públicas, pois a amortização do empréstimo passa a constituir ônus da futura empresa concessionária. Acham-se alocados a esse programa um total de R\$ 30 milhões, com aportes iguais da CEF e do BNDES. O Banco

9 A CEF desenvolveu normas para a elaboração do Propar, tanto para o caso de serviços municipais como para companhias estaduais [ver CEF/BNDES (1998)]. Tais normas compreendem: *a)* normas para estruturação de regulação da parceria público-privada; *b)* diretrizes para a licitação do Projeto Propar; *c)* minuta-padrão de edital de tomada de preços para contratação de empresa de consultoria; *d)* minuta-padrão de contrato com a empresa de consultoria; *e)* norma para elaboração do Propar; *f)* especificações de serviço adequado; *g)* diretrizes para licitação da concessão; *h)* minuta-padrão do projeto de lei relativo à outorga de uma concessão pelo poder concedente competente; *i)* minuta-padrão do edital de concorrência para concessão; *j)* minuta-padrão do contrato de concessão; *k)* condições específicas da concessão; *l)* definições e regras relativas aos custos de exploração e de capital e ao valor indenizável do investimento; e *m)* norma para elaboração do Propar no caso de concessões de serviços de água e de redes de esgoto a empresas de saneamento resultantes da privatização de empresas estaduais de saneamento básico. Estes são os relatórios que compõem o Propar: *a)* diagnóstico técnico dos sistemas de água e esgoto; *b)* diagnóstico da gestão dos serviços de água e esgoto; *c)* projetos básicos da concepção de sistemas de água e esgoto; *d)* proposta de sistemas de água e esgoto; *e)* proposta de gestão e sistema de exploração; *f)* planejamento econômico-financeiro do empreendimento e determinação da estrutura tarifária; *g)* proposta do futuro sistema de regulação da concessão; e *h)* documentação necessária para a transição.

Mundial também pretende participar com um aporte de outros R\$ 30 milhões.¹⁰

A CEF instituiu, em 1998, o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento (FCP/SAN) e o Programa de Investimento em Concessões Privadas para Prestação de Serviços de Saneamento [ver Tavares (1998a)]. O FCP/SAN objetiva criar oportunidades de financiamento de obras e serviços a serem executados pelas concessionárias privadas de serviços de saneamento e dar prioridade às concessões, já estudadas e modeladas no Propar. O FCP/SAN-BNDES Automático utilizará recursos do BNDES, enquanto o FCP/SAN-FGTS aplicará recursos do FGTS. A Tabela 8 apresenta as condições de tais financiamentos.

O Programa de Investimento em Concessões Privadas para Prestação de Serviços de Saneamento objetiva criar alternativas de *funding* através da utilização de instrumentos de captação de recursos no mercado de capitais (interno e/ou externo), no lugar de empréstimos de instituições financeiras

Tabela 8
Condições de financiamento do FCP/SAN

Condição	BNDES Automático	FGTS
Valor máximo de empréstimo (R\$ milhões)	7	—
Carência (meses)	Até 24	Execução + 2 meses
Prazo de retorno (meses)	Até 144	Até 144
Contrapartida mínima (%)	30	25
Juros (%)	Variável ^a	6,5/8% ao ano + TR
Custo financeiro	TJLP	—
Empreendimentos financiáveis	— ^b	— ^c

^aDe acordo com a análise de projeto e a capacidade de pagamento.

^bDe acordo com as normas operacionais do BNDES.

^cImplantação, ampliação e otimização/reabilitação de sistemas, expansão de redes e desenvolvimento operacional.

10 As condições de financiamento do Propar são:

- juros – 3% ao ano pagos mensalmente nas fases de carência e amortização;
- custo financeiro – Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP);
- prazo de carência – prazo de desembolso, acrescido de até dois anos;
- prazo de carência e amortização – máximo de 36 meses;
- garantias – vinculação de receitas (Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios ou ICMS), e recebíveis dos serviços de água e esgoto;
- taxa de administração do agente operacional – 3% incidente sobre o financiamento; e
- não há necessidade de contrapartida.

públicas. Para atendimento da demanda dos concessionários privados/empresas mistas, a CEF atuará na estruturação de operações financeiras, como prestador de serviços e/ou investidor. Na prestação de serviços, um dos objetivos é atuar na montagem de operações de securitização de recebíveis, ofertas públicas iniciais (OPIs) e análise dos ativos financeiros do setor, em parceria com outras instituições. Ela espera, dessa forma, atrair potenciais investidores (por exemplo, investidores institucionais), uma vez que a CEF estará chancelando a operação. Como investidor, a CEF poderá adquirir papéis oriundos do projeto para carteira própria ou carteiras administradas.¹¹

5. O processo das privatizações recentes

Diferentemente da maioria dos outros países, a privatização de serviços públicos de água e esgoto no Brasil não obedeceu à seqüência lógica que a regulação precede ou, pelo menos, acompanha os eventos específicos de formação de parcerias entre os setores público e privado. De fato, alguns desses eventos foram oficializados antes da Lei Federal 8.987/95 que, sendo uma lei de concessões de serviços públicos em geral, não teve direcionamento específico para o setor. Na ausência de uma estrutura reguladora plenamente constituída nos municípios que assumiram o controle de seus próprios serviços, a privatização ocorreu num ambiente de *laissez-faire*.¹² A Tabela 9 resume todos os programas de privatização de serviços de água e esgotos em âmbito municipal até o presente [ver *O Empreiteiro* (1998, p. 52)]. A análise dessa tabela revela que:

- esses projetos beneficiaram 3,2 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 2% da população brasileira;
- o investimento total previsto é de US\$ 843 milhões;
- o investimento *per capita* é de US\$ 263, valor ligeiramente superior ao investimento *per capita* previsto pela política nacional de saneamento (R\$ 42 bilhões/150 milhões de habitantes = R\$ 280 ou US\$ 233 *per capita*);

11 Em junho de 1998, a CEF publicou o Manual de Operações Financeiras para esse programa, contendo orientação quanto aos seguintes mecanismos de captação de recursos: debêntures; securitização de recebíveis; ofertas públicas iniciais (OPIs); título de participação em receita de serviço concedido (TPR). Ver CEF/Eesan/Geaof (1998).

12 Já em agosto de 1996, foi criada a Associação Brasileira de Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), reunindo 44 empresas privadas às quais foram outorgadas concessões ou permissões parciais ou plenas, bem como empresas que têm participação nas concessionárias.

Tabela 9

Privatização do setor de água e saneamento no Brasil

Empresa	Localidade e população (mil hab.)	Grupo privado	Modalidade	Prazo (anos) de início	Investimento (US\$ milhão)	Principais obras e instalações
Águas de Limeira	Limeira (SP) — 200	Consórcio CBPO/Lyonnais des Eaux	Concessão plena	30 de julho de 1995	92	Elevatórias e tratamento de esgotos
Águas de Juturnaíba	Araucama, Saquarema e Silva Jardim (RJ) — 120	Consórcio Developer, Cowan, Queiróz Galvão, Trana e Erco	Concessão plena	25 de março de 1998	61	Aduadoras, reservatório e redes de água, redes, elevatórias e tratamento de esgoto
Prolagos	Cabo Frio, Búzios, São Pedro d'Aldeia, Iguaba e Arraial do Cabo (RJ) — 220	Consórcio PEM, Monteiro Aranha, Planup e Epal	Concessão plena, exceto Arraial do Cabo (somente água)	25 de maio de 1998	192	Aduadoras, redes e tratamento de água, redes, elevatórias e tratamento de esgoto
Companhia de Saneamento de Jundiá	Jundiá (SP) — 300	Consórcio Augusto Velloso, Coveg e Tejofran	Concessão parcial (Tratamento de esgoto)	20 de dezembro de 1996	25	Emissários e tratamento de esgoto
Cavo Itu Serviços de Saneamento S.A.	Itu (SP) — 113	Companhia Auxiliar de Vição e obras — grupo Camargo Corrêa	Concessão parcial (tratamento de esgotos)	20 de março de 1996	21	Emissários, elevatórias e tratamento de esgoto
Águas do Imperador	Petrópolis (RJ) — 240	Consórcio Developer, Cowan, Queiróz Galvão, EIT e Trana	Concessão plena	30 de janeiro de 1998	83	Tratamento de água e de esgoto
Ambient Serviços Ambientais	Ribeirão Preto (SP) — 450	Consórcio REK e CH ₂ M Hill Intl. Co.	Concessão Parcial (tratamento de esgoto)	20 de setembro de 1995	38	Emissários, interceptores e tratamento de esgoto
Águas de Mandaguahy	Juá (SP) — 100	Consórcio Amafi, Multiservice, Tejofran e Resil	Concessão parcial (produção de água)	21 de novembro de 1995	7	Tomada de água, estação de recalque, adutoras e tratamento de água
Águas do Paraíba	Campos (RJ) — 350	Consórcio Developer, Carioca Christian Nielsen, Cowan e Queiroz Galvão	Concessão plena	30 de setembro de 1996	77	Aduadoras, reservatórios, redes e tratamento de água e redes de esgoto
Águas de Niterói	Niterói (RJ) — 450	Consórcio Developer, Carioca Christian Nielsen, Cowan e Queiróz Galvão	Concessão plena	30 de outubro de 1997	146	Aduadoras, reservatórios e redes de água, redes, elevatórias, interceptores e tratamento de esgoto
Águas de Paranaguá	Paranaguá (PR) — 110	Consórcio Carioca, Christian-Nielsen, Developer e Castilho	Concessão plena	28 de março de 1997	50	Tratamento de água
Saneamento se Araçatuba	Araçatuba (SP) — 158	Consórcio Amafi, Multiservice, Tejofran e Resil	Concessão parcial (tratamento de esgoto)	21 de maio de 1996	11	Elevatórias, emissários e tratamento de esgoto

(continua)

Empresa	Localidade e população (mil hab.)	Grupo privado	Modalidade	Prazo (anos) de início	Investimento (US\$ milhão)	Principais obras e instalações
Água Concessionária de Águas de Mairinque	Mairinque (SP) – 35	Villanova	Concessão plena	30 de fevereiro de 1997	25	Adutoras, bombeamento e reservatórios de água, redes e interceptores de esgoto
Telar	Ourinhos (SP) – 80	Telar	Concessão parcial (tratamento de esgoto)	20 de fevereiro de 1996	10	Tratamento de esgoto
Consórcio Novacon (SP)	Pereiras – 7 Tuiuti – 3 Tanabi – 30 Severínia-14 St. Isabel-40 Serrana – 31	Novacon	Concessão plena (Pereiras e Tuiuti) Permissão (demais localidades)	20 de agosto de 1994	1	Captação e tratamento de água
Saneciste (SP)	Mineiros do Tietê – 10 Salto – 100	Saneciste	Concessão plena (Mineiros) Concessão parcial (salto) (Tratamento de esgotos)	20 de julho de 1995 20 de dezembro de 1996	1,6 (Mineiros)	Redes e bombeamento de água e redes de esgoto e tratamento de esgoto
Águas de Esmeralda	Ourinhos (SP) – 80	Consórcio Hidrogesp e Multiservice	Subconcessão parcial (Produção de água)	15 de fevereiro de 1996	1	Poço profundo
Águas de Cajamar	Cajamar (SP) – 34	Consórcio Hidrogesp, Multiservice e REK	Subconcessão parcial (Produção de água)	13 de agosto de 1996	1,3	Captação, bombeamento, adução, tratamento e reservação de água
Aquapérola	Birigüi (SP)	Hidrogesp	Concessão parcial (Produção de água)	–	–	Poço profundo, unidades de resfriamento e reservatório de água
Águas de Marília	Marília (SP)	Hidrogesp	Concessão parcial (Produção de água)	–	–	Poço profundo, unidades de resfriamento, adutora e reservatório de água

- a distribuição da população beneficiada por estado é a seguinte: São Paulo – 1.705 mil habitantes e US\$ 234 milhões; Rio de Janeiro – 1.380 mil habitantes e US\$ 559 milhões; e Paraná – 110 mil habitantes e US\$ 50 milhões; e
- os municípios do Rio de Janeiro têm optado pela concessão plena, enquanto os de São Paulo têm preferido as concessões parciais e, em alguns poucos casos, as permissões. As concessões parciais têm-se concentrado, principalmente, nas estações de tratamento de esgoto, o que pode ser explicado pela conjunção de três fatores: a) a forte atuação do Ministério Público paulista, exigindo definição quanto ao tratamento de

esgoto; b) o temor de perder o controle pleno dos serviços, pelo seu valor político; e c) a presumida capacidade de resolver os demais problemas dos serviços.

Os grupos privados interessados no setor são, na maioria dos casos, empreiteiros de obras públicas, motivados, por um lado, pela retração do seu mercado tradicional e, por outro, pela expectativa de poder seguir construindo obras por meio de suas concessões. Em alguns casos, são constituídos consórcios de empreiteiras que incluem uma empresa estrangeira especializada em operação e gestão, uma vez que não existem, no país, empresas operadoras privadas.

Os empreendimentos de privatização levados a efeito até o momento apresentam relativa diversidade de características quanto ao financiamento e às estruturas tarifárias. Em alguns casos o capital é exclusivamente aportado pelos sócios; em outros, as novas concessionárias planejaram operações financeiras, muitas vezes até dependentes de empréstimos solicitados, mas ainda não concedidos pelas instituições privadas e/ou públicas, nacionais e estrangeiras. As estruturas tarifárias acompanham os modelos tradicionais em vigor no país, baseados em consumo mínimo, progressividade, categorização dos usuários, etc. Além disso, as tarifas da CESB foram usadas como teto, ajudando a rebater acusações de que a privatização é prejudicial aos consumidores.

No tocante às CESBs, apesar das grandes discussões e mesmo de algumas iniciativas direcionadas à privatização, o único caso a registrar, até o momento, é o da Sanepar (Paraná), que vendeu parte de suas ações a grupos privados – Companhia Paranaense de Eletricidade (Copel), Andrade Gutierrez e Générale des Eaux –, com o estado ainda detendo o controle acionário da empresa. Por outro lado, o edital de privatização da Cedae (Rio de Janeiro) acha-se sob contestação judicial. A Sabesp (São Paulo) tem anunciado uma possível parceria com um, assim denominado, “parceiro estratégico”, que compraria até 20% de suas ações, ficando, por acordo de acionistas, com o controle gerencial da empresa, o que até o momento não se realizou. Em conjunto com os governos estaduais, o BNDES publicou, no segundo semestre de 1999, os editais de licitação para seleção de empresas de consultoria para a prestação de serviços técnicos visando à desestatização da Compesa (Pernambuco) e da Embasa (Bahia). A Tabela 10 mostra o estado atual do processo de transformação institucional das CESBs, sugerindo a perspectiva das várias formas de parceria com o setor privado [ver Baltar (1998)].

Tabela 10

Transformações institucionais em curso nos estados

Estado	Modelo de gestão	Sistema regulador existente	Sistema regulador a ser elaborado
Bahia	Indefinido. Embasa renovou 190 contratos de concessão em 1997/98	Indefinido. Inicia discussão sobre Lei de Prestação dos Serviços, criação de agência reguladora e regulamentação dos serviços	—
Minas Gerais	Indefinido	Lei da Política Estadual de Saneamento; Projeto de Lei do Conselho de Saneamento; Criação da Agência Reguladora Multissetorial (saneamento excluído)	Sistema regulador em elaboração; Inicia discussão sobre Lei de Prestação dos Serviços e criação de agência reguladora
Pará	Indefinido. Alternativas preliminares estudadas: • reestruturação da Cosanpa (metropolitana/interior); • contrato de gestão (metas e estruturas de incentivo); • concessão do sistema metropolitano.	Indefinido. Propostas discutidas: • minuta de lei para criação de agência reguladora; • modelo de contrato de gestão	—
Santa Catarina	Em preparação. Venda de 49% das ações da Casan (sócio estratégico privado — acordo de acionistas e contrato de gestão — abertura de capital da empresa). Dificuldades legais para a realização do leilão (disputa com a Assembleia Legislativa — problemas com a Comissão de Valores Mobiliários).	Indefinido. No momento, apenas minuta de acordo de acionistas e contrato de gestão	—
Paraná	Implementado: manutenção da Sanepar, com nova composição: • sócio estratégico privado — 39% das ações ordinárias da empresa; • acordo de acionistas	Indefinido. Estudos devem começar em outubro de 1998	—
Espírito Santo	Em preparação — venda integral das ações da empresa: • acordo de acionistas e contrato de gestão; • adesão dos municípios; • outorga de concessões	Lei de criação de agência reguladora multissetorial (não inclui a saneamento); Lei Estadual de Concessões	Lei de Prestação dos Serviços; Regulamento dos serviços; Agência reguladora (nova ou multissetorial); Edital de venda, acordo de acionistas e contrato de gestão com a empresa
Mato Grosso	Em implementação. Baseado em: • municipalização dos serviços prestados pela Sanemat; • acordo de transição/gestão compartilhada e de municipalização; • dificuldades: valores dos ativos e indenização à Sanemat	• Lei de Prestação dos Serviços • Lei de Criação da Agência Reguladora • Lei de criação do Conselho Estadual de Saneamento • Leis de Concessão para Estado e Municípios;	• Convênio para consórcios intermunicipais; • Minuta de edital de concessão; • Regulamento dos serviços; • Sistema de informação.

(continua)

Estado	Modelo de gestão	Sistema regulador existente	Sistema regulador a ser elaborado
Pernambuco	Indefinido. As propostas cogitadas são: Concessão precedida de obra pública, do Sistema Produtor de Pirapama; Revisão do modelo de gestão dos serviços de esgotos na Grande Recife: <ul style="list-style-type: none"> • separação dos serviços de água dos serviços de esgotos; • modelo condominial para esgotos com concessão de lotes de coleta; • dificuldade: questão da titularidade dos sistemas metropolitanos. 	Em elaboração.; Inclui resíduos sólidos. <ul style="list-style-type: none"> • definição da titularidade; • lei de criação da agência reguladora; • regulamento: qualidade, tarifas e atendimento aos usuários; • sistemas de informação; • minuta de convênios para consórcios intermunicipais e com agência. 	—
Rio de Janeiro	Em preparação: <ul style="list-style-type: none"> • venda integral das ações da Cedae; • concessão dos sistemas metropolitanos e do interior (adesão municipal); • dificuldades: titularidade no sistema metropolitano. 	Aprovado. <ul style="list-style-type: none"> • leis de concessão, prestação dos serviços e tarifas; • agência reguladora implantada — Asep/RJ (Multi-ssetorial e autônoma — diretoria colegiada). 	Ainda em elaboração: <ul style="list-style-type: none"> • editais de venda das ações da empresa; • regulamento dos serviços.
São Paulo	Indefinido. Cogita-se de venda de ações da Sabesp para parceiro estratégico, com acordo de acionistas para operação privada. Empresa já abriu capital.	Lei da Política Estadual de Saneamento/Conselho Estadual de Saneamento. Projeto de lei de criação da agência reguladora.	—

6. Conclusões

A privatização dos serviços de água e esgotos no Brasil se apresenta ainda em estágio pré-regulamentar, com atraso em relação aos países “pioneiros” na América Latina, ou seja, a Argentina e o Chile. A natureza federativa da organização político-administrativa do país dificulta a formulação de modelos padronizados de privatização, havendo sob esse aspecto semelhança com os modelos argentino e francês.

As perspectivas para a privatização no Brasil são amplamente promissoras, em face do porte das demandas da população, das enormes necessidades de financiamento e das dificuldades financeiras e outras do setor público. Mas os obstáculos ao pleno desenvolvimento de empreendimentos privados no setor não devem ser subestimados, destacando-se os seguintes:

- A falta de uma política clara e eficaz de privatização do setor continua sendo um grande empecilho. O presidente da República declarou que o setor de saneamento deverá ser contemplado com ações efetivas do governo federal a partir deste ano, mas não propôs uma nova estrutura reguladora. Ademais, embora o governo federal tenha possibilidade de influir nos acontecimentos do setor, não pode atuar sozinho, visto que não detém o poder de outorgar concessões. Assim é preciso, embora não

suficiente, que o empenho na privatização se concentre no plano local. Até o momento, isso ocorreu apenas até certo ponto.

- A multiplicidade de situações físicas, político-institucionais, jurídicas, econômico-financeiras e ideológicas no âmbito municipal e estadual acentua a questão de interesses divergentes, muitas vezes conflitantes, dificultando o estabelecimento de uma estrutura reguladora comum para o setor. Em muitos casos, isso impediu a clara definição dos direitos de titularidade e prolongou os conflitos entre as autoridades municipais e estaduais, prejudicando os esforços de privatização. Se não se chegar a uma solução negociada, o conflito pode terminar no Judiciário, retardando ainda mais o avanço da privatização no setor.

O PLS 266/96, que pretende disciplinar essa matéria, acha-se em fase final de tramitação no Congresso Nacional, sem que uma clara definição seja estabelecida, deixando que os estados, mediante legislação própria, formalizem com os municípios os arranjos político-institucionais por meio dos quais será estabelecido o poder concedente em cada caso. Isso significa que, apesar das iniciativas registradas na Tabela 10, as medidas concretas, com a segurança do amparo legal, somente serão viabilizadas após a aprovação das leis estaduais previstas no referido projeto de lei. A hipótese, muitas vezes lembrada, de se rever a Constituição Federal, com vistas à definição, nesse nível, da titularidade dos serviços de água e esgotos, é considerada politicamente improvável. De toda forma, qualquer que seja o desdobramento da matéria, a disseminação progressiva de formas variadas de parcerias público-privadas na prestação desses serviços pode ser considerada irreversível.

Anexo 1. Dispositivos constitucionais sobre os serviços de saneamento

a) Artigo 175 da Constituição Federal: *Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

Parágrafo único – *A lei disporá sobre:*

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – a política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

b) Artigo 21, Inciso XX da Constituição Federal: *Compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.*

c) Artigo 23 da Constituição Federal: *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

Inciso VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Inciso IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

d) Artigo 24 da Constituição Federal: *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

Inciso VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Inciso VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Inciso XII – previdência social, proteção e defesa da saúde.

e) Artigo 25 da Constituição Federal, parágrafo 3º: *Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*

f) Artigo 30, Inciso V da Constituição Federal: *Compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.*

Não existe uma legislação institucional específica para o setor de saneamento. A lei referida no artigo 175 da Constituição Federal ainda não foi elaborada, exceto quanto à disciplina das concessões e permissões de

serviços públicos, na figura da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, aplicável ao saneamento e aos demais serviços públicos.

Anexo 2. A experiência internacional de privatização recente

1. Inglaterra e País de Gales

O setor de água e esgotos na Inglaterra e no País de Gales foi totalmente modernizado a partir do Water Act de 1989. As 10 Water Authorities existentes tiveram o patrimônio e as atribuições divididos em dois blocos, a saber [Walker (1996)]:

- abastecimento de água, esgotamento sanitário, tratamento e disposição de águas residuárias a serem realizados por 10 companhias regionais de água e esgotos e 19 companhias locais de abastecimento de água, constituídas como empresas governamentais de capital aberto, cujas ações foram, em seguida, vendidas a grupos privados; e
- gestão de recursos hídricos, realizada pela National Rivers Authority, envolvendo drenagem, proteção contra inundações, pesca, conservação e recreação, navegação, monitoramento e disciplina de uso, qualidade ambiental e controle da poluição.

Ao mesmo tempo, foi instituído um sistema de regulação para controlar as empresas privatizadas, em face do monopólio intrínseco à prestação dos serviços de água e esgotos nas suas respectivas jurisdições, e estabelecidas as condições de financiamento do sistema, a política e os critérios tarifários. O sistema de regulação do setor insere-se na estrutura de regulação geral do país, que, por sua vez, considera as diretrizes emanadas da União Européia. As empresas operam com base em uma licença disciplinando as seguintes matérias:

- regulação de preços, envolvendo fórmulas, revisão de valores e política de custos;
- monitoramento de níveis de serviço e atendimento a metas estabelecidas;

- cadastro e gestão dos bens;
- código de prática para usuários; e
- fornecimento de informações para o diretor geral do Office of Water Services (OFWAT).

O OFWAT, órgão responsável pela regulação,¹³ funciona como agência independente e é dirigido por um diretor geral com mandato de cinco anos. Suas atribuições incluem a promoção da concorrência, a proteção do usuário, o controle dos preços e o acompanhamento dos programas de investimento das companhias, bem como de seu desempenho econômico-financeiro.

A medição de consumos por meio de hidrômetros não é tradição na Grã-Bretanha. Tanto as taxas cobradas pelas empresas como o seu aumento estão limitados pelas respectivas licenças. Cada empresa deve apresentar uma declaração auditada ao OFWAT, mostrando que, em média, os aumentos nos preços unitários não excederam os respectivos limites. O limite é dado pela fórmula $RPI + K + U$, onde RPI é expresso como o aumento percentual do Índice de Preços no Varejo (Retail Price Index) no ano anterior, K é um fator que reflete as necessidades de investimento de cada empresa e U é a parcela de K não utilizada em anos anteriores [OFWAT (1997)]. Assim, o OFWAT estabelece os valores máximos a serem cobrados, válidos por períodos de cinco anos. Nos dois anos subseqüentes à privatização, as taxas de água subiram 16% em termos reais. A taxa de retorno das empresas, inicialmente prevista em 8,5%, atingiu 16%, o que levou o OFWAT a exigir das mesmas uma redução no valor de K [Silva (1998)].

Nos primeiros cinco anos do novo regime, foi melhorado sensivelmente o desempenho das instalações de tratamento de esgotos, atendendo a metas de qualidade mais restritivas. Entretanto, as expectativas quanto à recuperação das tubulações de esgotos deterioradas não se confirmaram em todas as partes. Os lucros foram maiores do que o esperado também em decorrência da redução de custos de operação e de tendências de diminuição de preços de construção e de taxas de juros [Silva (1998)].

Para o período 1995/2000 foram estabelecidas metas de desempenho mais restritivas com a expectativa de que os programas de recuperação de tubulações de esgotos sejam mais eficazes do que antes da privatização.

13 *Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, Análise Setorial – Saneamento Básico, v. 1.*

2. França

Por tradição histórica e cultural, a França é o país com maior experiência em privatização de serviços de água e esgotos. De fato, as primeiras concessões da *Compagnie Générale des Eaux* são de 1853 e as da *Lyonnaise des Eaux* são de 1880. Atualmente, cerca de 85% do abastecimento de água e 45% do esgotamento sanitário são geridos por empresas privadas [Philippon (1997, p. 54)].

A análise do sistema francês, embora não se caracterize como privatização recente, é interessante pelas semelhanças que a organização político-administrativa do país apresenta com a do Brasil, baseada no domínio municipal da prestação dos serviços de água e esgotos. Além disso, a Constituição brasileira e a Lei Federal 8.987/95 fazem menção explícita a concessões e permissões, figuras jurídicas muito parecidas com as concessões e os arrendamentos (*affermages*) franceses.

A gestão pública dos serviços é feita diretamente pela administração municipal ou por meio de entidades descentralizadas, com personalidade jurídica, patrimônio e orçamento próprios, dessa maneira assemelhadas aos serviços autônomos brasileiros, constituídos sob a forma de autarquias. Tais modelos se enquadram na categoria “gestão direta” [Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (1996)]. Por outro lado, as modalidades envolvendo a participação privada classificam-se como de “gestão delegada” mediante contrato, precedido de outorga por concorrência pública, podendo assumir as seguintes configurações [Fédération des Maires des Villes Moyennes (1996)]:

- **Modalidades sem risco para o privado:**

- Gerenciamento (*la gérance*) – Modalidade pela qual o município contrata uma pessoa, física ou jurídica, que assume a gestão dos serviços, recebendo remuneração fixa pelo serviço prestado (*rémunération forfaitaire*). O município mantém a gestão superior dos serviços, fixa as tarifas, assume eventuais déficits e absorve superávits. O operador privado relaciona-se com os usuários e com terceiros, em nome do município, o qual se responsabiliza pelos investimentos, colocando as instalações do serviço à disposição do operador. A remuneração contratual do operador não depende do seu desempenho.
- Gerenciamento interessado (*régie intéressée*) – Modalidade pela qual o município contrata uma pessoa, física ou jurídica, que assume a gestão

dos serviços, recebendo remuneração variável, em função de índices de desempenho estabelecidos contratualmente. Esta modalidade difere da anterior tão-somente por estimular o aumento da eficiência do operador privado.

- **Modalidades com risco para o privado:**

- Arrendamento (*affermage*) – Modalidade pela qual o município contrata uma pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, para assumir a gestão e a exploração dos serviços por sua conta e risco, onde os investimentos são assumidos pelo município e o operador privado é remunerado diretamente pelo usuário mediante tarifas estabelecidas por contrato. Assim, o poder público não assume eventuais déficits nem se apropria de excedentes, salvo acordo em contrário. Muitas vezes as tarifas incluem parcelas específicas, destinadas à constituição de um fundo financeiro para a realização de investimentos. Está se tornando freqüente uma modalidade intermediária entre o arrendamento e a concessão, onde o operador privado fica encarregado da construção de algumas obras. Trata-se da modalidade mais difundida e que permite grande flexibilidade perante a diversidade de situações político-institucionais, econômico-financeiras e técnico-operacionais.
- Concessão – Modalidade definida como o contrato pelo qual o poder público (poder concedente) encarrega uma pessoa jurídica (concessionária) da prestação, financiamento e exploração do serviço por sua conta e risco, mediante contrato de longa duração, pelo que é remunerada diretamente pelos usuários, segundo critérios tarifários estabelecidos contratualmente. Assim, a concessionária assume os riscos dos investimentos, além daqueles associados apenas à exploração dos serviços. As obras e instalações construídas são transferidas ao município após o prazo contratual, havendo indenização apenas nos casos de investimentos não totalmente amortizados.

O sistema regulatório da prestação de serviços de água e esgotos na França, diferentemente do sistema britânico, acompanha, de certa forma, o caráter descentralizado dos serviços. Não existe um marco regulatório específico para os mesmos. O contrato entre o município e a empresa privada é o principal instrumento a reger as relações entre as partes. Assim, mediante tal instrumento, as partes têm à sua disposição todos os elementos de controle institucionalizados sob a égide do direito civil. O Código dos Municípios (Code des Communes) estabelece regras específicas relativas às contas das empresas e à sua publicidade, destacando-se a instituição de

Comissões de Controle para os casos em que a receita de funcionamento seja superior a 500 mil francos, exigência da presença de parlamentares da oposição nas comissões de concorrência pública para seleção da empresa privada, obrigatoriedade de criação, nos municípios com mais de 3.500 habitantes, de uma comissão consultiva para serviços públicos em regime de gestão delegada, com a inclusão obrigatória de representantes de associações de usuários, obrigatoriedade de publicação dos documentos relativos ao contrato e relatórios sobre preços e qualidade de serviços [Fédération des Maires des Villes Moyennes (1996)].

Em nível regional, as empresas delegatárias podem ter suas contas controladas pelas Câmaras Regionais de Contas. Vale destacar também a intervenção possível de um juiz administrativo, mediante denúncia de irregularidades cometidas no âmbito de qualquer processo conduzido pelos municípios.

Quanto à qualidade da água distribuída, os municípios são obrigados a estabelecer ações de vigilância, utilizando para isso laboratórios credenciados pelas Diretorias Departamentais da Ação Sanitária e Social (DDAS), e afixar nas prefeituras os relatórios correspondentes [Syndicat Professionnel des Distributeurs d'Eau et Exploitants de Réseaux d'Assainissement (1997)]. Os Ministérios do Meio Ambiente e da Indústria exercem controles específicos sobre a qualidade da água distribuída e dos esgotos tratados.

Também no campo da gestão de recursos hídricos a França se destaca no cenário internacional, tendo sido responsável pela difusão de figuras e instrumentos institucionais mundialmente conhecidos, como são os comitês de bacia hidrográfica, as agências de bacia e a cobrança pelo uso da água e pela poluição. A França dividiu sua malha hidrográfica em seis grandes regiões, associando a cada uma delas um comitê e uma agência de bacia.¹⁴

As agências foram criadas em 1964 como uma figura nova no contexto da organização administrativa do país como “agências financeiras de bacia”, incumbidas da gestão dos recursos financeiros para a execução de obras e instalações voltadas ao controle da poluição e ao gerenciamento dos usos e usuários da água. Para tanto, criou-se o instituto da cobrança pelo uso das águas (*redevance*). A aplicação dos recursos assim obtidos é feita com base em critérios e prioridades estabelecidos pelos comitês de bacia, colegiados constituídos por usuários e representantes dos poderes públicos relacionados com a água.

14 J. L. Nicolazo, *Les agences de l'eau*.

3. Chile

Até a aprovação da Lei Geral de Serviços Sanitários, em 30 de junho de 1988, que estabeleceu o atual regime de concessões, o setor de água e esgotos no Chile estava estruturado a partir de um Serviço Nacional de Obras Sanitárias (Sendos), composto de diretorias regionais de operação em 11 regiões, subordinadas à Diretoria Nacional de Obras Sanitárias (DNOS), órgão normativo e de controle, além de duas empresas estatais, a Empresa Metropolitana de Obras Sanitárias de Santiago (Emos) e a Esva, na região de Valparaíso, ambas vinculadas ao Ministério de Obras Públicas, e alguns serviços de propriedade privada e municipal, destacando-se a Empresa de Agua Potable Lo Castillo, da Comuna de las Condes de Santiago, e o Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Maipú [Chechilnitzky (1998)].

A partir dessa lei, tanto os assim chamados Sendos regionais como a Emos e a Esva foram transformados em sociedades anônimas de propriedade estatal, com 99% das ações pertencentes à Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), que atua como *holding* e como banco de desenvolvimento, impondo às suas empresas níveis operacionais e financeiros predefinidos. O regime de concessões estabelecido apresenta as seguintes características [Rojas (1996)]:

- é um direito amparado legalmente;
- é um direito outorgado por decreto do Ministério de Obras Públicas, mediante relatório apresentado pela Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), órgão criado em 1990 com funções regulatórias, sucessor da DNOS;
- é um direito outorgado sem prazo previamente definido, podendo ser transferido total ou parcialmente e ter sua caducidade declarada em decorrência de descumprimento do contrato;
- os concessionários podem ser pessoas físicas ou jurídicas; nos casos de serviços com mais de 500 ligações, a lei exige que sejam sociedades anônimas de capital aberto;
- as concessões asseguram a exclusividade da concessionária, bem como exige obrigatoriedade de atendimento na área de concessão, denominada território operacional;

- a legislação estabeleceu quatro tipos de concessão: Serviço Público de Produção de Água Potável, Serviço Público de Distribuição de Água Potável, Serviço Público de Coleta de Esgotos e Serviço Público de Disposição de Esgotos (necessariamente incluído o seu tratamento);
- por ser concessão sem prazo definido, o concessionário adquire o domínio sobre ela, o que lhe permite usá-la e dispor da mesma, podendo transferir, total ou parcialmente, tanto o direito de exploração como o seu domínio, mediante anuência da SISS, expressa formalmente por meio de decreto do Ministério de Obras Públicas e em conformidade com as regras que disciplinam esse direito; e
- o concessionário obriga-se a prestar serviço adequado, conforme as regras estabelecidas.

A lei que criou o novo regime de concessões também previu que as instituições que eram responsáveis pelos serviços de água e esgotos, à data de sua expedição, seriam consideradas concessionárias de pleno direito em suas respectivas áreas de atuação, desde que se transformassem em sociedades anônimas de capital aberto e apresentassem seus programas de desenvolvimento antes da primeira fixação de tarifas.

Isso significa que qualquer envolvimento da iniciativa privada deve ser feito sob a forma de subconcessão ou transferência plena da concessão inicial, em ambos os casos sujeitando-se aos procedimentos regulamentares de outorga e mediante autorização da SISS. De fato, essa diretriz teve como finalidade criar as condições necessárias à plena privatização dos serviços do país. Até o momento, o processo de privatização, nos termos do novo regime, ainda não se realizou, exceto na modalidade dos assim chamados “contratos de gestão com financiamento”, como o celebrado entre a Esva e o Consorcio Aguas Quinta, tendo como objeto o litoral sul da quinta região. Por esse contrato, o consórcio tornou-se responsável, ao longo de 35 anos, pela operação, manutenção e financiamento de todas as obras previstas no programa de desenvolvimento da Esva, recebendo, em troca, 97,79% do total da arrecadação desse serviço.

O regime tarifário aprovado pela nova legislação inspira-se na necessidade de autofinanciamento, baseado no princípio da máxima eficácia. As tarifas têm o caráter de preços máximos admissíveis, são estabelecidas pela SISS e oficializadas mediante decreto do Ministério da Economia, Fomento e Reconstrução, por ordem do presidente da República. A nova política

tarifária se expressa pelas seguintes propriedades [Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getulio Vargas (1997)]:

- é baseada na simulação de uma “empresa modelo”, assumida como eficiente, de modo a não permitir repasse de ineficiências aos usuários;
- reflete o custo marginal de fornecer o serviço;
- cobre os custos reais de operação e manutenção e permite às empresas financiar seu desenvolvimento;
- deve gerar, por lei, uma rentabilidade mínima de 7% sobre ativos;
- vale por um período de cinco anos, ensejando sua revisão e eventual repasse de ganhos de produtividade aos usuários;
- proporciona informação qualificada aos usuários, de modo a servir de elemento de disciplina das relações físicas entre produção e consumo;
- enseja gestão eficiente dos serviços e racionalidade no uso da água; e
- permite universalizar o atendimento, inclusive mediante política de subsídio direto.

O órgão central do novo sistema chileno de saneamento é a SISS, que funciona como agência reguladora de todas as funções vitais do sistema, destacando-se as seguintes atribuições:

- estabelecer orientação quanto à aplicação das normas legais aplicáveis;
- fiscalizar o cumprimento das disposições legais e regulamentares, normas técnicas, instruções, ordens e resoluções sobre a prestação dos serviços;
- exigir a apresentação de relatórios sobre o andamento dos programas de desenvolvimento, auditoria de contabilidade etc.;
- participar regulamentarmente dos processos concessórios;
- certificar as garantias de pleno cumprimento dos contratos;
- vigiar o cumprimento das normas relativas à qualidade da água potável;

- fiscalizar o cumprimento dos programas de desenvolvimento das empresas;
- administrar a interface física entre diferentes empresas, sempre que considerado necessário; e
- autorizar o emprego de materiais nas instalações sanitárias.

O quadro regulatório completa-se nas figuras da Dirección General de Aguas (DGA), que outorga novos direitos sobre as águas, do Servicio de Salud, que estabelece normas de qualidade da água, e da Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama), responsável por padrões ambientais.

O novo sistema também instituiu o subsídio direto do Estado aos usuários de baixa renda, em percentagem da conta devida, não sendo inferior a 40% nem superior a 75%. O sistema não permite a aplicação de subsídios cruzados.

4. Argentina

Desde 1880, a construção e a prestação de serviços de água e esgotos na Argentina estiveram a cargo da empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN), cuja atuação consolidou-se a partir da estatização dos serviços públicos em 1945, estendendo seu domínio a todos os principais centros urbanos, com exceção de poucas cidades, particularmente na província de Buenos Aires e Mendoza. Em 1964 foi criado o Servicio Nacional de Agua Potable (SNAP), junto ao Ministério da Saúde Pública, voltado para o atendimento de pequenas comunidades, estendendo-se posteriormente a populações de até 15 mil habitantes, além de estimular a criação de cooperativas de usuários encarregadas da operação dos sistemas. Em 1978 foi criada a Secretaria de Recursos Hídricos junto ao Ministério de Obras e Serviços Públicos, posteriormente transformada na Subsecretaria de Gestão de Recursos Hídricos (SSGRH), à qual foram subordinados o SNAP e a OSN. Em 1980, todos os serviços prestados pela OSN no interior foram transferidos às províncias, sob a forma de órgãos provinciais ou de empresas estatais em nível provincial. A OSN ficou responsável apenas pelos serviços da Grande Buenos Aires, formada pela capital e 13 distritos, cujos sistemas de água e esgotos são integrados. Essa descentralização se estendeu, em algumas províncias, aos municípios e a cooperativas de usuários locais. Em

1988 o SNAP foi transformado no Conselho Federal de Água Potável e Saneamento (CoFAPS), posteriormente extinto, sendo criado o Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamento (ENOHSa) e o Conselho Federal de Saneamento (Cofesa).

Em 1990 foi deflagrado o atual processo de privatização de serviços de água e esgotos, iniciado em 1991 na província de Corrientes, seguido pelos serviços prestados pela OSN na Grande Buenos Aires em 1992. Nos anos seguintes foram consumadas as concessões dos serviços nas províncias de Tucumán, Santa Fé e Formosa, seguidas de processos semelhantes na província de Santiago del Estero e na cidade de Córdoba. Simultaneamente foram instituídos Entes Reguladores das Concessões e Marcos Regulatórios específicos para os contratos de concessão. As iniciativas orientadas à concessão dos serviços continuam, muitas vezes precedidas de reformulações institucionais preparatórias. A transferência de serviços, das províncias para os municípios, se intensificou, resultando na criação de organismos operadores municipais ou de cooperativas de usuários e mesmo de concessões privadas outorgadas pelos municípios. A atual configuração institucional do setor de água e esgotos na Argentina é a seguinte [Schifini (1997)]:

- O Ministério da Economia e de Obras e Serviços Públicos orienta a ação do governo nacional no setor, por meio da Secretaria de Programação Econômica (SPE) – que rege os planos e orçamentos das empresas e sociedades estatais, órgãos descentralizados, contas e fundos especiais, com poderes para intervir nos planos e orçamentos dos órgãos pertencentes a outras jurisdições – e da Secretaria de Obras Públicas e Comunicações (SOPC) – que, por meio da SSGRH, está encarregada da formulação de políticas relativas aos recursos hídricos, integra o Cofesa e rege, em âmbito nacional, a prestação de serviços de água e esgotos. Compete ainda à SOPC representar o governo nacional, junto com os representantes da província de Buenos Aires e da cidade de Buenos Aires, no Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários (ETOSS), órgão regulador da prestação dos serviços na Área Metropolitana de Buenos Aires.
- A ENOHSa está subordinado à SSGRH e é responsável pela formulação e financiamento de programas e projetos de sistemas de água e esgotos em todo o país.
- A ENOHSa e a SSGRH gerenciam, atualmente, linhas de financiamento a programas de transformações institucionais e de concessões a empresas privadas, tanto em nível provincial como municipal.

- A participação privada nos serviços de água e esgotos é bastante significativa no meio urbano (ver tabela a seguir) [Schifini (1997)].
- Apenas 17 das 23 províncias possuem normas de regulação e órgãos reguladores, sendo que: a) quatro órgãos somente exercem regulação e controle de serviços de água e esgotos; b) três deles também regulam outros serviços públicos; c) três órgãos regulam os serviços de água e esgotos e também prestam serviços; d) seis deles regulam os serviços de água e esgotos e também assistem serviços; e e) um órgão realiza as três atividades.

Modalidades de prestação de serviços na Argentina (abastecimento de água)

Modalidade	População (mil hab.)	% da população total	% da população urbana	Observações
Empresas concessionárias de nível provincial	15.206	46,63	55,34	Concessionárias privadas da Grande Buenos Aires, Corrientes, cidade de Córdoba, Formosa, Santa Fé e Tucumán e sociedades anônimas de capital majoritariamente provincial de Jujuy e Mendoza. Inclui concessões em curso, nas províncias de Santiago del Estero e Salta.
Órgãos provinciais com estudos de transformação	3.894	11,94	14,17	Nas províncias de Buenos Aires, Calamarca, La Rioja, Misiones, Neuquen, San Juan e Tierra del Fuego.
Outros órgãos provinciais	722	2,24	2,63	Províncias do Chaco e Santa Cruz e serviços de Córdoba.
Órgãos municipais principais	3.757	11,52	13,67	Compreendem 92 órgãos municipais, incluindo Mar del Plata (sociedade do Estado).
Principais cooperativas	1.301	3,98	4,75	63 cooperativas, em comunidades de mais de 10 mil habitantes.
Concessionários privados municipais	< 200	0,60	0,72	Pilar, Balcarce, Ituzaingo, Huerta Grande, La Falda e outros.
Outros	2.397	7,35	8,72	Inclui órgãos provinciais e municipais, mais de mil cooperativas e muitos centros vicinais.
Total da população urbana	27.477	84,26	100,00	Comunidades urbanas com mais de dois mil habitantes.
População rural dispersa	5.132	15,74	—	—
População total	32.609	100,00	—	—

A concessão dos serviços de água e esgotos da Grande Buenos Aires foi outorgada, em maio de 1993, por um período de 30 anos, prorrogáveis, ao Consórcio Aguas Argentinas S.A., liderado pela empresa francesa Lyonnaise des Eaux-Dumez. Até o final de 1997 a empresa investiu mais de US\$ 1 bilhão, sendo que o contrato prevê investimentos totais de US\$ 4 bilhões em 30 anos.¹⁵ O ETOSS foi criado em 1992 e é integrado por dois representantes do governo nacional, dois da província de Buenos Aires e dois da cidade de Buenos Aires, tendo como função básica a regulação, a fiscalização e o controle da prestação dos serviços e a defesa do bem comum, de responsabilidade do Estado. Suas principais atribuições incluem a revisão e a aprovação dos programas de expansão e manutenção dos sistemas, a revisão da estrutura tarifária e a verificação do cumprimento dos planos de investimento da concessionária. É uma autarquia subordinada à Auditoria Administrativa de la Sindicatura General de la Nación, dividida em quatro gerências operacionais (técnica, econômico-financeira, assuntos jurídicos e relações institucionais), contando com o apoio de um Departamento de Administração e de uma Secretaria Executiva [Inglese (1998)].

Conta também com o concurso de uma comissão assessora integrada por organizações representativas dos usuários, instituições do setor de saneamento e meio ambiente e universidades. Sua sustentação provém da cobrança de uma taxa de 2,67% incidente sobre o faturamento da concessionária.

Referências bibliográficas

BALTAR, L. A. A. *Estágios das regulações no Brasil*. Trabalho apresentado no seminário “Regulação dos Serviços de Saneamento – Experiências Relevantes”, São Paulo, ago. 1998.

CEF. *Desestatização do setor de saneamento básico – perspectivas de desenvolvimento e o papel da CEF como agente de promoção*. Jul. 1997.

CEF/BNDES. *Manual Propar – programa de assistência técnica à parceria público-privada em saneamento*. 3ª ed.; abr. 1998.

CEF/EESAN/GEAOF. *Manual de operações financeiras*. Jul. 1998.

15 *Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, Análise Setorial – Saneamento Básico*, v. 1.

- CHECHILNITZKY, A. Z. *La experiencia de Chile*. Palestra apresentada no seminário “Regulação dos Serviços de Saneamento – Experiências Relevantes”. São Paulo, ago. 1998.
- ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO/FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *O sistema hidráulico do Chile (B): sistema de regulamentação*. 1997.
- FÉDÉRATION DES MAIRES DES VILLES MOYENNES. *Services publics locaux: gestion directe ou déléguée*. Repères municipaux, mars 1996.
- FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET RÉGIES. *Pour une délégation maîtrisée de l’eau potable*. Juin 1996.
- INGLESE, J. L. *La regulación y control de los servicios sanitarios en Buenos Aires*. Palestra apresentada no seminário “Regulação dos Serviços de Saneamento – Experiências Relevantes”. São Paulo, ago. 1998.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO/SEPURB. *Diagnóstico do setor de saneamento: estudo econômico e financeiro*. Série modernização do setor saneamento/PMSS, 1995.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO/SEPURB, MINISTÉRIO DA FAZENDA/CEF. *Pró-Saneamento*. Jul. 1995.
- O EMPREITEIRO – *Revista Brasileira de Construção e Infra-Estrutura*. O cenário em que as concessionárias se movimentam, n. 358, ago. 1998.
- OFWAT (OFFICE OF WATER SERVICES). *Water and sewerage bills 1997-1998*. Mar. 1997.
- PHILIPPON, T. *Histoires d’eaux. Le Nouvel Observateur*, juin 1997.
- ROJAS, M. L. S. *Nuevo marco regulador para las empresas de servicios sanitarios en Chile*. “I Conferencia Internacional sobre Concesiones”. Bogotá, sept. 1996.
- SCHIFINI, J. P. *Regulación y control de la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales en Argentina*. Taller internacional sobre “Los Sistemas de Regulación de la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales en la Argentina – AIDIS”. Buenos Aires, nov. 1997.
- SILVA, L. C. *Ambiente regulatório – situação actual na Inglaterra*. Palestra apresentada no seminário “Regulação dos Serviços de Saneamento – Experiências Relevantes”. São Paulo, ago. 1998.

SYNDICAT PROFESSIONNEL DES DISTRIBUTEURS D'EAU ET EXPLOITANTS DE RÉSEAUX D'ASSAINISSEMENT. *Gestion de l'eau – le modele français*. Set. 1997.

TAVARES, R. P. *O papel da CEF nos projetos de saneamento básico*. Trabalho apresentado no "1st National Water and Sanitation Forum", São Paulo, 1997.

_____. *A caixa e o saneamento básico: realizações, comentários, novas propostas*. Trabalho apresentado no seminário "National and International Experiences: BOT in Water and Sanitation Infrastructure", Belo Horizonte, maio 1998a.

_____. *Panorama regional da exploração do mercado das concessões no Brasil: conhecendo os investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário*. Trabalho apresentado no seminário "Water Sanitation Project – The Modernization of the Sector in Brazil", São Paulo, jun. 1998b.


WALKER, D. *Regulation of water and sewerage services – experience in England and Wales*. Palestra apresentada no seminário "A Regulação dos Serviços de Saneamento – O Caminho Brasileiro e a Experiência Internacional". Belo Horizonte, nov. 1996.



9

Um balanço da privatização nos anos 90

Eduardo Modiano*



* Economista, ex-presidente do BNDES e da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização.

Nesta última parte deste nosso seminário, o último painel, uma discussão sobre “Os Próximos Passos da Privatização no Brasil”, vamos ter 15 minutos para que cada um dos painelistas fale sobre as suas perspectivas, sobre os próximos passos da privatização. Antes de passar a palavra aos painelistas, gostaria, na medida em que estou coordenando esta parte, de dizer algumas palavras sobre o tema em debate.

Em primeiro lugar, agradeço enormemente este convite, pois me sinto muito honrado de estar aqui para discutir o processo de privatização. Examinando toda a profundidade e amplitude dos assuntos abordados nestes últimos dois dias, e sobre todos os setores que hoje discutem a privatização, me deu uma sensação muito boa. Uma sensação de que, de fato, a privatização está aqui, veio para ficar e se encontra em toda parte. Em poucos anos pudemos perceber como o processo de privatização se enraizou na economia brasileira. E é claro que, acompanhando todas estas discussões, lendo todos estes artigos e assistindo a algumas apresentações, eu, pessoalmente, fiquei bastante confortado, no sentido de saber que grande parte do empenho no início dos anos 90 para implantar o programa de privatização realmente valeu a pena. Hoje, quando percebemos que a base legal, a base institucional do programa de privatização não mudou muito de 1990 para cá, isso nos deixa – eu diria aqueles que começaram o trabalho em 1990 nesta Casa – sem dúvida extremamente orgulhosos. Isso porque foi possível conceber um programa que, embora muito criticado no início, recebendo muitas contestações, sobreviveu há nove anos. Sobreviveu e, é claro, foi aprimorado, mas na sua essência, na sua estrutura, permanece com as mesmas características do seu início.

Todos os processos de privatização realizados até agora foram examinados com o maior rigor pelo Tribunal de Contas da União, e praticamente todos têm sido aprovados, sem grandes questionamentos. As contestações da sociedade sobre a privatização também foram gradualmente respondidas e satisfeitas. As ações que ocorreram desde o início do processo – eu, por exemplo, saí daqui com quase 200 processos – foram minuciosamente analisadas pela Justiça, e a maior parte delas não foi acatada. Então, é, sem dúvida alguma, motivo de orgulho para todos nós brasileiros dizer que a transparência, a responsabilidade, a lisura e a boa-fé no trato dos ativos públicos vêm prevalecendo e prevaleceram durante todos esses anos na condução do processo.

O lançamento do programa de privatização em 1990 foi feito em um ambiente macroeconômico também completamente diferente daquele que vivemos hoje. As dificuldades eram imensas; inflação altíssima; dese-

quilíbrio macroeconômico enorme; não havia um acordo para a dívida externa; em investimento direto estrangeiro nem se falava... Bom, se olharmos o que aconteceu na economia brasileira e no processo de privatização, veremos quanta coisa mudou e, de fato, foi realizada nesses últimos nove anos. Os objetivos iniciais do programa eram múltiplos e nem nós sabíamos, claramente, quais deveriam ser enfatizados, porque eram muitos e, muitas vezes, conflitantes, o que nos impunha, sempre, um processo decisório bastante complexo. Porque queríamos tudo ao mesmo tempo: queríamos reduzir a dívida pública; queríamos aumentar a competição da economia; queríamos recuperar os investimentos; queríamos desenvolver o mercado de capitais; e tudo isso numa economia que enfrentava uma situação – como eu disse – de grave desequilíbrio, com uma poupança muito pequena, com empresas estatais na sua maioria gerando prejuízos ou poucos lucros, ou seja, um ambiente completamente adverso para a instalação de um programa de privatização.

De todos os objetivos almejados – e é claro que durante a evolução do programa a ênfase desses diversos objetivos mudou ao longo do tempo (e eu diria que até o processo de privatização mudou e evoluiu) –, o mais importante ocorreu agora, nesta terceira fase, isto é, a contribuição do processo de privatização para a estabilização da economia brasileira como um todo. No processo de privatização, podemos destacar três fases. A primeira foi em 1990, no início do governo Collor, quando o objetivo principal – dentre os múltiplos que tínhamos, como eu disse – era o de reformar o Estado, quebrar com o modelo antigo, onde o grande discurso era, de fato, tirar o Estado das atividades produtivas e fazê-lo voltar às suas atividades básicas, algo que agora é constantemente repetido, ou seja, a necessidade de investimentos em educação, saúde, educação, saneamento, habitação etc. Este, digamos, foi o programa básico de 1990 a 1992, em que a principal justificativa era a reforma do Estado brasileiro, tentando acomodar os múltiplos objetivos na medida do possível, dependendo de cada empresa que ia ser privatizada, num processo de ajustes pouco a pouco, na medida em que as empresas iam sendo vendidas e os problemas iam surgindo.

A segunda fase do programa de privatização – já com o presidente Itamar Franco – eu diria que foi muito mais um processo que veio pela própria inércia e que continuou a despeito de uma certa indefinição se era ou não uma grande meta do governo. Isso sem desmerecer o fato de que no governo Itamar Franco o valor e o número total das privatizações superaram os da primeira fase. Mas as próprias indefinições, digamos assim, dos rumos e dos objetivos que deveriam ser atingidos com a privatização eu diria que

foram os aspectos que caracterizaram o período 1993/95. Talvez até por isso as questões que envolviam a regulação da economia acabaram ficando um pouco mais atrasadas em relação ao próprio processo de privatização.

É a partir de 1996, com o governo Fernando Henrique Cardoso, que se inicia a terceira fase e que realmente a privatização dá o grande salto e começa a ser percebida como tendo um papel fundamental a desempenhar em todo o processo de estabilização. De fato, é quando se caminha para os serviços públicos, para a infra-estrutura, quando se complementa esta Lei da Privatização que ficou sozinha durante muitos anos com a Lei de Concessões e, finalmente, quando há a quebra dos monopólios constitucionais e os volumes da privatização começam a se tornar significativos macroeconomicamente, porque, antes, falava-se em reduzir dívidas com rendas de valores pouco representativos em relação aos desequilíbrios que a economia brasileira apresentava. Não tenho qualquer dúvida de que foram os grandes déficits em conta corrente, os grandes déficits fiscais que ampliaram e aceleraram a privatização em 1996, contribuindo para essa mudança neste terceiro estágio.

Houve alguns problemas no início, e acho que os anos nos mostraram perspectivas diferentes sobre algumas das questões que discutíamos no começo dos anos 90 com relação ao processo de privatização. Uma delas eram as chamadas “moedas da privatização”; a segunda era se nós devíamos reestruturar os setores antes de privatizá-los, se deveríamos quebrar o monopólio antes ou deixar que o próprio mercado o fizesse; uma terceira questão era sobre a participação do capital estrangeiro, que no início do programa foi absolutamente insignificante até pelo próprio escopo das empresas que estavam sendo privatizadas, pelos limites impostos à participação do capital estrangeiro e pela própria falta de atratividade do investimento na economia brasileira naquela época; outra questão que se discutia muito também – e fica como uma provocação para o debate – era sobre as vendas estratégicas ou as vendas pulverizadas no mercado.

Foram debates e dilemas que em determinado momento nestes nove anos mudaram bastante as perspectivas. Todos tinham justificativas a seu tempo mas que acabaram evoluindo. Eu diria, também, que no processo de privatização brasileiro houve três grandes acontecimentos: o primeiro foi a venda da Usiminas, debaixo daquela “pancadaria” inicial, em 1991; o segundo grande marco da privatização – sem querer desmerecer outros – foi a venda da Light, quando finalmente, pela primeira vez, se privatizou uma empresa de serviços públicos e o capital estrangeiro, também pela primeira vez, compareceu com força; e o terceiro grande marco foi, sem

dúvida alguma, a privatização da Telebrás. Por mais que ainda se privatize no Brasil, a privatização da Telebrás aconteceu de uma forma completamente diferente do modelo vigente até então. Foi rápida, e a reestruturação setorial, que antes não existia, foi implementada. As preocupações com a quebra de monopólio ocorreram antes e, num prazo que quase ninguém acreditava possível, se conseguiu fazer uma das maiores privatizações do mundo. Além disso, também se inaugurou, naquela privatização, uma colaboração maior entre o BNDES e os próprios ministérios, onde, no início do processo, estavam os maiores focos de resistências. Quando a Telebrás foi privatizada, finalmente começou a funcionar a integração entre o BNDES e a administração direta de uma maneira muito mais, digamos, suave, harmônica, em prol do andamento da economia brasileira.

Então, para concluir, eu diria que nós vivemos uma grande mudança, principalmente no período 1996/98, no que se refere aos serviços públicos. Em 1996, há apenas três anos, pouco se falava de investimento privado no setor de serviços públicos, enquanto em 1998 a situação é completamente diferente: o setor privado controla as telecomunicações e os transportes, está presente de forma significativa no setor elétrico e tornou-se uma economia completamente diferente, três anos depois. Existe ainda um resíduo, sem dúvida alguma, nessas privatizações. Acreditamos que agora, com a colaboração da própria desvalorização da moeda e um novo ambiente macroeconômico, a privatização tome um novo impulso e que nos próximos dois anos praticamente grande parte do setor público brasileiro vai estar privatizado.

O fato é que a privatização, no governo Fernando Henrique Cardoso, ajudou e foi importante para a estabilização da economia. E a estabilização também ajudou a fazer o processo andar e nos deu ainda mais segurança de que, num ambiente macroeconômico com menos incertezas e mais estabilidade, o processo vai continuar com passos muito mais rápidos. Estimam-se, pelo que se viu aqui, receitas da ordem de US\$ 90 bilhões até o ano 2000, o que caracterizaria, sem dúvida, um dos maiores processos de privatização do mundo.

Eu me lembro que, quando começou o programa, falávamos em US\$ 40 bilhões, e eu não conseguia somar os US\$ 40 bilhões. A imprensa perguntava de onde viriam os US\$ 40 bilhões, e ninguém conseguia somar esses US\$ 40 bilhões, porque os ativos brasileiros eram muito depreciados naquele momento e não se podia falar em privatização das “vacas sagradas”, porque poderia criar problemas políticos. Então, hoje já se fala num programa de US\$ 90 bilhões, e acho que ninguém poderia sonhar que num

prazo de tempo tão curto tantas mudanças ocorressem na economia brasileira como nestes anos com o programa de privatização. A constatação que fica é de que ele contribuiu bastante para a economia fiscal brasileira, agora que as reformas previdenciária, fiscal e administrativa têm que caminhar. E têm que caminhar rapidamente para complementar as receitas obtidas com a privatização, ou seja, temos que ter certeza de que, na medida em que a privatização se complete e termine – porque algum dia ela vai terminar ou em grande parte os ativos vão estar vendidos –, com recursos que foram usados como empréstimos-ponte para a estabilização, que no final deste processo as reformas que desde o início dos anos 90 estão sendo apregoadas estejam de fato concluídas e implementadas.

Estas são as palavras que eu gostaria de dizer e alguns dos assuntos que eu colocaria para serem complementados pelos nossos painelistas.



10

**Utilidades públicas,
cidadania e
participação**

Bolívar Lamounier*

* Diretor de pesquisas do Instituto de Pesquisas Econômicas,
Sociais e Políticas de São Paulo (Ipesp).

Quero inicialmente agradecer ao BNDES e à OCDE a distinção que me concederam convidando-me a participar deste seminário. Agradecer e, ao mesmo tempo, assinalar como me teria sido útil aqui vir apenas como ouvinte, e não como participante de um painel. O fato de termos na presidência da República um sociólogo que tem muito a dizer sobre muitas coisas criou, no Brasil, a impressão de que sociólogos sempre têm algo a dizer sobre alguma coisa, o que é certamente um equívoco. De qualquer maneira, tentarei alinhar algumas reflexões sobre o triângulo empresa privada/agência reguladora/usuário como foco do sucesso ou eventual insucesso do novo modelo de serviços públicos (*utilities*) que estamos hoje implantando no Brasil.

De fato, o que caracteriza este momento é o fato de estarmos passando de um modelo puramente estatal para esse outro, em que *bens públicos* passam a ser providos por empresas particulares, sob o olhar que esperamos seja vigilante de agências públicas de caráter regulatório. Durante muitas décadas, nos acostumamos com a idéia de que eletricidade e transporte coletivo, para ficar apenas nestes dois exemplos, seriam “naturalmente” estatais, podendo ser objeto, no máximo, de concessão a empresas particulares. Essa percepção das *utilities* achava-se não apenas institucionalizada em nossas estruturas jurídica e econômica, mas também arraigada na consciência social. Serviços públicos (*utilities*) eram assim entendidos em íntima conexão com a própria idéia de cidadania e, por via de consequência, também com a nossa concepção do Brasil como um Estado moderno. E não apenas nossa, brasileira, pois, na verdade, essa é uma noção que se desenvolveu progressiva mas fortemente a partir do século 19: a idéia de que o acesso universalizado a serviços públicos constitui um *claim*, ou seja, um “título de direito”, parte integrante e essencial do que se veio a entender como a condição de cidadão no Estado moderno.

Não me estenderei sobre os motivos históricos e econômicos que levaram o Brasil a empreender amplo programa de privatização, estendendo-o, inclusive, aos serviços públicos. Se o Estado brasileiro não era um bom provedor desses serviços, ou se não pôde, a partir de determinado ponto, provê-los adequadamente à sociedade brasileira, fazia-se mister transferi-los ao setor privado, como estamos agora fazendo. Sobram-nos razões para aceitar essa mudança e para confiar em que, a médio prazo, ela será positiva para a eficiência do sistema econômico e para melhorar as condições brasileiras no que diz respeito à equidade social. Mas, conquanto eu seja otimista no tocante à direção dessa mudança, penso que devemos manter certa cautela analítica quanto a seu processo; cautela para reconhecer que estamos adentrando terreno pouco explorado, e de certa forma pantanoso,

uma vez que envolverá o difícil convívio entre uma economia de mercado e uma sociedade marcada por desigualdades profundas e uma cultura que conserva ao menos difusamente certos traços de anticapitalismo.

O que ouvi neste seminário já foi suficiente para reconfortar-me quanto ao amplo leque de providências que estão sendo tomadas no sentido de assegurar o máximo possível de proteção ao usuário de serviços públicos. O importante papel a ser desempenhado pelas agências reguladoras e a consciência de que é sempre necessário levar em conta a opinião do usuário foram aspectos aqui reiterados por diferentes expositores. Permito-me, entretanto, a título de reflexão, lembrar que uma ambigüidade profunda deverá permanecer ainda por muito tempo em torno dessa questão, uma vez que estamos tratando do provimento por entidades privadas de serviços que o mundo moderno veio a considerar como públicos num sentido muito forte dessa expressão: como um título de direito essencial à própria condição de cidadão no Estado moderno. Neste sentido, acho que a questão da eficiência e do bom provimento de tais serviços, e da transparência no comportamento dos provedores privados, terá sempre uma enorme profundidade política e social.

Em perspectiva histórica, o que hoje chamamos de Estado moderno começou como uma simples ossatura territorial. Inicialmente, o termo Estado referia-se apenas ao reconhecimento de que existia um soberano (um príncipe, uma dinastia) sobre determinada área. Esse reconhecimento significava que o soberano podia empregar a força para controlar o comportamento de seus súditos (os habitantes do território) e que, sem a aquiescência dele, poderes externos teriam de recorrer à guerra se quisessem questionar ou alterar tal controle. Mas, com o correr dos séculos, os residentes de cada um desses territórios “estatais” foram adquirindo direitos: primeiro civis, depois políticos e finalmente sociais (lembrando aqui a celebrada classificação proposta por Thomas Marshall no ensaio *Cidadania e classe social*, de 1951). Portador de uma identidade, e do direito de se casar e constituir família, e de exercer uma ocupação, o residente passa a ser também eleitor e elegível, e eventualmente membro de um sindicato. Posteriormente, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, são-lhe atribuídos direitos de outra natureza, de caráter eminentemente social, como os referentes a condições de trabalho, mínimos salariais, cobertura previdenciária, seguro-desemprego etc. E esses novos direitos rapidamente se fizeram aceitar como parte integrante dessa figura a que chamamos cidadão. Este, minhas senhoras e meus senhores, é o ponto a que desejava chegar: à indagação sobre se os próprios serviços de utilidade pública, em um país que se queira civilizado, não fazem também parte desses direitos

sociais que definem o cidadão, e se não há aqui um paradoxo, uma vez que também consideramos apropriado e legítimo que tais serviços sejam providos pelo mercado, ou seja, por empresas particulares.

A esse respeito, quem refizer o percurso de Marcel Proust em *À la recherche du temps perdu* deparar-se-á, aqui e ali, com passagens sumamente instrutivas. Lembro-me de uma em que Proust, rememorando com aquela sua extraordinária argúcia as futricas da classe alta parisiense do final do século passado, conta que uma senhora, ao falar mal de outra, dizia que na rua dela até já tinha eletricidade e até já havia uma casa onde existia um aparelho de telefone... Ao reler esse trecho, o que nos vem de imediato à mente é que mesmo Paris carecia de serviços hoje disponíveis em praticamente todo o mundo. Mas se levamos um pouco mais longe a nossa reflexão, veremos que se trata de algo mais instigante: que, naquela época, eletricidade e telefone eram privilégios, coisas ao alcance de muito poucos, ao passo que hoje são... la dizer apenas coisas ao alcance de muitos, mas na verdade quero dizer mais: coisas que, hoje, são direitos básicos. São *claims*, ou "títulos de direito", absolutamente básicos. Estranho, anormal, hoje, é não tê-las. Mesmo quem aluga uma residência, e mesmo num bairro de baixa renda, espera, como direito seu, que tais serviços (água, eletricidade, esgoto, transporte público e, cada vez mais, telefone) lhe serão supridos. É normal que assim seja. O serviço só não será suprido a determinada família se não o puder ser (por razões técnicas ou econômicas de caráter geral) a toda uma coletividade. A todo o bairro, por exemplo. Se é um serviço disponível para alguns, terá de sê-lo a todos. Admitir o contrário equivaleria a negar a determinada pessoa algo que não está vinculado à propriedade ou a uma condição de *status* social, e sim à sua condição de cidadã. Um direito básico, portanto.

Tenho consciência de que estou dizendo obviedades, mas espero que não sejam obviedades inúteis. Meu propósito é frisar, como outros expositores já aqui fizeram antes de mim, que a privatização implica colocar uma responsabilidade muito grande nos ombros das empresas e agências reguladoras, bem como das autoridades políticas e das instituições judiciais do país. Não se trata de descrer do mercado, e sim de evitar o simples fundamentalismo do mercado. Dirão alguns: mas, além do mercado econômico, há o mercado político. Se os serviços não forem providos adequadamente, os cidadãos podem, primeiro, optar por outra empresa e, se ainda assim ficarem insatisfeitos, podem se manifestar, reclamar, protestar. Adianta, aqui, o que pretendo dizer no restante desta minha intervenção. Assim como o mercado econômico, também o mercado político tem suas limitações. Mesmo nas sociedades mais desenvolvidas, a disposição a participar

e o poder de pressão dos cidadãos esbarram em dificuldades que não podem ser subestimadas. O nível de participação política é baixo, às vezes extremamente baixo, e também muito variável ao longo do tempo, com altos e baixos que dependem de muitos fatores. Esse fenômeno da baixa participação e esses ciclos a que me refiro são considerações importantes para o argumento que estou aqui tentando desenvolver.

Até cerca de 10 anos atrás, o que discutíamos, no Brasil, era se deveríamos ou não privatizar. Indistintamente, em relação à produção de bens ou à de serviços, a questão era se deveríamos ou não transferir empresas estatais para o controle privado. Nesse quadro, tínhamos na opinião pública uma distribuição de preferências que se assemelhava claramente a uma curva em U, ou seja, a uma distribuição claramente bipolar, indicando posições fortemente contrastantes. Simplificando um pouco, podemos dizer que metade da sociedade se posicionava contra a privatização (e de maneira talvez mais violenta no que se referia aos serviços públicos), enquanto a outra metade defendia (de maneira cada vez mais enfática no decorrer dos anos 90) a transferência de toda atividade empresarial ao setor privado. Havia, sempre houve, é claro, avaliação dos serviços públicos pelos usuários; mas eu me arrisco a afirmar que, até o início das privatizações, a avaliação como tal não era objeto de atenção ou reflexão sistemática por parte seja das empresas estatais provedoras dos serviços, seja das demais instituições públicas, seja da comunidade de ciências sociais ou da imprensa. Não era um assunto recortado como algo relevante e analiticamente autônomo. Naquele quadro de polarização das preferências em torno da privatização, em vez de avaliação, que é, por definição, algo diferenciado, específico e fundado em informações e indicadores, víamos muito mais a formação de imagens positivas ou negativas e a emissão de juízos de caráter ideológico. A ideologia é uma forma agregativa ou gestáltica de perceber as coisas e, como tal, um substituto muito pobre para a avaliação no sentido que estamos discutindo aqui neste seminário. Num período em que não havia provimento privado de serviços públicos, assistíamos tão-somente a manifestações de apoio ou não-apoio à tese da privatização, e as pessoas se posicionavam de um ou de outro lado de maneira agregativa, isto é, em estreita correlação com seu posicionamento em relação a outras questões candentes no debate público. Nesse contexto, era fácil prever se uma pessoa avaliaria positiva ou negativamente determinado serviço público, pois o mais provável é que ela o fizesse a partir de sua ideologia, ou seja, do conjunto de atitudes que sustentava a respeito de toda uma série de assuntos em debate. Se era favorável (ou contrária) às políticas públicas X e Y, provavelmente seria menos ou mais generosa em sua avaliação, digamos,

dos serviços públicos de telefonia, eletricidade ou transporte coletivo de que desfrutava. Formava sua opinião segundo um mecanismo de certa forma automático. Este, aliás, é um dos significados mais importantes do próprio conceito de ideologia: a possibilidade de prever, sabendo-se que uma pessoa sustenta determinada opinião, que ela sustentará também tais e tais outras, em relação a outras questões. Hoje, entretanto, a realidade é outra. À medida que avançamos no processo de privatização, aquela velha distribuição bipolar das preferências se esvai, se dilui, se desfaz, e passamos a uma situação em que o cidadão individual tenderá cada vez mais a avaliar os serviços segundo sua própria experiência – e com base em informações (e avaliações!) muito mais específicas, tópicas ou diferenciadas a respeito do desempenho das empresas que diversas fontes lhe estarão fornecendo. Avaliará as diferentes empresas não mais a partir de matrizes ou *blueprints* ideológicos, mas sim a partir dessas diferentes indicações sobre o desempenho delas.

Esse desfazimento ou redução do caráter ideológico das avaliações deve ser saudado como um fato positivo, mas não subestimemos o problema simétrico a que ele dá ensejo: o risco de ficarmos sem avaliação popular nenhuma, ou seja, com um vácuo ou excessiva rarefação de avaliações. Esta é a questão que nos vem à mente quando nos lembramos, por um lado, de que as utilidades públicas são monopólios naturais, ou quase isso, e, por outro, de que a capacidade de assimilar informações e a disposição a participar são menores do que imaginamos, mormente num país com as carências educacionais do Brasil. Por mais que queiramos envolver o usuário na fiscalização – propósito aqui reiterado por diferentes expositores –, o fato é que ele, usuário, só vai pegar o telefone para reclamar de alguma coisa se acreditar que existe uma probabilidade razoável de que o seu telefonema produza algum resultado. Aqui encontramos o chamado paradoxo da ação coletiva. Teoricamente, o usuário insatisfeito tem fortes razões para reclamar, fiscalizar e pressionar. Mas, sendo ele, como indivíduo, uma parcela infinitesimal de um enorme conjunto, o mais provável é que ele não se disponha a fazer isso, pois achará que o custo desses atos de participação excede o eventual benefício que deles irá eventualmente auferir. Neste sentido, os grandes benefícios macrosociais e macroeconômicos que a privatização das *utilities* pode trazer ao país não terão necessariamente correspondência na esfera do comportamento social, no que diz respeito à participação e à capacidade de fiscalização do usuário. Numa veia algo pessimista, poderíamos até enunciar aqui alguns motivos de preocupação, tendo em vista que a sociedade brasileira não atingiu ainda os níveis de participação e politização e, no que se refere às empresas e

instituições, os níveis de transparência e *accountability* que todos desejamos.

Como estamos falando de *utilities*, penso no transporte coletivo, por exemplo, e entrevejo um problema adicional. Todos aqui se lembram daquele célebre livro intitulado *Exit, voice and loyalty*, no qual o economista Albert Hirschman propôs um elegante modelo de análise a respeito das respostas que uma sociedade pode dar quando percebe declínio no desempenho de empresas e organizações. Quando o sistema em questão é nitidamente de mercado, a resposta característica é o que Hirschman chama de *exit*, ou seja, sair, comportar-se como consumidor, comprar de outro fornecedor. Quando o sistema não é exatamente um mercado – e aqui voltamos ao tema das *utilities* como monopólios ou oligopólios naturais –, o recurso racional é a *voice*, ou seja, o protesto, o voto contra. O cidadão-consumidor recorre à pressão como forma de advertir a organização e de cobrar melhor desempenho. O problema é que o conceito de *voice* soa um pouco como um elegante eufemismo anglo-saxão. Quando os nossos trens suburbanos se atrasam, a pressão popular não raro eclode irada, dando ensejo a depredações e violências. Isto significa que precisamos distinguir conceitualmente entre a perda paulatina de qualidade e a interrupção ou não-provimento abrupto de um serviço. No primeiro caso – perda paulatina –, a dificuldade é a participação subótima, é a indisposição a participar quando não se entrevê um ganho substancial e altamente provável. São os chamados paradoxos da ação coletiva. No segundo – interrupção abrupta –, a participação aflora facilmente mesmo em terrenos que em outros momentos parecem áridos, mas brota, muitas vezes, com forte carga de ressentimento, sob a forma de uma agressão estéril, anômica, que dilapida e destrói, em nada contribuindo para a melhoria do serviço.

Dei esse exemplo extremo dos trens suburbanos para tornar mais definida a minha preocupação, mas existem situações intermediárias que precisam ser também analisadas sem um *parti pris* favorável ou contrário ao provimento privado de serviços públicos. As diferentes providências e técnicas que estamos estudando para viabilizar o novo modelo de *utilities* seguramente nos trarão muitas coisas boas, mas também muitos expedientes de manipulação. Neste exato momento, em São Paulo, há um debate a respeito do serviço telefônico. Não o cito para entrar no mérito da questão, até porque me faltam qualificações para tanto. Quero apenas lembrar que a empresa provedora apareceu em diferentes pesquisas como alvo de forte crítica. Diante da reação negativa de uma parcela expressiva dos usuários no período imediatamente posterior à privatização, a empresa tratou de

justificar-se dizendo que se encontra em fase inicial de implantação e que está empreendendo reformas e ampliação da infra-estrutura. O problema, aqui, é se estamos assistindo a um processo racional de avaliação, específico e diferenciado, diferente do velho debate ideológico, ou tão-somente a uma batalha de *marketing*. Sei que é muito cedo para chegarmos a uma conclusão. Ainda não temos experiência suficiente com os mecanismos de avaliação, fiscalização e pressão que seguramente se farão necessários. Os embates do usuário com o provedor estão apenas começando. Mesmo assim, a questão que venho de suscitar talvez mereça reflexão mais detida: como distinguir entre a avaliação séria a que, supomos, o triângulo empresa/usuário/agência reguladora dará ensejo e a simples manipulação do usuário pelo triângulo empresa/publicidade/meios de comunicação?

Na verdade, o modelo que estamos agora adotando tem três componentes principais: a) assegurar alguma competição em cada setor, como se vem tentando na telefonia, por meio das chamadas empresas-espelho; b) desenvolver o mais rapidamente possível uma tradição regulatória, por meio das recém-criadas agências reguladoras; e c) incentivar a participação do próprio público usuário, inclusive mediante recurso intensivo às chamadas pesquisas de avaliação. Tudo isso está na direção certa. Mas será suficiente? Esta é a questão-chave. A resposta que o tempo lhe der será a medida do sucesso ou fracasso dessa grande reforma que estamos começando a implantar no setor das utilidades públicas.



11

O juiz e a privatização

José Renato Nalini*

*Juiz do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo e diretor adjunto da Escola Nacional da Magistratura.

1. Introdução

Fenômeno moderno, a *judicialização da política*, ou a *judicialização da economia*, está presente no cotidiano brasileiro. Sua outra face é a *politização da justiça*: o aparato estatal da administração do justo sendo ideologicamente instrumentalizado, à feição das conveniências conjunturais. Isso ficou muito bem demonstrado no programa brasileiro de privatização, sob a forma das *liminares* obstando o ritmo normal do processo. Mas continua a se desdobrar, e a tendência é sua intensificação, proporcional ao implemento do Programa Nacional de Desestatização.

Já se tem afirmado a diversidade inevitável da lógica entre governante e juiz: “O governante se rege por uma lógica de resultados. Sua paixão, seu interesse é implementar um programa que tem como melhor para o país em determinada conjuntura”, enquanto o juiz se rege “por uma outra lógica – a lógica da responsabilidade, da guarda das regras do jogo. Ainda que da imposição das regras do jogo possa ocorrer o retardamento ou eventualmente a frustração de projetos, de objetivos” [Pertence (1998, p. 29)].

Numa outra vertente, o jurista atende a princípios, enquanto o economista contempla resultados: “Os juristas, por força da nossa tradição continental européia, fundamentalmente influenciada pela nossa tradição judaico-cristã, têm um compromisso absoluto com as teses principialistas, ao passo que as teorias econômicas se vinculam normalmente não ao *civil law tradition*, mas sim ao *common law* ou *tribal system*” [Jobim (1998, p. 11)]. Penetrar na diferença de enfoques auxilia a compreensão das divergências que parecem defluir desse convívio. Para isso, examinem-se três pontos: a) a formação dogmática do juiz; b) a inserção do juiz no programa; e c) o temor da privatização da Justiça.

2. Características da cultura judicial

2.1. A formação dogmática do juiz

A Escola de Direito foi a primeira a ser criada no Brasil, ainda por d. Pedro I, cinco anos depois da Independência. Copiou-se o modelo coimbrão, anterior à Idade Moderna. Em que pese a multiplicação de faculdades de direito – o Brasil conta hoje com mais de 300, muitas das quais funcionando

em regime de *campi* disseminados por inúmeras regiões –, só recentemente se adotou um *design* de modernidade para o ensino jurídico.¹

A grande maioria das escolas continua a transmitir aos alunos uma formação dogmático-positivista.² A única realidade do direito é a lei. Despreza-se em regra a interdisciplinariedade e repudia-se a criatividade. Dissemina-se a visão reducionista de que o Judiciário é o poder encarregado de aplicar a lei à controvérsia. E é do produto dessa escola que o Judiciário recruta seus integrantes. É o único poder estatal que somente pode selecionar seus quadros dentre os formados pela faculdade de direito.

O processo seletivo não contribui para afastar essa deformação. O concurso público prioriza a memorização dos textos normativos, da doutrina e da jurisprudência. Além disso, o perfil ideal do juiz é o neutral, asséptico observador de uma realidade por ele não vivenciada. Leva às últimas conseqüências o dogma da inércia e da imparcialidade. Não se sente destinatário das normas constitucionais voltadas aos demais poderes. Não é responsável pela edificação de uma pátria justa e solidária, como acenado pelo constituinte.³ Para contribuir, trabalha com uma única dimensão do tempo: o passado.

Diante de uma ocorrência, temporalmente situada, aciona-se o Judiciário. Mediante o processo, ciência reconstrutiva, busca-se reconstituir o passado e suas circunstâncias. A melhor decisão seria aquela voltada à ressurreição do passado, isto é, aquela que consegue repor a situação ao *statu quo ante*. Deriva disso uma total impossibilidade de o juiz encarar o futuro, de exercer uma atuação pró-ativa, de avaliar as conseqüências de sua decisão para as partes, para a comunidade, para a nação.

2.2. A inserção do juiz no programa

Como o juiz brasileiro se vê no Programa Nacional de Desestatização? Totalmente excluído. Aliás, o então ministro Mendonça de Barros chegou a

1 Portaria 1.886, de 30.12.94, do Ministério da Educação e do Desporto, que fixa as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso jurídico.

2 A opinião é partilhada por insuspeitas autoridades do próprio Judiciário. Assim, o desembargador José Osório de Azevedo Júnior, do Tribunal de Justiça de São Paulo, enxerga no ensino jurídico “muito formalismo, academicismo, muita preocupação em citar autores, valorizando excessivamente o argumento de autoridade e não o argumento real, verdadeiro. Esse Direito que se estuda é vazio de conteúdo social, ético, humano, emocional. Direito não é bem isso. O Direito verdadeiro é cercado de drama, de emoção. Cada processo tem uma tragédia por trás dele, e tudo isso precisa ser examinado. Esse normativismo é terrível no ambiente jurídico brasileiro” [*Problemas Brasileiros* (jan./fev. 1998, p. 7)].

3 Constituição da República Federativa do Brasil, preâmbulo e inciso I do artigo 3º.

afirmar: “Se, nessa jornada, tivemos uma falha, foi o fato de não termos debatido o processo com o Poder Judiciário na amplitude com que o fizemos com o Legislativo. Posso imaginar a diversidade de julgamento dos milhares de juizes nas numerosas instâncias e a dificuldade que sofrem quando, de repente, lhes cai às mãos, para exame e decisão em poucos dias, um processo complexo, sofisticado e com tanto tecnicismo como são na maioria os processos referentes ao programa de privatização” [Barros (1998, p. 1)].

Simultaneamente, o juiz vai sendo alimentado em sua convicção por aquilo que a mídia propala a respeito da privatização. Não pode ignorar, por exemplo, que, em relação à Light, “os consumidores insatisfeitos aumentaram de 102 para 531” [Nunes Neto (1998, p. 57)]. Está igualmente submetido ao bombardeamento televisivo sobre os *black-outs*, sobre o aparente colapso da Telesp, causa de intensa campanha institucional veiculada pelos *mass media*, e não pode deixar de influir em sua apreciação de causas concretas, ainda que análogas. Assim como interfere na sadia análise do processo o denunciamento de que a privatização privilegiou as necessidades imediatas de caixa e que os valores auferidos foram consumidos no custeio da dívida.

Denúncias como as exemplificativamente feitas por Luís Nassif, quanto ao setor siderúrgico,⁴ são muito mais freqüentes do que os aplausos ao programa.⁵ Chega-se a questionar a própria *ética* do programa, que não

4 Nassif (1999) menciona: “Com a maxidesvalorização, o passivo da Companhia Siderúrgica Nacional aumentou em US\$ 1 bilhão, saltando para US\$ 5 bilhões. O passivo foi substancialmente inflado por financiamentos contraídos para adquirir a Vale do Rio Doce. Do lucro de R\$ 460 milhões, no ano passado, R\$ 246 milhões foram distribuídos a título de dividendos, em um setor de alta competitividade, que necessita de capital intensivo. Na Vale do Rio Doce está ocorrendo o mesmo. De R\$ 1 bilhão de lucros, R\$ 750 milhões foram distribuídos a título de dividendos.” E já acena com a invocação ao Judiciário pelos prejudicados: “A última aventura foi da Usiminas, até então a melhor siderúrgica da América Latina. No ano passado decidiu adquirir a Cosipa, uma empresa quase quebrada com altíssima dívida de impostos. Adquiriu 49% das ações ordinárias. No terceiro trimestre do ano passado, a Cosipa quebrou. Foi feita uma fusão parcial, que acabou lesando a Usiminas. Agora, a Previ e a Vale – sócios que detinham 38% do capital e que nem sequer foram consultados – pensam em recorrer ao direito de recesso. Por ele, os sócios saem e são ressarcidos pelo valor patrimonial (no mercado, as ações da Usiminas não passam de 17% do valor patrimonial).”

5 O economista Eduardo Gianneti da Fonseca também trouxe sua parcela de desconfiança para a efetividade do programa: “É lamentável constatar, por exemplo, que, não obstante a receita de mais de US\$ 35 bilhões obtida por meio da venda de ativos estatais ao setor privado este ano, a dívida líquida do setor público prossiga em sua trajetória ascendente, apresentando um crescimento que é equivalente ao dobro desse montante no mesmo período. Se um dos propósitos originais da privatização era permitir o saneamento em caráter permanente das finanças públicas, na prática ela vem servindo a objetivos de curtíssimo prazo, como a sustentação de um câmbio sobrevalorizado e o adiamento do ajuste fiscal” [Fonseca (1998)].

seria original ou criativo, mas estaria inserto na tradicional deformação patrimonialista do Estado brasileiro.⁶ Em verdade, no setor produtivo – siderurgia, mineração e petroquímica – restaria apenas a crítica à descapitalização do Estado. Já na privatização para prover serviços públicos a responsabilidade continua a ser do Estado. E aí sente-se o juiz singularmente chamado a arbitrar pretensos descompassos.

A mídia, fiel à sua missão de produzir material atraente para o consumo das comunicações, não divulga os êxitos.⁷ Centra-se num certo catastrofismo. Enfatiza os apagões, as reclamações em escala crescente quanto aos serviços telefônicos, o descumprimento das metas pelas concessionárias das ferrovias. É essa a informação que chega ao juiz brasileiro, acompanhada de outros aspectos polêmicos, quais sejam: a ênfase *fazendária* no processo de privatização teria atenuado exigências quanto às garantias de investimento; o ritmo da privatização parece não ser compatível com o da reorganização do governo para desincumbir-se da fiscalização e da regulação, atividade para a qual não ostenta tradição ou especial confiabilidade.⁸

-
- 6 A crítica é de Fonseca (1998): "... a privatização no Brasil foi submetida à lógica da procrastinação – um expediente para se ganhar tempo em vez de resolver problemas... A outra distorção básica refere-se não à finalidade do programa, mas à mecânica do processo. Existe algo seriamente errado num programa de privatização no qual é o próprio Estado que, em larga medida, fabrica os consórcios concorrentes, prepara a engenharia do negócio, faz a venda e, ainda por cima, financia com dinheiro público a compra de suas empresas, seja por meio de participações acionárias e empréstimos subsidiados, seja pela utilização – nem sempre espontânea – dos fundos de pensão ligados às estatais." E termina: "O paradoxo é tipicamente brasileiro. A venda de estatais, que nos livraria da deformação patrimonialista do Estado, permitindo estabelecer uma linha demarcatória bem definida entre a esfera pública e a privada, acaba ela própria sendo contaminada por uma intromissão excessiva – e por vezes nebulosa – da burocracia estatal no processo. Sesmarias telefônicas. É a privatização cordial."
- 7 Mesmo quando os divulga, eles trazem um ressaibo de crítica. Assim, à manchete "Privatizada, Vale alcança lucro recorde" [*O Estado de S.Paulo* (11 de março de 1998)] corresponde uma chamada em que se aponta a demissão de 4.618 funcionários. Mesmo assim, frisa-se que o resultado financeiro da Vale surpreendeu o mercado, que esperava resultado bruto pouco superior a R\$ 700 milhões, para concluir: "Se o lucro de 1997 se repetir nos próximos quatro anos, os controladores privados da Vale terão de volta todo o capital investido na compra da empresa."
- 8 Stefan Salej, presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), critica a lentidão no estabelecimento da disciplina de regulamentação: "Não há como fazer privatizações e concessões eficazes para a sociedade sem ela. Precisamos de entidades reguladoras orientadas para os interesses do cidadão comum e também de quem produz. Mesmo com a urgência de privatizar empresas estaduais, não devemos continuar a privatizar sem a devida e necessária regulamentação. Esse processo no Brasil está atrasado, e ele faz parte da redefinição do papel do Estado na economia" [Salej (1998)].

Homem do povo e de opinião formada pelos *mass media*, o juiz também se impressiona com um dado conjuntural. O desemprego é a grande catástrofe brasileira.⁹ E não se pode negar que o processo de privatização representa *enxugamento*.¹⁰

2.3. O temor da privatização da Justiça

Um fantasma pode contribuir para que a mera prevenção se converta em preconceito: a ameaça da privatização da Justiça. O Judiciário brasileiro vive dias tormentosos. A veiculação de suas falhas na mídia ganhou em espaço e assiduidade. Já não é simplesmente a lentidão que se critica, mas sim a estrutura mesma da Justiça convencional que se põe em questão.

“O Judiciário vive no pior dos mundos”, proclama o professor José Eduardo Faria.¹¹ Insuficiente para atender à demanda, vê o monopólio da dicção do direito pulverizar-se por uma série de novos atores: mediação, arbitragem, negociação, tantos outros esquemas alternativos. Todos reconhecem que a Justiça está trabalhando para uma faixa cada vez mais reduzida da população. Quem tem condições econômicas não se submete à sua imprevisibilidade e arcaísmo. Cresce, por outro lado, a legião dos excluídos ou despossuídos, que da Justiça apenas conhecem a face cruel das prisões e do direito penal.

Ronda, ameaça e amedronta o Judiciário brasileiro a possibilidade de sua radical transformação. Não é apenas o povo que está desalentado. Afinal, vozes autorizadas da universidade já se levantam: “A partir da constatação de que grande parte da população não acredita na Justiça e resolve seus conflitos à margem do Judiciário, Faria tenta responder a uma pergunta

9 O ministro do Superior Tribunal de Justiça José Augusto Delgado enfatizou: “Há notícias de que a Vale do Rio Doce já demitiu 4 mil empregados. Isto está acarretando uma grave crise social no país e de repercussões imprevisíveis. Afirmam muitos que a privatização do sistema Telebrás, embora estes dados não possam ser rigorosamente confiáveis, provocará a demissão de 20 mil a 30 mil empregados. Se isso for verdade, penso que há a necessidade de um ordenamento jurídico brasileiro dentro deste processo que está a se desenvolver... regras que determinem que, na ocorrência de uma privatização, se gere uma estabilidade provisória para estes empregados” [Delgado (1998, p. 79)].

10 Em relação à Light, o número de empregados diminuiu de 11 mil para 6.700, segundo Nunes Neto (1998, p. 58).

11 Faria (1996) aponta uma série de problemas detectáveis no Judiciário brasileiro: burocracia, formalismo excessivo, lentidão, legislação obsoleta, constantes mudanças das regras econômicas, insuficiência – e às vezes incompetência – de profissionais, conflitos com os outros poderes. Dessa série de questões é que deriva a pergunta: o Judiciário tende à extinção?

assustadora: a instituição não poderia ser considerada *descartável* no país?" [*Problemas Brasileiros* (jan./fev. 1998, p. 5)].

A experiência estrangeira já admitiu soluções como o *rent-a-judge*.¹² Se a desestatização é um sucesso em tantos setores, não haveria o risco de *privatização* do Judiciário brasileiro? O juiz mais sensível, aquele que ainda não ensurdeceu ao clamor da comunidade dos destinatários da Justiça, sem dúvida já se perguntou qual o destino do Judiciário. E pode responder emocionalmente, como o fez José Saramago, crítico do processo privatizante em terras lusas:

"A mim parece-me bem. Privatize-se Machu Picchu, privatize-se Chan Chan, privatize-se a Capela Sixtina, privatize-se o Páterson, privatize-se o Nuno Gonçalves, privatize-se a Catedral de Chartres, privatize-se o Descimento da Cruz de Antonio da Crestalcore, privatize-se o Pórtico da Glória de Santiago de Compostela, privatize-se a cordilheira dos Andes, privatize-se tudo, privatize-se o mar e o céu, privatize-se a água e o ar, privatize-se a justiça e a lei, privatize-se a nuvem que passa, privatize-se o sonho, sobretudo se for o diurno e de olhos abertos. E, finalmente, para florão e remate de tanto privatizar, privatizem-se os Estados, entregue-se por uma vez a exploração deles a empresas privadas, mediante concurso internacional. Aí se encontra a salvação do mundo..." [Saramago (1995, p. 148)].

O juiz lúcido, o juiz moderno, não se atemoriza perante as transformações. Sabe que elas são essenciais, pois a paralisia extrema necrosa. Aceita as profundas transformações estruturais¹³ a que se submeterá o equipamento convencional de realização do justo concreto, pois o que interessa é o atingimento da ordem jurídica justa, não a preservação de modelos que perderam a eficiência.

Essa parcela da magistratura aceita, com tranqüilidade, a introdução dos esquemas da Alternative Dispute Resolution (ADR), expressão reservada para contemplar todos os expedientes *não judiciais* destinados à resolução dos conflitos. Conforme enfatiza Figueira Jr. (1999, p. 116), "a verdade é que as exigências do mundo contemporâneo não são mais as dos nossos avós e muito menos as da Roma antiga, donde a justificativa de buscar-se incessantemente mecanismos diversificados e hábeis à solução dos conflitos fora do sistema judicial tradicional", o que faz romper definitivamente o

12 Lembra Joel Dias Figueira Jr. que "a expressão *juiz de aluguel* não deve ser considerada em sentido pejorativo, em que pese tender a tal significação. Trata-se de *juiz particular* (muitas vezes um magistrado aposentado) que presta seus serviços profissionais exercendo a função de mediador ou árbitro" [Figueira Jr. (1999, p. 116)].

13 O ministro José Celso de Mello Filho, atual presidente do Supremo Tribunal Federal, tem se posicionado enfaticamente por uma *profunda reforma estrutural* e não transformações epidérmicas ou periféricas no Judiciário.

monopólio estatal da jurisdição: “Vários são os países integrantes do mundo desenvolvido (v. g., Estados Unidos, França, Alemanha, Bélgica) que assimilaram, aprovaram e difundiram as chamadas ADRs, cuja tendência é o aparecimento de novos instrumentos capazes de oferecer mais uma opção de solução e composição das lides sociológicas, como o *rent-a-judge*, *mock-jury*, *mini-trial*, *baseball arbitration*”.¹⁴

Ocorre que tais inovações não são absorvidas de forma homogênea pela magistratura, que ainda é predominantemente conservadora. O sistema de recrutamento contribui para a manutenção do arcaísmo. A ausência de democratização interna veda a participação dos mais novos no processo de gestão administrativa. Essa cultura peculiar ajuda a compreender a resistência de alguns juízes à arbitragem, fortalecida na invocação do princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional.¹⁵ O fantasma da extinção assusta alguns setores da Justiça brasileira.

3. Perspectivas

É sob essa ótica – ainda que a análise seja superficial e incompleta – que se desenvolverá a lógica de apreciação, pelo Judiciário, das conseqüências da privatização brasileira. Se, de um lado, existe um aparato relativamente sofisticado de normas que direcionará a atuação do juiz,¹⁶ e se este ainda se considera um *servo da lei*, de outro, ele não está suficientemente informado de todos os aspectos políticos, econômicos e sociais entranhados no ordenamento. Num terreno em que o resultado do programa só se obteve após flexibilização conceitual, em que houve necessidade de uma

14 Figueira Jr. (1999) menciona, invocando Peter Schlosser (Alternative dispute resolution: uno stimolo alla riforma per l'Europa, *Rivista di Diritto Processuale*, 44/1005), o surgimento de outras formas alternativas de disputa, tais como *mediatio-arbitratio*, *special master*, *fact-finding*, *summary jury trial*, *early neutral evaluation*, *lemon law procedure*, *compulsory arbitration*.

15 Artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

16 Mencionem-se, como exemplos, a Constituição da República (artigos 20, 21, 22, 173, 174, 175 e 176), as Leis 8.631/93, 8.987/95, 9.074/95, 9.427/96, 9.433/97 e 9.648/98 e os Decretos 2.003/97 e 2.335/97, dentre outros. O jurista Arnoldo Wald observa que, “embora diante de uma realidade econômica da maior importância e de um conjunto de textos legislativos sobre as privatizações, concessões e parcerias, nos mais diversos setores que permitiriam a elaboração de um verdadeiro código do direito da privatização, poucos foram os estudos jurídicos exaustivos na matéria e, até agora, muito reduzida foi a presença dos magistrados, juristas e advogados, nos inúmeros seminários e trabalhos que trataram da matéria” [Wald (1998, p. 86)].

moldagem plástica dos acertos entre os interesses, a aplicação rígida e fria da lei pode não ser a solução para os conflitos supervenientes.

Sem essa informação plena, será parcial a sua análise de questões como a proteção do meio ambiente, a defesa do consumidor, a prorrogação ou extinção da concessão, o instituto das penalidades, desde as pecuniárias até à intervenção administrativa, encampação e declaração de caducidade.

É à luz daquela formação dogmático-positivista, da falta de conhecimento pleno e até dos preconceitos que o juiz examinará as questões decorrentes do programa de privatização. O ministro Sydney Sanches teve oportunidade de afirmar não ter sido surpresa para ele o nível de problemas enfrentados pelo programa de privatização junto ao Judiciário: “Nós que somos do ramo e do Judiciário sabíamos que seriam inevitáveis essas dificuldades. Cada juiz tem a sua formação política, filosófica, jurídica, moral, e cada vez decide de acordo com a sua consciência. Tem esse poder imenso e tem essa responsabilidade imensa” [Sanches (1998, p. 32)]. E atribuiu os óbices à falta de informação dos juízes: “... os juízes precisam ouvir informações antes de julgar – informações que não configuram *lobby*, que não configuram pressão, configuram informação científica. E disso é que careceu, parece, o processo de privatização, imaginamos nós juízes” [Sanches (1998, p. 32)].¹⁷

O programa de desestatização prosseguirá, apesar dos muitos desafios pela frente. E se dentre estes se encontram o aprimoramento das instituições, o aperfeiçoamento do aparato legal da regulação e a proteção dos direitos do consumidor, a comunidade jurídica terá de atuar efetivamente. A realização de seminários e congressos e a publicação de livros e artigos são saudáveis. Nada obstante, dificilmente atingirão os mais de 10 mil magistrados brasileiros, cada qual encarando com seriedade a sua independência intelectual e jurídica.

Existiria uma fórmula para se enfrentar de maneira integral, consistente e decisiva a questão do arcaísmo dogmático, da desinformação e do preconceito do juiz quanto ao programa de privatizações? Adentrando à utopia, ousou alvitrar *propostas concretas* de enfrentamento conseqüente da ques-

17 O que custaria a publicação de um volume contendo toda a normatividade do Programa Nacional de Desestatização, os propósitos e resultados das privatizações já realizadas, para ser distribuído aos juízes? A presunção de que o juiz conhece a lei está sendo a cada dia mais relativizada nesta era de prolífica produção normativa. Auxilia a tarefa do julgador o acervo organizado de material necessário à formação de seu convencimento. Este será mais racional e a segurança jurídica só terá a ganhar com isso.

tão. São elas: a) participação na reforma do Judiciário; b) parceria com as escolas da magistratura; e c) criação de uma escola de direito econômico.

3.1. Participação na reforma do judiciário

A idéia básica da privatização decorre não apenas do processo de globalização, mas também da falência do Estado-Providência. O Estado precisa redimensionar suas atribuições para ser mais eficiente naquelas que pretenda conservar.¹⁸ A eficiência deve estar presente em toda e qualquer atuação do Estado. Dentre elas, a administração da Justiça.

Não há necessidade de enfatizar o anacronismo da Justiça brasileira. O Judiciário está prenhe de diagnósticos e, praticamente, sempre esteve sob reforma. A discussão que se trava no Congresso deve motivar todos os setores e toda a cidadania a participar desse processo. A Justiça é assunto pertinente a todos. Se as questões, sejam elas políticas, econômicas ou morais, chegam um dia aos tribunais, o funcionamento destes a todos igualmente interessa.

A busca de *eficiência* do Judiciário passa pela criação de um órgão de planejamento único e centralizado, pelo fortalecimento das escolas da magistratura e pela implementação de democracia interna, para que todos os quadros do Judiciário possam participar da transformação do poder.

Atuar efetivamente na reforma do Judiciário não está desvinculado do preordenamento do Programa Nacional de Desestatização. Ao contrário, ajusta-se à aspiração maior de converter o atual Estado brasileiro, insolvente em seus débitos sociais, em Estado *eficiente*.¹⁹

18 O artigo 37 da Constituição da República, redação da Emenda Constitucional 19, de 05.06.98, acrescentou o princípio da *eficiência* aos de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade a que se submete a administração pública brasileira.

19 Recorrendo ao magistério de Arnoldo Wald, tem-se que todos hoje se insurgem contra o “Estado megalômano, onipresente, o Estado hipertrofiado e superdesenvolvido, defendendo-se uma ampla redução do seu papel e exigindo simultaneamente maior eficiência no exercício de suas funções básicas. Desenvolve-se, assim, a tese de que precisamos de menos Estado e de mais Justiça comutativa e distributiva, devendo ser adotada fórmula que assegure a existência do Estado mínimo, do Estado moderno, que é o Estado modesto” [Wald, Moraes e Wald (1996, p. 19)], invocando Jean-François Revel, *El Estado megalómano*, Guy Sorman, *L’État minimum*, e Michel Crozier, *État moderne, État modeste – stratégie pour un changement*.

3.2. Parceria com as escolas da magistratura

As escolas da magistratura constituem uma realidade universal e talvez sejam, no Brasil, a única grande inovação do século. Pois a informática, na Justiça, ainda não foi inteiramente implementada.

O sistema de parcerias tem sido rotineiro no funcionamento da Escola Nacional da Magistratura. Por descortino de seu presidente, o ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, sob tal modalidade ali já se discutiu a privatização, em seus aspectos jurídicos, econômicos e sociais.²⁰ A parceria, conceito reinventado no direito brasileiro, “é o modo pelo qual a sociedade civil revê o seu contrato social com o Estado, é a fórmula de garantir o equilíbrio entre a economia e o direito, entre os interesses individuais e os interesses sociais, entre a eficácia e a ética, entre a rigidez do comando e a eqüidade” [Wald, Moraes e Wald (1996, p. 33)].

É útil, oportuno e conveniente, é urgente até, o estabelecimento de uma saudável parceria entre os organismos implementadores da reforma do Estado, entre as empresas, entre as entidades da sociedade civil e as organizações governamentais e não-governamentais e as escolas da magistratura. Estas devem constituir a instância própria para a formação do novo juiz brasileiro. Não há outro espaço nos rígidos esquemas funcionais dos foros e tribunais.

A discussão interdisciplinar é essencial, seja para conhecimento das verdades setoriais, seja para afastar o divórcio aparente entre os juristas e os demais cientistas.²¹ O diálogo deve ser institucionalizado e permanente, mediante utilização de encontros presenciais e à distância, das infovias e das salas de discussão virtual. A busca do possível consenso científico justifica os esforços, e estes devem partir, simultaneamente, de todos os interessados.

20 Ao apresentar a publicação *Aspectos jurídicos, econômicos e sociais da privatização*, resultado do seminário realizado em Comandatuba de 14 a 17 de maio de 1998, salientou o ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira: “Já proclamava Lord Keynes não ser função do governo fazer um pouco melhor, ou um pouco pior, o que os outros podem fazer, e sim fazer o que ninguém pode fazer.”

21 Divórcio muito mais nítido em relação aos economistas, que os juristas chamam *tecnocratas* e que os substituíram no comando da gestão pública brasileira, banindo a experiência da república dos bacharéis.

3.3. Criação de uma escola de direito econômico

O Brasil não se ressentia da falta de faculdades de direito. Ao contrário, elas pareciam até excessivas.²² Paradoxalmente, as autoridades responsáveis pela autorização de novos cursos de ensino jurídico não vedam a instalação de outras unidades, desde que elas representem *nichos de excelência*. A política de estímulos aos cursos ótimos confluiria ao processo natural de decantação das escolas de direito. Depois de um tempo sensível à experiência, apenas as melhores subsistiriam.

Essa linha de orientação deve estimular entidades interessadas no aperfeiçoamento do Estado de Direito, para que a comunidade jurídica saia do seu hermetismo e se deixe penetrar pela aragem saudável do mundo real. “Chegou a hora de construir uma nova dogmática jurídica que possa corresponder ao direito do desenvolvimento e ao espírito da parceria, sem sacrificar a segurança jurídica e sem descambar para o perigo de decisões subjetivas que caracterizam o direito alternativo.”²³

O desafio de uma escola de direito que conferisse espaço condigno às ciências econômicas supriria uma necessidade brasileira. O currículo tradicional fala em economia como disciplina fundamental, quase sempre ministrada no primeiro ano. São rudimentos de ciência econômica, insuficientes para fazer face às requisições para as quais o operador jurídico se vê chamado na contemporaneidade. Da mesma forma como insuficiente se mostra a transmissão de rudimentos jurídicos aos futuros administradores, economistas e contadores.

A interação entre o direito e a economia já existe, mas não há muitos exemplos de *cursos direcionados*, contemplando as necessidades do mercado. E nada obsta que se faça a opção por um curso priorizador da feição econômica dos problemas jurídicos. Ao contrário, as atuais diretrizes cur-

22 O número de faculdades de direito no Brasil equivale ao dobro das similares nos Estados Unidos, e a Ordem dos Advogados do Brasil sempre vem se posicionando contra a criação de novas unidades.

23 Wald, Moraes e Wald (1996, p. 33) asseveraram que “o mundo jurídico brasileiro continuou, por muito tempo, refletindo, nas suas leis e nos seus estudos doutrinários, o chamado privatismo doméstico, a família patriarcal, a política dos governadores, que se inspirou nas capitânicas hereditárias de outrora, a onipotência de uma burocracia que, em nome do Estado, e no seu próprio interesse corporativo, desconhecia e desrespeitava interesses individuais e sociais e que não tinha qualquer parcela de espírito empresarial.” De outro lado, salienta o notável civilista, a idéia não é nova, pois já há cerca de 50 anos San Tiago Dantas clamava pela renovação da nossa dogmática jurídica (R.F. 490, v. 98, p. 29).

riculares do curso jurídico prevêm a inclusão de outras matérias e novos direitos, assim como a concentração em uma ou mais áreas de especialização, segundo as vocações e demandas sociais e de mercado de trabalho.²⁴

Tudo recomenda um curso jurídico diferenciado, um salto qualitativo na formação de um jurista que não desconheça o intrincado das questões econômicas; que possa bem apreender a questão de fundo, não se satisfazendo com a solução processual, mais confortável diante das dificuldades postas pela complexidade da matéria; que não permaneça atado às conclusões do experto, as quais não pode traduzir.

Não há mais lugar, no mundo moderno, para a compartimentação impermeável do estudo. Pobre jurista aquele que for apenas jurista, assim como não será profissional completo aquele que se dedicar apenas à economia.

A interpenetração já existe e cumpre seja institucionalizada. O ministro Pedro Malan, ao encerrar o seminário “Aspectos Jurídicos do Sistema Financeiro” [Escola Nacional da Magistratura (*Anais*, 1997, p. 135)], fez um relato interessante:

“Já contei certa vez a referência que uma importante pessoa fez aos advogados, depois de uma experiência não muito animadora, no início dos anos 40. Achava ela, na sua falta de interação com o mundo do Direito, apenas vivendo o mundo da Economia, que os advogados tendiam a transformar o senso comum em ilegalidades. Mas ela se arrependeu do julgamento que tinha em 39, 40. Num magnífico discurso de encerramento da Conferência de Bretton Woods em 1945... disse que os advogados haviam – ao longo dos anos que demoraram os debates e a elaboração dos artigos constitutivos do Fundo e do Banco Mundial – transformado o jargão dos economistas em prosa, que haviam corrigido erros palmares dos economistas e com muita freqüência haviam transformado a prosa dos economistas em poesia.”

Convergem hoje inúmeras condições propícias a uma renovação de instituições e fórmulas. Se as melhores intenções e os mais sadios propósitos podem esbarrar em arcaísmo, desinformação e preconceito, impõe-se arrear as causas e clarificar as consciências.

Talvez seja utopia pensar-se num projeto de tamanha extensão. Sem utopia, porém, não se construirá o Brasil justo, fraterno e solidário, prometido pelo constituinte e com que todo brasileiro se permite sonhar.

24 Artigo 6º, parágrafo único, e artigo 8º da Portaria 1.886, de 30.12.94, do Ministério da Educação e do Desporto.

Referências bibliográficas

- BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. A essência do programa de privatização. In: *Aspectos jurídicos, econômicos e sociais da privatização*. Escola Nacional da Magistratura, 1998.
- DELGADO, José Augusto. Aspectos jurídicos da privatização. In: *Aspectos jurídicos, econômicos e sociais da privatização*. Escola Nacional da Magistratura, 1998.
- FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. *O Poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas*. Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, 1996.
- FIGUEIRA JR., Joel Dias. *Arbitragem, jurisdição e execução e execução*. 2ª ed.; São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.
- FONSECA, Eduardo Gianneti da. O abuso do escândalo e os vícios da privatização. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, p. 513, 26 de novembro de 1998.
- JOBIM, Nelson. A distinta origem do pensamento dos economistas e juristas. In: *Aspectos jurídicos, econômicos e sociais da privatização*. Escola Nacional da Magistratura, 1998.
- NASSIF, Luís. Hora de rever a privatização. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 16 de março de 1999.
- NUNES NETO, João. A privatização do setor elétrico. In: *Aspectos jurídicos, econômicos e sociais da privatização*. Escola Nacional da Magistratura, 1998.
- PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Lógicas do governante e do juiz. In: *Aspectos jurídicos, econômicos e sociais da privatização*. Escola Nacional da Magistratura, 1998.
- SALEJ, Stefan. Privatizar: como, por que e para quem. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 19 de abril de 1998.
- SANCHES, Sydney. Os juízes precisam de informação antes de julgar. In: *Aspectos jurídicos, econômicos e sociais da privatização*. Escola Nacional da Magistratura, 1998.

SARAMAGO, José. *Cadernos de Lanzarote – diário – II*. Lisboa: Editorial Caminho S.A., 1995.

WALD, Arnoldo. Aspectos jurídicos da privatização. In: *Aspectos jurídicos, econômicos e sociais da privatização*. Escola Nacional da Magistratura, 1998.

WALD, Arnoldo, MORAES, Luiza Rangel de, WALD, Alexandre de M. *O direito de parceria e a nova lei de concessões*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1996.



12

Evolução do mercado de telecomunicações no Brasil no período pós-privatização

Antonio Carlos Valente da Silva*

*Conselheiro da Anatel.



Inicialmente, muito obrigado pelo convite formulado pelo BNDES à Anatel para que aqui estivéssemos presentes para trazer aos senhores algumas informações e idéias que temos a respeito do setor de telecomunicações, que, como foi dito aqui, tem grandes perspectivas de modificações e de transformações muito rápidas e onde as coisas seguramente acontecem em benefício do usuário, do cidadão, e que acontecerão, cada vez mais, no próximo século, nesta direção.

Em 1994 vivíamos – e isto já foi dito aqui – em um ambiente de monopólio, com o governo atuando como regulador e proprietário das empresas de telecomunicações, especificamente aquelas ligadas ao Sistema Telebrás, com grandes problemas em relação à geração de caixa nas empresas, defasagens tarifárias profundas, dificuldades de investimentos, demanda por atender em volume inimaginável... E tudo isso num quadro de poucas perspectivas, até porque a nossa própria Constituição estabelecia que a prestação de serviços de telecomunicação era monopólio da União.

Já em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, no primeiro semestre era encaminhado ao Congresso Nacional a proposta de Emenda Constitucional nº 8, que em julho flexibilizou o monopólio estatal das telecomunicações no Brasil. Naquela época imaginávamos que haveria a necessidade de ser enviada ao Congresso Nacional uma lei para que fosse ordenado juridicamente o setor de telecomunicações, que até então era regido pela Lei 4.117, de 1962. Também tínhamos a consciência de que um processo que levasse à aprovação no Congresso Nacional de uma lei mais geral, que reestruturasse todo o setor, seria um processo longo, demorado, e por isso o governo optou por trabalhar na elaboração do que chamamos de Lei Mínima (a Lei 9.295), que em meados de 1996 permitiu que houvesse a prestação privada de serviços de telefonia móvel celular, de serviços via satélite e também de serviços em valor adicionado em regime de competição já baseado na proposta de emenda constitucional aprovada em 1995.

Esta ação do governo tornou possível que, no início de 1997, os Editais da Banda B – o serviço móvel celular é prestado no Brasil na faixa de 850 MHz, com Bandas A e B – pudessem ser feitos. Em abril de 1997, recebemos no Ministério das Comunicações as propostas para exploração dos serviços na Banda B. E, em julho de 1997, depois de um longo período de tramitação e intensos debates no Congresso Nacional, foi aprovada então a Lei 9.472 (a Lei Geral das Telecomunicações), que reformulou todo o setor no Brasil. Basicamente, ela é constituída de quatro Livros. O Livro 1 define os direitos do cidadão, do usuário, e estabelece que ele tem direito ao acesso ao serviço de telecomunicações, à não-discriminação quando desejar ter este acesso

ao serviço, à escolha do seu prestador de serviço e à inviolabilidade de suas comunicações. O Livro 2 estabelece a criação da Anatel, autarquia especial ligada ao Ministério das Comunicações e composta por cinco dirigentes: um presidente (atualmente o dr. Renato Guerreiro) e quatro conselheiros (eu sou um deles). Os conselheiros têm mandato fixo, que, nesta primeira administração, será de três anos – no caso do dr. Renato Guerreiro – até quatro, cinco, seis e sete anos – no caso dos conselheiros –, o que fará com que, com a saída do primeiro conselheiro (o nosso presidente), tenhamos a cada ano a renovação de um conselheiro na Anatel, o qual terá a partir de então um mandato de cinco anos.

A Anatel, criada em novembro de 1997, foi encarregada de construir todo o arcabouço regulatório decorrente da Lei Geral das Telecomunicações, o qual foi utilizado intensamente no processo de privatização do Sistema Telebrás, que acabou ocorrendo em meados de 1998. Dentre esses documentos elaborados pela Anatel, vale a pena destacar alguns extremamente importantes: a) o Plano Geral de Outorgas, que dividiu o Brasil em áreas de prestação de serviço telefônico e permitiu que futuramente viessem a ser realizadas as licitações para a exploração do serviço telefônico em competição com as empresas operadoras, as concessionárias que hoje prestam o serviço; b) o Plano de Metas de Universalização, já que toda lei geral é baseada em dois pilares: a universalização do serviço e a competição na prestação do serviço, de uma maneira geral; o Plano de Metas de Universalização estabelece que todo cidadão tem direito ao serviço e todas as localidades, por menores que sejam, têm de ser atendidas num determinado prazo, com telefones públicos e residenciais, ou seja, todo o conjunto de informações necessário para que o cidadão possa contar com o serviço telefônico; c) o Plano de Metas de Qualidade, que estabeleceu regras claras para a prestação do serviço, pois não adianta ter o serviço apenas em quantidade adequada, mas também com a qualidade adequada; neste Plano de Metas estão estabelecidas todas as condições para reparo, atendimento numa loja, atendimento através de telefone e todo o conjunto de informações e definições necessárias à prestação do serviço; e d) mais tarde, os Contratos de Concessão.

É importante que se note – e isso hoje chegou a ser comentado aqui – que as empresas públicas tinham um controle muito reduzido por parte do Estado enquanto regulador. E o fato concreto é que as empresas concessionárias não tinham contrato de concessão, os quais foram então elaborados em meados de 1998, anteriormente à privatização, e tiveram, como anexo, todos os planos que mencionei anteriormente. Ou seja, no momento em que se deu a privatização, aqueles que adquiriram as empresas estatais

sabiam exatamente em que condições as estavam assumindo, pois os contratos de concessão eram absolutamente claros e detalhados, permitindo que a sucessão nas empresas se desse sem maiores problemas. Outros documentos importantes foram elaborados também, como, por exemplo, o Regulamento Geral de Interconexão, que nesse novo cenário de competição entre diversos prestadores é fundamental. Mundialmente, sabe-se que esta é a principal questão, a principal dificuldade no relacionamento entre os prestadores que atuam num mercado competitivo.

Ao final de julho de 1998, concretizou-se a privatização do Sistema Telebrás com sucesso, arrecadando-se cerca de US\$ 19 bilhões pela parcela que a União dispunha (aproximadamente 17% do capital votante). E iniciou-se imediatamente o lançamento dos editais para as denominadas empresas-espelho, aquelas que irão competir com as empresas de telefonia fixa. Estes editais foram sendo conhecidos gradativamente, e hoje já temos selecionada a empresa que irá competir com a Telemar na área da Região I, onde se inclui a Telerj (a Canbrá, associada à Bell Canada), a empresa que irá competir com a Embratel (a Bonari, que tem a norte-americana Sprint, competidora nos Estados Unidos da MCI, que acabou adquirindo a Embratel) e a empresa que vai operar no Estado de São Paulo (a Megatel, que também tem uma associação com a Bell Canada).^{*} Restam ainda por licitar as áreas das regiões Centro-Oeste e Sul, mas estamos tomando as providências necessárias para que isso ocorra.

E com relação ao futuro? O que o futuro nos reserva em termos de telecomunicações? Primeiro, temos a questão da qualidade. Acho que estamos numa situação em que podemos afirmar com segurança que teremos a partir de agora um aumento muito forte na qualidade. Não só porque ela é um item exigido nos contratos de concessão que começam a valer no final de 1999 (porque nós procuramos estabelecer um período de cerca de 18 meses para que as empresas privatizadas pudessem se adaptar às novas regras de universalização e qualidade), mas também porque esta é uma condição básica para que haja aumento de faturamento nessas empresas. Quer dizer, deficiências de qualidade não interessam ao prestador de serviço, que depende da qualidade para que haja faturamento. E, na realidade, o que temos hoje, apesar de estarmos falando aqui em melhorar a qualidade, conforme o Bolívar citou, é um problema de qualidade, localizado, no país (mais especificamente, a Telefônica em São Paulo, que acabou tendo uma dimensão nacional).

* N.E.: A compra da Sprint pela MCI provavelmente irá exigir uma reestruturação acionária na telefonia de longa distância.

É importante dizer que muitos dos problemas que hoje estão sendo resolvidos, não só pela Telemar, mas também pela Telefônica e outras empresas, são os mesmos que elas herdaram das empresas recém-privatizadas. Só para dar uma idéia, na época da privatização havia cerca de 1,8 milhão de usuários que adquiriram planos de expansão que precisavam ser atendidos. Planos de expansão que tinham sido vendidos em 24 meses, 20 meses, 22 meses, antes do processo de privatização, e que precisavam ser entregues. No caso específico de São Paulo, eram cerca de 600 mil planos de expansão, vendidos em outubro/novembro de 1996. O que aconteceu foi que a Telefônica começou a dar uma ênfase muito grande à questão do atendimento aos planos de expansão e, com isso, provocou danos muito sérios à qualidade do serviço, afetando pessoas que não tinham nada a ver com a instalação de plano de expansão. Nós, na Anatel, tomamos as providências necessárias com relação à fiscalização – que foi outra preocupação levantada aqui na Mesa – e estabelecemos desde o início uma ação fiscalizadora muito forte sobre as operadoras estaduais. Já aplicamos sanções, já realizamos auditorias, temos feito reuniões freqüentes e, apesar disso tudo, o que podemos dizer é que hoje, no Brasil, daquelas centenas de milhares de planos de expansão vencidos, existem somente quatro mil para serem entregues. Há apenas uma exceção: o município de Mangaratiba, no Rio de Janeiro, que tem um problema com a prefeitura local. Mas, quando este problema localizado for solucionado, não teremos mais qualquer plano de expansão vencido, o que vira uma página na história das telecomunicações no Brasil.

Com relação à qualidade, especificamente, no Estado de São Paulo já não existem mais planos de expansão vencidos e já ocorre um resgate muito acelerado da qualidade. A Telefônica, agora, está direcionando fortemente sua atuação na recuperação dos níveis de qualidade, até porque, como mencionamos anteriormente, não prestar um serviço com qualidade, para o prestador do serviço, é, antes de mais nada, não faturar. E isso não é inteligente nem desejável. Obviamente, a Telefônica e outras empresas sofreram fortes sanções da Anatel, pois aplicamos multas que já ultrapassam R\$ 30 milhões e, por serem empresas internacionais, qualquer tipo de sanção sempre repercute muito mal, pois elas têm uma atuação mundial.

O segundo ponto é a oferta, que hoje está sendo acelerada. A obrigação das empresas de telefonia fixa era de ter instalado, no final de março de 1999, algo da ordem de 22,7 milhões de linhas, o que demonstra que elas estão acelerando as ofertas de serviço, já que à época da privatização existiam cerca de 20,2 milhões de terminais instalados, ou seja, um crescimento de mais de 12% em pouco mais de sete meses de gestão privada.

No caso da telefonia celular, hoje já temos 8,4 milhões de usuários. Há pouco mais de 12 meses eram cerca de 4,5 milhões, o que demonstra que rapidamente a oferta vai se incrementar, não só pelas exigências que estamos impondo em termos dos contratos de concessão, mas também pelo fato de que é um excelente negócio o atendimento à população brasileira nesse mercado de telecomunicações.

O terceiro ponto a destacar são as tarifas. O que podemos esperar daqui para a frente? O que esperamos é que as tarifas comecem a cair, o que já está ocorrendo de maneira muito acentuada no caso do serviço móvel celular. Há alguns meses tínhamos dificuldades de obter o serviço, com valores de habilitação bastante altos, e hoje vemos com prazer que as empresas que estão competindo nas Bandas A e B começam a fazer promoções, com valores de acesso já bastante reduzidos (aqui no Rio de Janeiro parece que é alguma coisa da ordem de R\$ 80). E é exatamente isso que vai fazer com que a qualidade e os preços venham a ser os mais adequados para o cidadão. No caso da telefonia fixa, existem as imposições às concessionárias, que são contratuais, de redução das tarifas ao longo do tempo, mas esse efeito benéfico deve ser ampliado exatamente com a entrada dos competidores. A Canbrá, quando entrar em operação no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte, ou a Megatel, em São Paulo, é que vão produzir, através do processo de competição, um efeito mais acentuado de redução de tarifas.

Por fim, o que consideramos uma obsessão na Anatel é a questão da introdução da competição em todos os serviços. Hoje, o Brasil está praticamente finalizando uma etapa extremamente importante, ou seja, a introdução da competição no serviço fixo de telefonia, o que é extremamente difícil no cenário mundial, pois poucas histórias de sucesso existem no mundo. Nós estamos a meio caminho de que isso ocorra. No caso da telefonia móvel celular, como mencionado, a competição já é plenamente eficaz na maioria das regiões brasileiras, exceto na Amazônia, onde deverá começar a acontecer provavelmente ainda em 1999, e nós desejamos que os óbices e as dificuldades que existem com relação ao processo competitivo sejam rapidamente superados. Com relação às questões regulamentares, somente dois serviços têm algum tipo de restrição à competição: o serviço telefônico fixo, pois o modelo brasileiro é o de manter o duopólio até 2001 e, a partir daí, uma situação de mercado livre, para quantas empresas se interessarem; e o serviço móvel celular, que tem um duopólio até o final de 1999 e, a partir daí, serão concedidas então outras licenças (PCS). Era isso o que eu queria falar e agora me coloco à disposição para qualquer pergunta.



13

O futuro da privatização no Brasil

Ricardo Coelho*

*Sócio do escritório de advocacia Pinheiro Neto – Advogados,
Rio de Janeiro.

Inicialmente, gostaria de agradecer o convite do BNDES e da OCDE e de estar acompanhado de figuras ilustres e de notório saber, não só na Mesa como na platéia. Vim aqui hoje para falar um pouco sobre a visão do profissional de direito, do advogado, sobre o futuro da privatização. Minha primeira reação ao me deparar com o tema foi prever que o futuro da privatização é um só: acabar. Porque vai chegar um momento em que os ativos vão se esgotar ou não vão ser mais atrativos, de modo que o futuro da privatização é acabar. O que eu gostaria de fazer nesta apresentação é antever as novas realidades sociais e econômicas de mercado que a nova legislação trazida pelo processo de privatização vai nos reservar no futuro. E como se preparar para esta nova realidade que já está acontecendo. Por que privatizar? Gostaria de me socorrer daquela canção popular que diz: “Quando eu penso no futuro, eu me lembro do passado...” Então, por que privatizar? Déficits públicos enormes, falha do governo na gestão de vários negócios em que detinha o controle ou monopólio, necessidades sociais enormes nas áreas de saúde e educação, tudo isso levou – como falou o dr. Lamounier – a uma mudança na ideologia, na forma do pensamento que orienta a ação.

Lembrando, então, o jurista Hans Kelsen, ao estudar a “Grundnorm” (isto é, “Norma Fundamental”), que indagava: “por que as pessoas obedecem à Constituição?” No Brasil prevalece o regime do Direito Romano, há uma hierarquia das leis, e a maior delas é a Constituição. E por que obedecemos à Constituição? Ora, existe um pacto social, um consenso, de que todos devemos obedecer a uma determinada norma para que possamos progredir. Então, essa nova ideologia, esse novo compromisso do governo, fez com que fossem elaboradas novas leis, além das existentes, que propiciaram a privatização no Brasil. Quais são os objetivos imediatos da privatização? Primeiro, reformar o que já existe e, segundo, dar novas oportunidades a diferentes *players* do mercado, como é o caso, por exemplo, das empresas-espelho na área de telecomunicações. Esta mudança de ideologia pode ser verificada em vários setores da economia: siderurgia, metalurgia, petroquímica, óleo & gás, ferrovias, mineração, telecomunicações, nas suas várias modalidades, energia elétrica, hidrelétrica e termelétrica, tanto na geração como na transmissão e distribuição, no setor financeiro, a privatização de alguns bancos estaduais e federais, saneamento, química e fertilizantes, correio postal, transportes, não só terrestres, mas marítimos e fluviais, e aeroportos.

Nos diferentes níveis de privatização – federal, estadual e municipal – houve algumas questões jurídicas, como discutido anteriormente com relação ao saneamento, sobre a competência para privatizar empresas desse setor, e

se esta caberia ao estado ou ao município. Diferentes estruturas podem ser e têm sido adotadas nessa área de privatização, seja através da venda de ativos, venda da empresa, ou transferência da concessão dada pelo governo – direta ou indiretamente – para exploração de um determinado mercado, como é o caso da telefonia, por exemplo, ou para exploração de poços de petróleo, ou para arrendamento, como é o caso, por exemplo, da malha ferroviária da Rede Ferroviária Federal S.A.

Dentro desse cenário, gostaria de começar pela Constituição federal de 1988 além de uma miríada de leis para regular e formar o arcabouço jurídico que permitiu e tem permitido no Brasil privatizar de uma forma consistente e equilibrada. Desde 1990, além da própria Lei da Privatização – que vai ser discutida mais adiante –, tivemos as Leis de Proteção ao Consumidor, de Exploração dos Portos, de Licitações Públicas, Antitruste, de Mineração (abertura das atividades de mineração), a revisão do conceito de empresa nacional sem discriminar mais a origem do capital que controla a empresa brasileira, a flexibilidade nas telecomunicações e no monopólio da União nas atividades ligadas ao petróleo, a Lei de Concessões (em 1995), a lei que regula os direitos difusos de interesse coletivo, a Lei do Plano Real, que na verdade foi originalmente uma medida provisória adotada de 1994, importante porque determina que os recursos da privatização sejam basicamente utilizados para abatimento da dívida pública mobiliária federal. Ainda em 1995 tivemos a lei do setor elétrico; em 1996 uma emenda constitucional que abriu o mercado de resseguros e a lei que regula a arbitragem no Brasil; em 1997 as leis do petróleo e das telecomunicações e uma nova lei da privatização (Lei 9.491); em 1998 uma outra emenda constitucional que flexibilizou regras de licitação pública para empresas públicas e sociedades de economia mista. Todas essas legislações têm uma regulamentação específica, como, por exemplo: a Lei de Meio Ambiente, consolidada em 1998 e que é relacionada à Lei 6.938, de 1991; uma medida provisória sobre a privatização de instituições financeiras, reeditada em 1999; a regulamentação federal de todo esse arcabouço legal; afora as legislações estadual e municipal.

Tudo isso é para mostrar que o trabalho do advogado não é fácil. Temos ainda os TPRs, Títulos de Participação em Receita de concessão de serviço público, elaborados pelo BNDES em um trabalho brilhante juntamente com discussões de vários setores do mercado e que se encontra hoje no Congresso Nacional. É o Projeto de Lei 216, de 1997, que tem uma característica importante que permite a emissão de títulos lastreados na receita gerada pela concessão, de tal forma que o valor recebido, apesar de transitar pela concessionária, não é considerado patrimônio desta e, por-

tanto, não está sujeito à prioridade de crédito no caso de falência da concessionária. Outra questão que não foi enfrentada pela legislação é a privatização dos aeroportos, como existe em outros países, mas que provavelmente vai ser uma das próximas questões a serem abordadas. Em razão de toda essa nova legislação e dessa nova ideologia que tem direcionado os atos do governo, seu novo papel a ser desempenhado é a supervisão através de agências criadas para cada setor específico, como telecomunicações, petróleo, energia elétrica, águas, aviação civil etc. A grande ênfase dada pelo governo deverá ser com relação à proteção dos direitos difusos e os direitos dos interesses coletivos, não só artísticos e culturais, como aquelas infrações de ordem econômica, defesa do consumidor e do meio ambiente.

Novos desafios, enfim, são colocados para os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de uma forma harmônica. Para o Legislativo, principalmente no que diz respeito à reforma da política partidária e ao andamento e aprovação dos projetos de lei de interesse que ainda estejam pendentes. Para o Executivo, não só na sua função de supervisionar e controlar os abusos porventura praticados no mercado, como também aproveitar e fazer investimentos de natureza social, já que os recursos da privatização têm sido utilizados para abatimento da dívida pública mobiliária federal, o que faz com que, em termos de orçamento, sobrem mais recursos para investir em áreas de interesse social, a exemplo da educação e da saúde. Há uma política consistente, através da reforma no modo de incidência e cobrança dos tributos, e uma nova realidade que agora se observa é a não-utilização de recursos para financiar serviços que foram privatizados. Pode haver então um crescimento talvez do número de taxas, tarifas, de forma que só pague pelo serviço o consumidor daquele determinado serviço, sem que se utilize mais impostos para financiar essas atividades. E, além disso, coordenar, também, como líder do Mercosul, as operações no mercado sul-americano.

Após esta visita a todo esse arcabouço jurídico relacionado à privatização, pode-se então, quem sabe com alguma sorte, tentar antever o que pode acontecer e qual vai ser a nova realidade do mercado. O primeiro fator que vale a pena mencionar é uma mudança de comportamento, quer dizer, a mudança de mentalidade trouxe uma mudança de comportamento. Eu me lembro que ouvi o dr. Modiano comentando ter sido feita há alguns anos pelo governo federal uma previsão de receita da ordem de US\$ 40 bilhões, mas que a conjuntura política não permitia dizer que os recursos para atingir estes US\$ 40 bilhões viriam de privatização. Hoje em dia, com exceção da Petrobras e do Banco do Brasil, já se pode falar abertamente sobre privati-

zação dos vários setores da economia, de modo que isso representa uma demonstração da mudança de mentalidade e de comportamento do governo. Mudaram também, da mesma forma, os consumidores, com o estímulo e o crescimento da influência dos órgãos de proteção, em diversas áreas da economia.

São necessárias ainda reformas fiscais, quer dizer, um sistema de impostos enxuto que permita uma distribuição mais eqüitativa do ônus fiscal por todos de acordo com a sua produtividade. O governo deverá fomentar as exportações como forma também de equilibrar seu déficit. É importante o fortalecimento de instituições, seja através do Ministério Público, com uma atuação mais ativa, ou de organizações não-governamentais ligadas ao meio ambiente e aos diversos setores de proteção ao interesse coletivo, bem como a criação de novas agências reguladoras para supervisão pelo governo, agora não mais diretamente, mas indiretamente, através dessas agências com *expertise* no mercado em que atuarão. É um novo posicionamento perante a sociedade: competição livre, capital estrangeiro livre, competição baseada em competência, sem preferências fisiológicas, sem preferências ideológicas, em termos de origem de capital. Eu me lembro sempre que o embaixador Roberto Campos costuma mencionar que não se deve querer reinventar a roda.

O papel do BNDES foi importantíssimo, seja antes, durante ou após a privatização: antes, na modelagem, na preparação do mercado; durante, garantindo a transparência de todo o processo; depois, dando o suporte financeiro necessário para o investidor enfrentar mercados que ainda não haviam sido desbravados pelo setor privado. Outra questão importante é a experiência que devemos aproveitar dos países estrangeiros, o direito comparado: verificar o que aconteceu na Inglaterra; verificar o que aconteceu no Chile com a falta de regulamentação, para evitar que tenhamos também três horas de racionamento, como lá ocorreu com a energia elétrica; verificar o que aconteceu na Argentina; verificar para não repetir os mesmos erros desses mercados e aproveitar o que eles têm de bom. Porque aprender, muitas vezes, é copiar. A gente nasce e, desde pequeno, fala porque escutou alguém falar. Então, é importante aprender com a experiência de outros países para investir na melhoria da qualidade dos serviços e produtos oferecidos.

A partir do momento em que há um mercado livre e aberto à competição, uma legislação dando apoio ao consumidor para questionar a qualidade e a pontualidade dos serviços que estejam sendo prestados, passa a existir maior preocupação dos setores produtivos com o atendimento à qualidade

e com a competição dos serviços e produtos oferecidos. As novas preocupações, hoje, são as grandes reestruturações com relação às medidas antitruste, de resguardo à dominação selvagem de mercados, ao meio ambiente, ao código de proteção ao consumidor. Devemos ressaltar ainda a proteção dos interesses coletivos e dos direitos difusos, a arbitragem comercial, com o aumento da resolução de disputas através de procedimentos arbitrais fora do Judiciário, não só quando a importância do tema em discussão exija sigilo, como, por exemplo, no caso de segredos comerciais, como também pressupõe a *expertise*, das pessoas e dos árbitros que vão julgar, nos assuntos objeto da controvérsia. A esse respeito, é importante ressaltar, a título ilustrativo, as reformas no Judiciário para permitir maior agilidade na apreciação dos processos, mas uma agilidade que não fira a cautela que todos nós, antes de sermos empresários, antes de sermos profissionais, pretendemos que o Judiciário tenha, pois é uma preocupação de todos nós como cidadãos.

Então, sem perder de vista essa preocupação com a cautela que o Poder Judiciário deve ter na apreciação das controvérsias, outra questão fundamental – já mencionada nestes debates – que vale ser mencionada é a criação e existência de Escolas da Magistratura, ou seja, permitir a juízes novos, ou a juízes não tão novos assim, o acesso a informações de ponta através de profissionais do mercado. Por exemplo, há questões de direito que não são ensinadas na faculdade e que são realidades de mercado. Deve ser criada uma infra-estrutura de suporte para aprimoramento do Poder Judiciário. Muitas vezes não se tem condição de acesso e oportunidade para o Judiciário se aprimorar devido ao custo e à falta de instrumentos de custeio apropriados.

Uma outra questão diz respeito à reestruturação profunda da atividade empresarial. Eu me lembro, por exemplo, do caso da Petrobras, que atuava com parceiros na distribuição de petróleo sem ter um contrato firmado entre eles. Hoje em dia, se se pretende utilizar receitas para estruturar operações de *project finance*, por exemplo, como se pode, do ponto de vista legal, oferecer em garantia as receitas que a empresa tem dessas distribuidoras se não possui um contrato por escrito? Quer dizer, todo esse relacionamento entre as empresas também muda. É a questão da *corporate governance*, administração das empresas familiares, que deixam de ser familiares: empresas que começam a crescer, a ter acesso ao mercado de capitais, a se preocupar com gestão empresarial, aumentando a importância atribuída à direção profissional das empresas no país. Surge também a questão do fomento ao transporte intermodal com a privatização de diversas atividades aqui no Brasil. É a responsabilidade civil devido aos interesses coletivos e

difusos, que trazem com isso uma preocupação grande com indenização, que por sua vez traz uma preocupação grande com a contratação de seguros, desenvolvendo, também, o mercado de resseguros no Brasil. É a transparência das operações, uma preocupação de logística com as oportunidades de mercado. É o desenvolvimento de setores que antes estavam adormecidos, como, por exemplo, o do turismo.

Uma outra questão importantíssima é a possibilidade – e isso é fundamental – de crescimento e acúmulo da poupança interna de que o Brasil tanto precisa – principalmente no setor privado –, o fortalecimento do mercado de capitais, com novos títulos que vão ser lançados no mercado e o acesso a fontes de capitalização mais baratas, e também o investimento na área social feito pelo governo. Com base na legislação brasileira, acho que todas essas características formam o cenário que se colocaria para o futuro. Gostaria de agradecer esta oportunidade de ter estado aqui e ter trocado essas idéias com todos os presentes.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Av. República do Chile, 100
CEP 20139-900 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (0XX21) 277-7447
Fax: (0XX21) 240-3862

FINAME – Agência Especial de Financiamento Industrial

Av. República do Chile, 100 – 17º andar
CEP 20139-900 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (0XX21) 277-7447
Fax: (0XX21) 220-7909

BNDESPAR – BNDES Participações S.A.

Av. República do Chile, 100 – 20º andar
CEP 20139-900 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (0XX21) 277-7447
Fax: (0XX21) 220-5874

Escritórios**Brasília**

Setor Bancário Sul – Quadra 1 – Bloco E
Ed. BNDES – 13º andar
CEP 70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (0XX61) 322-6251
Fax: (0XX61) 225-5179

São Paulo

Av. Paulista, 460 – 13º andar
CEP 01310-904 – São Paulo – SP
Tel.: (0XX11) 251-5055
Fax: (0XX11) 251-5917

Recife

Rua Antonio Lumack do Monte, 96 – 6º andar
CEP 51020-350 – Recife – PE
Tel.: (0XX81) 465-7222
Fax: (0XX81) 465-7861

Belém

Av. Presidente Vargas, 800 – 17º andar
CEP 66017-000 – Belém – PA
Tel.: (0XX91) 216-3540
Fax: (0XX91) 224-5953

Internet

<http://www.bndes.gov.br>