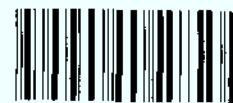


TCC/UNICAMP
B417d
IE/765



1290000765



TCC/UNICAMP B417d

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA

DESREGULAMENTAÇÃO DE MONOPÓLIOS ESTATAIS:

UMA ANÁLISE DO DEBATE EM QUESTÃO

ALUNA: MARINA FAGUNDES BELLINI

ORIENTADOR: SÉRGIO PRADO

BANCA: MÁRCIO WOHLERS DE ALMEIDA

CAMPINAS

TCC/UNICAMP
B417d
IE/765

dezembro de 1994

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO
INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP

ÍNDICE

I - Introdução	02
II - O processo de privatizações no Brasil	05
III - Metodologia para uma análise do debate	16
III.1. Uma tipologia dos argumentos em pauta	17
III.2. Identificação dos agentes	33
III.3. Diferenciação das propostas segundo sua forma regulatória	38
IV - O debate sobre o setor de telecomunicações	40
V - O debate sobre o setor petróleo	54
VI - O debate sobre o setor elétrico	67
VII - Algumas conclusões	78
VIII - Bibliografia	81

I - INTRODUÇÃO

O presente trabalho constitui o resultado de uma pesquisa que se propôs a tentar mapear, compreender e avançar na discussão sobre a desregulamentação de monopólios estatais brasileiros.

A análise é estruturada em duas partes: uma que trata sinteticamente do processo de privatizações no Brasil até a atualidade, e outra que aborda o debate em torno de futuras modificações institucionais nos setores de telecomunicações, petróleo e elétrico.

Como introdução, tem-se uma descrição geral do processo de desestatização que ocorreu a partir da década de oitenta no Brasil e que se encontra atualmente restringido e estagnado.

Do atual momento estacionário do PND (Programa Nacional de Desestatização), em que privatizações não estão ocorrendo, agentes vão surgindo e compondo o debate sobre a extensão do programa, e suas diferentes argumentações embasam, de forma mais ou menos consistente, alternativas distintas para a continuidade do processo e sua maior abrangência.

A intersecção destes temas é o ponto relevante que o trabalho pretende analisar: a partir de uma dada situação do setor produtivo estatal brasileiro debate-se sobre seus caminhos futuros em relação a alterações das fronteiras entre público e privado, apontando-se as mudanças institucionais que são defendidas ou não segundo interesses divergentes expostos em proposições variadas.

Para a análise do debate optou-se pela construção de uma metodologia específica: um esquema de classificação dos argumentos a ser utilizado no entendimento das propostas dos agentes em atuação nas discussões dentro dos distintos setores em questão. Tomando como base essa estrutura analítica, apresenta-se, através de um esforço de compreensão e depuração das proposições, um mapeamento da situação.

Salientando as particularidades setoriais, busca-se entender tais especificidades dentro de um contexto amplo de reestruturação do setor produtivo estatal brasileiro, o qual está passando por questionamentos - tratando dos setores de telecomunicações, petróleo e elétrico - de seu modo monopolista de produção e da eficiência de cada empresa prestadora de serviços ou fornecedora de bens.

Reconhece-se tal polêmica dentro do processo de Revisão Constitucional que ocorreu entre fins de 1993 e

meados de 1994. Nela foram questionados os monopólios estatais, os meios de suprimi-los e um conseqüente avanço das privatizações, sem, contudo, ter havido resultados efetivos neste sentido.

Apresenta-se, também, o recente processo eleitoral (segunda metade de 1994) e as propostas apresentadas pelos então candidatos à Presidência da República no que diz respeito às questões dos monopólios estatais. Aponta-se o resultado das eleições como fator condicionante da continuidade e do direcionamento de debate.

Finaliza-se o trabalho com algumas conclusões acerca dos caminhos atualmente trilhados no que diz respeito à institucionalidade dos setores de telecomunicações, petróleo e elétrico; sem incorrer em um exercício de futurologia, pretende-se apresentar tendências e os pontos que as sustentariam num futuro próximo.

Ressalta-se, com o texto conclusivo, o caráter conjuntural da monografia aliado à sua proposição enquanto um trabalho analítico de um problema atemporal que é a definição das áreas de atuação do Estado e a relação deste com o setor privado. Trabalha-se na busca do entendimento de como os agentes, confrontando-se nesta argumentação, acabam por direcionar a nova estruturação do setor produtivo estatal brasileiro.

II - O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL

Em meados dos anos setenta, emergia a idéia de um universo "exagerado" de empresas estatais, que exigiam controle quanto aos seus dispêndios ou privatização. Com a quebra do consenso em torno da estatização abria-se espaço para que se iniciasse o processo de privatizações.¹

De 1981 a 1990 foram privatizadas empresas estatais de pequeno porte, não pertencentes a setores estratégicos de serviços públicos, insumos básicos e infra-estrutura; além da venda de algumas pequenas empresas controladas por diversos órgãos e ministérios, a parte substantiva das vendas representou o descarregamento da carteira do BNDES, que herdou um diversificado plantel de empresas antes privadas, apoiadas por políticas de fomento nos anos setenta. Foram transações que buscavam resultados rápidos, sem se atrelarem a um programa de desenvolvimento e reestruturação industrial. Os recursos advindos da alienação do patrimônio público procuravam aliviar problemas do nível de fluxos de gastos públicos, sem maiores pretensões de

¹ conforme (FUNDAP/IESP, 1993) a tentativa de estabelecer um controle efetivo sobre o setor público descentralizado iniciou-se com a criação da Secretaria de Controle da Empresas Estatais (SEST) no final de 1979, revertendo uma tendência de autonomia e descentralização que havia atingido seu ápice no período 1968/73.

resolver questões estruturais do âmbito fiscal, dado o baixo volume de recursos obtidos. O total arrecadado com as privatizações foi de cerca de US\$ 600 milhões. Foi a etapa inicial e de alcance limitado.

Resumindo, os elementos básicos do movimento de privatização na década de oitenta são:²

a) na maioria dos casos, verificaram-se reprivatizações de empresas de pequeno e médio portes, característica que contribuiu para inibir qualquer tipo de resistência por parte dos agentes envolvidos;

b) heterogeneidade das empresas, destacando a transferência do controle acionário de empresas controladas principalmente pelo BNDES ao setor privado nacional. Participaram, também, União ou empresas pertencentes a grupos estatais (Petroquisa, Siderbrás, CVRD, Embraer, dentre outros);

c) ausência de uma articulação dos programas de privatização com a política macroeconômica;

d) BNDES engaja-se no programa de privatização conduzido pelo governo federal e consegue sanar parte de sua carteira;

e) burocracia estatal esteve presente não apenas através da participação do BNDES como agente operacional,

² ver (FUNDAP/IESP, 1993).

mas também pela atuação dos representantes dos ministérios vinculados aos diferentes conselhos criados;

f) ausência dos sindicatos, sociedade civil e legislativo na condução do programa;

g) modelo institucional montado acabou sendo a referência para o atual processo de privatização.

O Programa Nacional de Desestatização (PND), implementado no governo Collor, por sua vez, apontava para a privatização de setores que apresentavam baixos níveis de investimento e/ou grande interesse por parte da iniciativa privada em adquiri-los, desde que fossem áreas sem impedimentos legais à alienação dos ativos, tais como siderurgia, petroquímica e de fertilizantes. Estava assim se consolidando política e institucionalmente o modelo de privatizações, menos atrelado à burocracia estatal³, mas ainda marcado pela forte restrição ao capital estrangeiro e sem tocar em áreas de monopólio e concessão estatal, o que não desmerece o caráter de ampliação das privatizações desta fase transcorrida.

O programa moldava-se ao cenário econômico internacional de "boom" privatizante e às exigências do

³ O modelo adotado no PND, centrado no trinômio Comissão-BNDES-consultores privados, envolve um grau de autonomia e distanciamento da burocracia estatal que não era presente no governo Sarney, quando o processo era conduzido pela burocracia do governo.

modelo neo-liberal do Banco Mundial com seus conceitos de Estado mínimo e valorização da concorrência em detrimento do monopólio nos diversos setores da economia. Embora o PND não se estendesse a alguns setores, como os especificamente tratados neste trabalho, já recebia a simpatia da comunidade internacional por propor a privatização de alguns grandes setores

A essência do programa era: "O primeiro objetivo é transformar companhias estatais em privadas. Estas, regidas pelas leis de mercado, com a conseqüente ênfase nos resultados, crescerão em termos de competitividade e eliminarão a tradicional ajuda financeira do governo ao setor produtivo estatal. Como resultado, o setor público adotará um modelo diferente: ao cessar suas atividades no setor produtivo (sobre todo o aço, produtos petroquímicos e fertilizantes), poderá dirigir seus esforços e seus recursos em direção às prioridades sociais."⁴

O PND foi de fácil aprovação no Congresso dado o favorável contexto político e a compatibilidade com a divulgação do Plano "Brasil Novo" do governo Collor no início de seu mandato.

⁴ ver (BNDES, junho/1993).

O âmbito em que o PND se propunha a atuar, em primeira instância, era a área que não apresentava impedimentos legais à privatização, como constata-se na lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990:⁵

Art. 2º - Poderão ser privatizadas, nos termos desta Lei, as empresas:

I-controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; ou

II-criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União.

(...) 3º - Não se aplicam os dispositivos desta Lei às empresas públicas ou sociedades de economia mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de acordo com os arts. 21, 159, inciso I, alínea "c" e 177 da Constituição Federal, ao Banco do Brasil, e ainda, ao órgão oficial ressegurador referido no inciso II do art. 192 da Constituição Federal.

O que foi reforçado no decreto nº 724 de 19 de janeiro de 1993 já no governo Itamar:

Art. 3º - Ficam excluídas do Programa Nacional de Desestatização:

⁵ ver Legislação do Programa Nacional de Desestatização.

1 - as empresas públicas e de sociedade mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de acordo com os artigos 21, 159, inciso I, alínea "c", e 177, da Constituição.⁶

O êxito da privatização da Usiminas foi o grande impulso à consolidação política e institucional do modelo de privatizações.⁷ O setor siderúrgico já se encontra privatizado. O setor de fertilizantes também se encontra nas mãos da iniciativa privada. No setor petroquímico está em fase final a privatização da Petroquímica União (PQU), última empresa ainda de controle estatal; resta ao Estado apenas participações minoritárias nas demais empresas do setor. O saldo desta primeira fase do PND foi de cerca de US\$ 10,5 bilhões.⁸

⁶ ver Constituição brasileira de 1988.

⁷ Uma das mais importantes operações foi a da Usiminas, empresa siderúrgica com vendas ao redor de US\$ 1,0 bilhão em 1991. O êxito de sua privatização, terminada em outubro de 1991, se revelou como uma virada no programa. Não só a resistência política diminuiu, mas também se consolidou a opinião pública favorável à privatização. (...) a privatização da CSN, levada a cabo em abril de 1993, representa também uma vitória significativa do programa. Como a primeira siderúrgica, criada pelo governo nos anos 40, a CSN se transformou no símbolo da aspiração do Brasil de independência industrial.

⁸ Durante o governo Collor foram privatizadas 15 empresas por um valor total de US\$ 4,7 bilhões. Já no período Itamar foram privatizadas 18 empresas por um total de US\$ 5,8 bilhões.

Analisando o universo das Empresas Estatais (EE) pode-se dividi-lo em quatro grupos essenciais:

1) áreas de monopólio	Prospecção, refino e transporte de petróleo e gás natural: Petrobrás.
2) áreas de concessão estatal	Serviços públicos que podem ser realizados por concessão exclusiva à empresa de capital estatal. Serviços telefônicos, telegráficos e de transmissão de dados: Telebrás.
3) áreas de concessão livre	Serviços públicos que podem ser realizados sob concessão a agentes privados: energia elétrica: Eletrobrás; portos: Portobrás; ferrovias: RFFSA; água e esgotos; infra-estrutura aéro-portuária; rodovias interestaduais.
4) área livre	Demais empresas industriais e de serviços em geral.

Fonte: IESP/FUNDAP (1993)

Após identificar o processo de privatizações no Brasil, anteriormente descrito, iniciado em 1981 e intensificado a partir de 1990 durante o governo Collor com a implementação do Programa Nacional de Desestatização (PND), tem-se que a maioria das empresas estatais da área livre já foi privatizada, encerrando assim uma etapa do processo.

Para maiores progressos na passagem do setor produtivo estatal brasileiro para as mãos do setor privado, exige-se um processo de revisão constitucional e legal que

regulamente as áreas de monopólio estatal (setores fechados) e as áreas de serviços públicos (setores restritos). Estes constituem os objetos preferenciais para a extensão do processo de privatizações.

A necessidade anterior à extensão do PND é a constituição de um aparato jurídico-constitucional que permita medidas efetivas para a desestatização de setores ou que permita a modernização do aparato de regulação e controle das concessões, da administração de preços e da fiscalização das operações dos monopólios estatais.

Destacam-se nessa problemática o setor petrolífero, o de telecomunicações e o de energia elétrica.⁹

Paralelamente à discussão da continuidade do processo de privatizações colocou-se em pauta um debate sobre a reforma da Constituição. "A nova Constituição brasileira, aprovada em 1988, representa um primeiro passo, consagrando um novo regime político e profundas transformações nas relações internas entre as várias instâncias e dimensões do Estado, o que já significa uma proposta de ampla reforma do setor público que, entretanto, está incompleta, uma vez que depende de legislação

⁹ Fora estes setores, o único grande setor ainda estatal é o ferroviário, privatização do qual não se encontra em discussão.

complementar. Nossa nova Constituição não resolveu - nem poderia - os problemas centrais de uma nova estratégia de desenvolvimento. (...) É claro que estas novas regras não podem ser estabelecidas *a priori*, dado que não só não há poder central capaz de impô-las como não há, neste momento, consenso entre os principais atores e agentes com poder de representação sobre o que fazer. Este é o impasse que se prolonga através da década."¹⁰

Nos meados de 1993 forças políticas apareciam explicitamente no sentido de efetivar reformas na Constituição. Dois dos grandes pontos debatidos e em torno do qual foram apresentadas mais de 500 emendas foi a desregulamentação dos monopólios da Petrobrás e da Telebrás.

Tem-se, então, a intersecção dos dois temas até o momento apresentados: o estancamento do processo de privatizações e a necessidade de mudanças constitucionais e legais. A possibilidade de ampliação do escopo da privatização para as áreas fechadas (setores petrolífero e de telecomunicações) e restrita (serviços públicos) depende da resolução das restrições jurídico-institucionais existentes que exigem, no primeiro caso, revisão constitucional e, no

¹⁰ ver (FIORI, 1991).

segundo caso, revisão legal regulamentadora da concessão para os serviços públicos.¹¹

Seguido de um frustrado processo de Revisão Constitucional (onde alterações passíveis de serem feitas através de emendas constitucionais, apesar de terem sido apresentadas e discutidas, não foram votadas), tem-se um momento de transição da economia brasileira de governos federal e estaduais e retomada das discussões sobre estes setores chaves da economia.

O âmbito em que o debate continuou foi o da acirrada disputa presidencial. Durante a campanha eleitoral propostas divergentes foram apresentadas pelos dois grandes partidos relevantes no processo eleitoral (PSDB e PT) para os setores de telecomunicações, petróleo e elétrico e as alternativas apontadas pelo presidente eleito para tomar posse em 1995 passam a predominar e ser o alvo das discussões.

Num momento de credibilidade do novo governo tanto internamente como externamente ao país, a situação parece propícia à intensificação do debate em questão e são prováveis medidas efetivas no sentido de uma nova configuração do SPE brasileiro e da sua relação com o setor privado nacional e estrangeiro.

¹¹ conforme (FUNDAP/IESP, 1993).

Para entender o debate que a pesquisa se propõe a analisar é importante conhecer as especificidades de cada setor que será estudado. O interesse do setor privado coloca-se com intensidade diferenciada em relação ao fim dos monopólios, à nova lei de concessões dos serviços públicos e à privatização. A formação de lobbies com a divulgação de propostas e críticas ao sistema vigente é fenômeno mais marcante no setor de telecomunicações, seguido pelo petrolífero e, por último, pelo de energia elétrica. Configura-se assim o que se pode chamar uma hierarquia do interesse privado para com a desregulamentação dos monopólios estatais em questão.

Apresenta-se, então, um mapeamento das discussões como suporte para que se levantem algumas hipóteses sobre a possível nova configuração e mecanismos de atuação do SPE brasileiro.

III - METODOLOGIA PARA UMA ANÁLISE DO DEBATE EM PAUTA

O processo de privatizações no Brasil cumpriu até agora sua primeira fase; a venda de empresas estatais iniciada em 1981 e intensificada a partir de 1990 atingiu um ponto de reduzido potencial de avanço, pois as empresas que não encontravam impedimentos legais à sua transferência para a iniciativa privada em sua maioria já foram privatizadas.

Algumas empresas, contudo, atualmente não são passíveis de serem vendidas ao setor privado. A Petrobrás e a Telebrás constituem monopólios estatais "de jure" (estão constitucionalmente restritas à União as atividades que dizem respeito ao petróleo e aos serviços públicos de telefonia). Sob essa perspectiva agrupam-se as áreas de monopólio com as áreas de concessão estatal (segundo tabela anterior) para a análise dos entraves à privatização. Já a Eletrobrás corresponde ao que se pode denominar monopólio estatal "de fato": cumpre serviços que podem ser delegados a terceiros mediante autorização, concessão ou permissão, no entanto somente 5% da energia elétrica é de geração privada.

Para um avanço do Programa Nacional de Desestatização (PND) são necessárias reformas constitucionais e alterações na lei de concessões que venham a permitir a ampliação do escopo da privatização para os setores de telecomunicações, petrolífero e de energia elétrica e que os tornem atrativos à inversão privada.

Está em pauta um debate sobre os caminhos futuros que trilharão os três setores citados. Em um levantamento desta questão depara-se com diferentes agentes expondo seus argumentos. Estas diferenciações abrem espaço para uma classificação que deve viabilizar um melhor entendimento do problema.

O esquema analítico proposto divide-se em: uma tipologia dos argumentos em pauta, a identificação dos agentes e a diferenciação das propostas segundo sua forma regulatória. Uma vez tendo esse instrumental analítico construído, pretende-se depurar e mapear o debate da desregulamentação dos monopólios estatais setorialmente.

III.1. Uma tipologia dos argumentos em pauta

A partir de uma primeira análise pode-se separar os argumentos em três níveis: o ideológico, o macroeconômico e o microeconômico. Procura-se a seguir analisar os

discursos apresentados sem tocar nas especificidades setoriais que mais adiante serão discutidas tratando de cada setor separadamente.

III.1.1. A argumentação no nível ideológico

Num discurso abrangente sobre o tema de monopólios estatais apresentam-se fatores de cunho ideológico, idéias que se propõem a explicar mais abstratamente os prós e contras da questão. Os pontos de argumentação são: a soberania e segurança nacional, as funções do Estado e a questão concorrência versus monopólio.

a. soberania e segurança nacional

Alegam os dirigentes das holdings estatais (Petrobrás, Telebrás e Eletrobrás) e representantes de sindicatos (Fittel e Aepet) que determinados bens e serviços são essenciais à soberania e à segurança nacional e, assim sendo, o Estado deve deter a produção destes, uma vez que agirá de forma a garantir o suprimento à Nação. O Estado, detendo reservas estratégicas (recursos hídricos, petróleo e sistema de telecomunicações), possui os componentes básicos para a integridade nacional, o que lhe permite solidificar o desenvolvimento nacional garantindo sua soberania e sua segurança, não "entregando" ao capital privado ou estrangeiro os destinos do país. Defendem que as empresas estatais são a única forma de garantir que o controle das

decisões sobre os setores em que atuam sejam de acordo com o interesse nacional.

c. Contrapondo-se à essa argumentação, representantes do capital privado ou estrangeiro apresentam a evolução tecnológica de setores e o aprofundamento da globalização econômica como fatores que relativizam a necessidade de monopólios estatais, dado que essa integração dos mercados nacionais apresenta desenvolvimentos que vão além do fato de suprir e garantir a soberania nacional. Argumentam que é fator de soberania nacional para um país que a saúde e a educação sejam garantidas pelo Estado de forma a viabilizar seu desenvolvimento; assim sendo, o governo deve ocupar-se desses setores e não de setores produtivos.

b. funções do Estado

As funções do Estado é outro enfoque ideológico a partir do qual os monopólios estatais são analisados. Defensores da manutenção dos monopólios argumentam que para a promoção do desenvolvimento social e econômico ser democrática e participativa não pode ser um monopólio privado mas sim uma função do Estado. Enfatizam os desequilíbrios regionais da economia brasileira e apontam o Estado como único agente com capacidade de viabilizar o desenvolvimento do país dada sua concentração de poder, mas, para tanto, deve deter o controle da produção de

elementos básicos da cadeia produtiva e fatores essenciais à distribuição de renda e crescimento da economia.

Por outro lado, liberais acreditam que os estatizantes confundem o controle social do mercado com empresas estatais e defendem a posição de um Estado mínimo que se responsabilize pela saúde, educação e segurança e somente coordene o mercado. Afirmam que, atualmente, o Estado é "obrigado" a investir em áreas que não são prioritárias do ponto de vista de que há a possibilidade de serem desenvolvidas pelo capital privado ou estrangeiro. "A existência de empresas públicas resulta em ônus político adicional para os governos, o que dificulta a concentração nas atribuições próprias do Estado: a administração da burocracia, a execução das funções da soberania e a implementação de políticas econômicas e sociais."¹²

c. concorrência X monopólio

Como último ponto analisado no nível ideológico há o embate entre concorrência e monopólio. Liberais apontam a competição (livre mercado) como alavanca ao desenvolvimento de uma empresa que precisa responder rapidamente às demandas de seus clientes ou dos consumidores em geral para não perder sua parcela de mercado, contrapondo-se ao monopólio que permite a

¹² ver Roberto Campos em artigo do Bloco de Economia Moderna.

"acomodação" da empresa que tem seu mercado assegurado, o que gera atraso e subdesenvolvimento no setor, mesmo porque, como argumentam, a empresa pública deveria ser gerida com a mesma eficiência que vale para a sobrevivência do setor privado, o que não ocorre dada a ineficiência inerente das estatais.

↓ Num enfoque estatizante o monopólio estatal garante a defesa dos interesses nacionais, a distribuição de renda, enquanto o oligopólio ou monopólio privado nacional e/ou estrangeiro acentua as divisões na sociedade fazendo com que os preços e as tarifas estejam fora do controle estatal, encarecendo e tornando desequilibrado o fornecimento de bens e serviços.¹³

III.2.1. A argumentação no nível macroeconômico

Um panorama de distintos argumentos pode ser traçado no nível macroeconômico, na medida em que se explicitam prós e contras na discussão da manutenção de monopólios estatais que surgem de questões como: política econômica, déficit público, transações com o exterior, subsídio cruzado e avanço em P&D.

¹³ as argumentações pró e contra a desregulamentação dos monopólios estatais analisando os conceitos concorrência X monopólio são apresentadas, respectivamente, pela FIESP e pela FITTEL.

a. regulação de tarifas públicas

A regulação de tarifas públicas é um instrumento de política macroeconômica utilizado no controle antiinflacionário. Daí surge o ponto de ataque ao monopólio estatal por parte de interlocutores da iniciativa privada: "a tarifa pública é administrada politicamente e não acompanha a inflação. Por esse motivo, o setor começa a usar suas reservas técnicas e perde capacidade de reinvestimento para a ampliação e modernização da planta."¹⁴ Surge, então, a necessidade da transferência das empresas ao setor privado que as sanearia e rearranjaria o setor. Apesar de recentes políticas de desqualização tarifária (setor elétrico) e realismo tarifário (setor de telecomunicações), a manipulação das tarifas é instrumento constantemente retomado e utilizado no combate à inflação, fragilizando as contas públicas e, conseqüentemente, a capacidade de investimento das EE (empresas estatais).

Por sua vez, os defensores de monopólios estatais sustentam que se as empresas trabalharem com tarifas no nível em que se encontrariam uma vez em mãos do setor privado, seriam capazes de um saneamento equivalente. Ainda há que se salientar a necessidade de recuperação econômica do país em detrimento do desenvolvimento de um

¹⁴ ver Ethevaldo Siqueira em Telecomunicações: Privatização ou Caos.

setor em específico. A manipulação das tarifas públicas dentro de uma lógica de política econômica pode permitir um planejamento de universalização e democratização dos serviços de forma a atenuar desequilíbrios regionais.

b. subsídio cruzado

Um fator que possibilita o desenvolvimento do país como um todo é o subsídio cruzado e outras formas de transferências de recursos¹⁵, através dos quais os serviços sofisticados, concentrados em regiões mais prósperas, subsidiam os serviços básicos locais de regiões carentes, o que eleva novamente a importância do desenvolvimento nacional como justificativa para a manutenção de monopólios estatais, como é defendido por representantes de sindicatos.

Este fator, contudo, oscila, dados os conflitos intra governos (União e Estados e EE), que, num "jogo" de interesses fazem oscilar as transferências e variar a força deste mecanismo de sustentação de um plano a nível nacional da evolução de determinado setor.

De uma outra ótica de análise, segundo os liberais, o subsídio cruzado torna-se um vício que permite a sobrevivência de serviços deficitários. Afirmam que com a

¹⁵ como, por exemplo, no setor elétrico existem transferências das concessionárias para a Reserva Global de Reversão (RGR) que é gerida pela Eletrobrás na alocação dos recursos.

revolução tecnológica a tendência mundial é buscar a verdade tarifária, eliminando subsídios e introduzindo serviços competitivos em todos os níveis. 16

c. P&D

Conforme argumentam os estatizantes¹⁷, o avanço em pesquisa e tecnologia que requer investimentos de retorno incerto e no longo prazo, e que é realizado pelo Estado, assegura a "independência" do país no desenvolvimento tecnológico em relação ao exterior. Afirmam que só o Estado, uma vez visando o crescimento da economia nacional, interessa-se por esse gasto. Como exemplo, o CPqD (Centro de Pesquisas Padre Roberto Landell de Moura, uma instituição estatal) "integra uma estratégia de política industrial (...) repassa tecnologia para empresas privadas nacionais que se encarregam da industrialização, comercialização e futuras evoluções."¹⁸

Em contraposição, os liberais destacam a "acelerada evolução tecnológica e do conhecimento, fazendo com que o obsoletismo constitua uma ameaça permanente para as empresas, para as pessoas - e para os países - e as obrigue a permanentes investimentos em pesquisa e

¹⁶ conforme declarações do IBDT.

¹⁷ entendendo aqui "estatizantes" como os defensores da manutenção dos monopólios estatais.

¹⁸ ver declarações da FITTEL.

desenvolvimento"¹⁹, apontando a solução a esse entrave como sendo a concorrência, como uma alavanca à reestruturação dos setores. Argumenta-se contra a tese de que o Estado assegura o desenvolvimento tecnológico, expondo sua incapacidade de investimento, assim como as prioridades estatais voltadas para outras atividades.

d. transações com o exterior

Tratando-se das transações com o exterior vários argumentos são levantados. Segundo defensores da abertura de setores hoje em dia monopolizados pelo Estado, a entrada de capital estrangeiro levaria ao desenvolvimento de mercados que têm um enorme potencial para crescer e que estão atrofiados dadas as limitações do seu regime de produção, assim como favoreceria a situação do balanço de pagamentos do país. Dizem que o investimento externo viria para o Brasil se o clima de regulamentos e fiscalização fosse receptivo dado que a base de recursos existe, o que seria a realização do potencial em termos de produção e exportação.

Nesse sentido, já ocorre, por exemplo, a associação com o capital externo no projeto do gasoduto Brasil-Bolívia²⁰ onde a Petrobrás, redefinindo sua inserção no espaço nacional, age através de políticas inovadoras em relação à

¹⁹ ver declarações da FIESP.

²⁰ segundo explicações minuciosas em FUNDAP/IESP, 1994a.

sua estratégia empresarial anterior fazendo parceria com o capital privado e com o internacional.

Em contraposição sustentam os estatizantes que "quando se afirma que empresários privados internacionais estariam dispostos a investir em setores que hoje são de monopólio estatal, deve se levar em conta que somente o fariam se tivessem garantia da prática de preços adequados, compatíveis com os do mercado internacional. Uma condição que, se mantida, permitiria às estatais prosseguir no cumprimento de sua missão de abastecer o mercado aos menores custos, bem como ampliar suas atividades."²¹ Salientam também, por exemplo no caso do setor petrolífero, a possibilidade de exportação de recursos, fazendo com que o país perdesse reservas estratégicas.

e. déficit público

Finalizando a apresentação de cunho macroeconômico há a questão do déficit público. Liberais apontam o que seriam os resultados que viriam de uma desregulamentação dos monopólios estatais: privatizações; eliminação de subsídios e um novo sistema tributário. Ressaltam que o déficit público é agravado pelo mau desempenho das estatais e pelos altos salários pagos aos seus funcionários e acreditam que, com a privatização das estatais ou não, a

²¹ ver Joel Mendes Rennó em (FSP, 25/10/93).

simples abertura de setores ao capital privado induzindo à concorrência levaria à uma redução do déficit público.

Defensores de monopólios estatais, por outro lado, afirmam que o que causa o déficit público no Brasil é a apropriação do aparelho governamental por representantes e aliados de grandes grupos econômicos, da iniciativa privada, que buscam beneficiar-se dos favores públicos, e a privatização nada mais é que uma privatização dos lucros e uma socialização dos prejuízos.

Ainda afirma-se que o sistema de subsídios nas tarifas públicas possibilita que regiões mais distantes do país paguem pelos bens e serviços os mesmos preços dos grandes centros urbanos. Essa queda na receita do Estado deve ser vista como "ferramenta" do desenvolvimento do país e não como alimento ao déficit público e à ineficiência das empresas.²²

III.1.3. A argumentação no nível microeconômico

Analisando o debate em questão partindo de um enfoque microeconômico, deve-se tratar os monopólios da União e Estados indagando sobre as empresas estatais enquanto agentes econômicos. Para tanto, assim como nas

²² ver Cartilha do Comitê Regional em Defesa do Sistema Petrobrás - Campinas.

argumentações ao nível ideológico e macroeconômico, apresentam-se prós e contras à desregulamentação dos setores de telecomunicações, petrolífero e de energia elétrica. Os pontos em destaque também são comuns aos três setores, mas o discurso é bastante distinto em cada um deles dada a relevância das especificidades técnicas setoriais.

As questões microeconômicas, que serão abaixo explicitadas, são: política tarifária e estrutura de custos, escassez do bem ou serviço, competitividade e regime de produção, monopólio privado versus monopólio natural, risco dos investimentos, escala de produção e autonomia da empresa e corporativismo.

a. política tarifária e estrutura de custos

Os agentes do debate levantam estudos comparativos de preços e tarifas , apresentando dados de empresas de outros países, sejam elas estatais ou privadas²³.

Questionam as estruturas de custos e os mecanismos de formação de preços. São exemplos de enfoque microeconômico baseados nestes pontos: o recente processo

²³ como exemplo tem-se a publicação do IBDT com comparações das tarifas nacionais e internacionais brasileiras com as de outros países.

de auditoria realizado na Petrobrás²⁴ e as negociações da tarifa de energia elétrica²⁵.

b. escassez do bem ou serviço

Analisa-se também das empresas dos setores em questão sua capacidade de suprir a demanda do mercado levantando a argumentação relativa ao ponto da escassez do bem ou serviço oferecido ou prestado pelas estatais. Tal discussão é explicitada em termos de demanda potencial, comparações com outros países e evolução e crescimento da empresa no tempo.

c. competitividade e regime de produção

Alguns dos pontos microeconômicos levantados abrangem fatores mais técnicos-produtivos, como a mensuração da competitividade em termos de eficiência da empresa e as formas alternativas apresentadas ao atual regime de produção: concessões (estaduais e privadas), parcerias, contratos de gestão, privatizações, entre outras. Analisa-se vários indicadores de competitividade (distintos para diferentes setores) em termos comparativos com

²⁴ processo de auditoria visando desvendar a "caixa preta" da empresa e rever a estrutura de custos vigente desde 1977, segundo jornais e revistas no ano de 1994.

²⁵ em (GM, abril/1994) nas discussões da Eletrobrás e concessionários com grandes consumidores industriais de energia elétrica.

empresas estrangeiras do mesmo ramo, como se verá nos enfoques setoriais que se apresenta a seguir.

Sobre o regime de produção monopolista, argumenta-se a partir dos conceitos alternativos que se colocam, em relação aos quais prós e contras são apontados quanto às possibilidades de melhora em relação ao modelo monopolista vigente, uma vez implementada determinada alteração ou incremento..

d. monopólio privado X monopólio natural

Uma vez extinto o monopólio estatal pode surgir o "risco" de monopólio privado. Por um lado salienta-se a eficiência que surgiria dessa alternativa, dado que deveria restar ao Estado o poder de "regulamentar, fiscalizar e garantir a competição e a prestação de serviços e fornecimento de bens ao consumidor"²⁶, ao mesmo tempo em que livra das empresas estatais os encargos enquanto amarrada à burocracia e ao empreguismo estatal. Por outro lado existe a expectativa negativa do monopólio privado sem grande controle estatal, favorecendo grandes consumidores e desfavorecendo a massa da população, mantendo os chamados vícios, acomodações e vantagens do sistema de monopólio (seja ele estatal ou privado).

²⁶ ver declarações do IBDT.

Alguns agentes (estatizantes) apontam a existência de um monopólio natural, onde o Estado deve ser o detentor dos recursos naturais; diz-se que para a prestação de serviços como os de telecomunicações e de energia elétrica se faz necessária tamanha integração que a produção eficiente só é viável em um regime de monopólio; defendem, a partir disto, que este seja estatal.²⁷

Neste ponto de argumentação da análise focada na empresa enquanto agente econômico os liberais apresentam conclusões distintas uma vez que não confirmam a existência de monopólio natural²⁸. Explicam tal fenômeno pela evolução tecnológica que viabiliza a concorrência em setores anteriormente tidos como de monopólio natural.

e. risco dos investimentos

No debate em questão analisa-se outro fator: o risco dos investimentos deste porte deve recair sobre o Estado? Se por uma ótica argumenta-se que a evolução tecnológica reduz riscos e o Estado acaba auferindo ganhos; por outra apontam também altos investimentos que a empresa estatal não tem condições de realizar e prejuízos nos quais ela pode incorrer. Questiona-se nesse setor as vantagens de que eles se

²⁷ ver Gaspar Vianna em Privatização das Telecomunicações.

²⁸ trata-se aqui, basicamente, do setor de telecomunicações e e como a evolução tecnológica faz com que deixe de existir monopólio natural.

encontrem nas mãos da União e Estados ou da iniciativa privada tratando-se da vulnerabilidade e exposição ao risco.

f. escala de produção e autonomia da empresa

Ao se tratar das questões escala de produção e autonomia da empresa tem-se que a quebra de monopólios ao mesmo tempo em que proporcionaria menores ganhos de escala ao atuarem mais empresas na cadeia produtiva de determinado bem ou serviço, possibilitaria maior autonomia de decisões por parte das empresas que seriam privatizadas, uma vez desligadas da burocracia estatal. Diferentes propostas de contratos de gestão, flexibilização dos monopólios ou privatização impactariam de forma diferente tanto em termos de ganhos de escala, como em termos da autonomia da empresa.

g. corporativismo

Pode-se ainda apontar um último ponto em destaque que é a questão do corporativismo na empresa estatal, que permite enfoques para a análise como: os altos salários de funcionários estatais ou a manutenção de determinado nível de emprego na sociedade garantido pela presença estatal.

Esses pontos analíticos a nível microeconômico serão esmiuçados setorialmente; espera-se, contudo, ter clareado a

existência de diferentes itens a partir dos quais se questionam as empresas monopolistas estatais.

A tipologia dos argumentos foi apresentada de forma geral visando explicitar os pontos de conflito que, agrupados, compõem um debate sobre o tema em questão.

III.2. Identificação dos agentes

III.2.1. Os agentes

Os agentes que compõem o debate sobre a desregulamentação de monopólios estatais já foram, de alguma maneira, citados conforme os argumentos iam sendo apresentados. De forma mais clara, tem-se que estão atuando na discussão: os sindicatos (dos petroleiros, dos eletricitários e dos trabalhadores em telecomunicações), os representantes dos partidos políticos (governadores, deputados, entre outros), o Presidente da República e os ministros, os funcionários do BNDES, os altos funcionários das estatais e os representantes do capital privado.

Com participações diferenciadas e oscilantes de acordo com o momento político do país, estes vão surgindo, reaparecendo ou se retirando, e compondo o debate, dando

continuidade às discussões, apresentando novos elementos para análise e desenvolvendo suas proposições.

III.2.2. As esferas

Há que salientar as especificidades do âmbito em que se dão os questionamentos e os atritos; são eles: intra governo, seja entre governo federal e estaduais ou com as EE, entre governo e sindicatos e entre governo e o setor privado nacional ou estrangeiro.

A esfera do conflito em torno dos monopólios estatais das telecomunicações, do petróleo e do setor elétrico é determinada pela própria definição do modelo institucional e financeiro de cada setor e pelo interesse grande ou não da iniciativa privada em adquiri-lo. Oportunamente serão apresentadas as particularidades que definem o âmbito do debate nos setores analisados neste trabalho.

III.2.3. As etapas

Do ponto de partida desta pesquisa, que é um momento de estreitamento das possibilidades de avanço do processo de privatizações a partir de 1993, algumas etapas podem ser delimitadas no que tange o debate sobre a extensão do programa para os setores de telecomunicações, petróleo e elétrico.

Primeiramente a discussão em pauta foi explicitada no processo de Revisão Constitucional e sedimentada em emendas. O fracasso da Revisão - por muitos apontado como decorrente de dois fatores chaves: a vitória do presidencialismo inaugurando um ciclo anti-reformista no processo político que está em curso no país e a ausência de uma maioria parlamentar, de uma hegemonia política clara²⁹ - deixou, contudo, que se aproveitem os debates na época suscitados.

A questão foi um tanto quanto evidenciada e polemizada durante o período de campanha eleitoral e refletida nos programas de governo, destacando o do PSDB e do PT.

Fernando Henrique Cardoso (PSDB) propunha:

Reforçar a capacidade de planejamento, regulação, controle e fiscalização de Estado, reestruturando o aparato burocrático para que tenha capacitação técnica adequada;

Fazer gestões junto ao Senado Federal para aprovação da legislação que regulamenta o art. 175 da Constituição Federal

²⁹ segundo inúmeras declarações na imprensa brasileira, como exemplifica artigo assinado de José Genoíno, deputado federal do PT. Ver (FSP, 03/06/94).

- lei de concessão de serviços públicos - bem como expedir as regulamentações específicas de cada setor;

Utilizar a privatização como um dos instrumentos de política industrial, no sentido de reestruturação e modernização do parque industrial;

Ampliar a abrangência do programa para as áreas de infraestrutura e de serviços públicos;

Propor emenda à Constituição e alterações na legislação que viabilizem a flexibilização do monopólio da União sobre o petróleo, com permissão para o estabelecimento de parcerias e "joint-ventures" entre a Petrobrás e o setor privado, nas áreas que forem convenientes ao interesse nacional;

Propor emenda à Constituição para flexibilizar o monopólio das telecomunicações, mantendo a União a capacidade de coordenar investimentos segundo interesses nacionais e preservando o papel do setor público nas áreas estratégicas e no desenvolvimento estratégico do setor.³⁰

Luis Inácio Lula da Silva (PT) tinha como proposta interromper e rever o PND e limitava suas possibilidades de expansão:

³⁰ conforme Mãos à obra, Brasil - proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso (1994).

Promover uma ampla avaliação das privatizações já realizadas, procurando: identificar irregularidades, favorecimentos e dilapidação de recursos públicos; avaliar seus efeitos econômicos e sociais, em especial a monopolização privada de setores fundamentais da economia brasileira, suas conseqüências sobre o investimento, o emprego, as relações entre trabalhadores e empresas e o nível tecnológico;

Toda ação ou iniciativa de parceria, participação e financiamento pelo setor privado deve ter como objetivo criar condições para um novo desenvolvimento econômico e social do país, fortemente determinado pelas taxas de investimento;

Só serão privatizadas empresas não estratégicas que estejam com possibilidades de expansão e/ou modernização estranguladas e possam vir a ser efetivamente reativadas, com investimento, pelo setor privado;

A iniciativa privada será convidada a participar com recursos financeiros e capacidade gerencial de atividades produtivas que estejam subinvestidas, em que o Estado continuará como acionista majoritário, tendo em vista a

preservação das funções sociais, do papel regulatório ou do sentido estratégico do país.³¹

Com a definição de Fernando Henrique Cardoso como o próximo Presidente da República, as tendências estão traçadas sem, contudo, enfraquecer o debate em questão.

II.3 Diferenciação das propostas segundo sua forma regulatória

Na ausência de alterações legais, propõem-se contratos de gestão para as estatais e parcerias com o setor privado para a execução de determinadas atividades.

Apresenta-se propostas de desregulamentação com mudanças institucionais nas formas de controle e atuação do Estado em dados setores, de forma a facilitar o ingresso da iniciativa privada

Por último alguns sugerem a privatização das holdings ou de concessionárias, ou seja, a venda do controle majoritário que o Estado detém sobre dadas empresas.

³¹ conforme Bases do Programa de Governo LULA Presidente - Uma revolução democrática no Brasil (PT - 1994).

A exposição acima procurou fornecer um MAPEAMENTO dos diferentes agentes (e seus discursos) que atuam no debate sobre a desregulamentação dos monopólios estatais.

Procurar-se-á desenvolver, a partir de então, retratos setoriais ressaltando suas especificidades e diferentes graus de relevância dados aos argumentos, analisando pontos distintos, sua fundamentação e as proposições que deles decorrem e neles se sustentam, ancorando-se em um prévio conhecimento dos setores em questão e no desenvolver de suas estruturas desde sua implementação.

Segue-se a análise dos debates setoriais, tendo em vista que nada é panacéia para a crise do SPE brasileiro, e que a discussão e o exercício da argumentação acabam por explicitar verdades e importâncias, delineando caminhos mais favoráveis para a resolução de problemas.

IV - O DEBATE SOBRE O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

Dado que os serviços públicos de telefonia estão reservados constitucionalmente à União³², surge em questão um debate acerca da desregulamentação do setor de telecomunicações no Brasil. Embora essa discussão tenha adquirido forças com o programa de privatizações já em andamento no país (PND), apresenta-se, em primeira instância, salientando a liberalização do setor e não a venda de empresas estatais.

Os agentes presentes neste debate são: o governo, a holding Telebrás e as concessionárias estaduais, os sindicatos, os partidos políticos e os representantes do capital privado nacional e/ou internacional, os quais se posicionam distintamente levantando argumentos e buscando soluções que se mostram divergentes.

³² "Art. 21. Compete à União:

(...)XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União." conforme Constituição brasileira de 1988.

Destacam-se diferentes projetos para o setor tais como a abertura de partes do setor através de parcerias e concessões, a abertura total do setor e os contratos de gestão flexibilizando a administração das estatais. Essas propostas fundamentam-se em distintos pontos de análise que serão abaixo explicitados.

Pretende-se a seguir analisar o debate sobre as telecomunicações a partir da tipologia exposta anteriormente, buscando um mapeamento dos diferentes níveis de argumentos nos quais se expõe a questão da desregulamentação do monopólio da Telebrás.

A argumentação no nível ideológico no que diz respeito às telecomunicações abrange as três questões levantadas: soberania e segurança nacional, funções do Estado e a contraposição entre concorrência e monopólio; sendo o primeiro ponto o de maior destaque e polêmica.

Em defesa do sistema de monopólio estatal ressalta-se que "as telecomunicações é assunto estratégico. Ele é vital para o ordenamento da vida econômica e social porque provê o meio através do qual são transmitidas cadeias de informação para a sociedade"³³. Nesse mesmo ponto aponta-se o descontrole ao acesso à informação como fator

³³ Depoimento da deputada do PT Irma Passoni em entrevista à Folha de São Paulo em 11/12/93.

de determinação da subordinação de um país em relação aos demais³⁴. Nessa linha há a tentativa de se fortalecer a idéia de que o atual sistema vigente é o meio de se garantir a soberania e segurança nacional, sendo o controle pelo Estado utilizado na busca de uma Nação fortalecida econômica e tecnologicamente e resistente à condução da formação de opiniões e direcionamento das informações para o público por agentes privados nacionais e/ou externos.

Nesse nível mais abstrato da discussão os liberais apontam as vantagens da concorrência numa situação de quebra do monopólio, às quais acrescentam a necessidade de atuação do Estado em áreas sociais. O IBDT (Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento das Telecomunicações)³⁵ afirma que o regime de competição traria grandes benefícios para os usuários: mais e melhores serviços, menores custos de implantação, menores preços, mais segurança e direito de escolha do prestador do serviço.

As vantagens da concorrência estariam aliadas à sobra de recursos estatais de áreas tomadas pelo investimento privado, recursos estes que poderiam ser destinados a

³⁴ conforme Herbert Schiller, professor de Comunicação na Universidade da Califórnia - San Diego em entrevista à LEIA - Fittel.

³⁵ Constituído por: O Estado de São Paulo, Globopar, Odebrecht Telecomunicações, Banco Safra, Monteiro Aranha, Constram, Victory e Andrade Gutierrez.

investimentos em saúde, educação e segurança, tidos como setores básicos e de responsabilidade do Estado, o qual, em áreas como as telecomunicações, deveria atuar estabelecendo as políticas para as prestações dos serviços, regulamentando-os, fiscalizando-os e garantindo as condições de justa competição e os mecanismos de proteção ao usuário, e não atuando como empresa.

Ao analisar o debate em questão a partir de um enfoque macroeconômico tem-se que os pontos relevantes dentro do setor de telecomunicações são o subsídio cruzado e os avanços em pesquisa e tecnologia.

O subsídio cruzado, como argumenta a Fittel (Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações), é o grande responsável pela universalização e democratização das telecomunicações, pois favorece sua expansão por todo o território nacional, permitindo seu desenvolvimento no Norte e Nordeste. Foi o fator que viabilizou essa expansão após um modelo desenvolvimentista excludente no Brasil com a chegada da democracia. Processo este que avança e tende a suprir as necessidades de serviços públicos de telefonia. Argumenta-se que a tendência a eliminação dos subsídios tarifários, limitaria ainda mais as possibilidades de expansão da rede para as zonas rurais, para os cinturões metropolitanos e para algumas regiões de baixa renda no país.

Ao escolher o modelo a ser seguido no setor de telecomunicações no Brasil, a opção deve levar em conta as características estruturais específicas da economia. Deve se considerar, além de exemplos internacionais e fatores relacionados a avanços tecnológicos, a capacidade de recuperação mediante uma reestruturação adequada, injetando dinamismo no setor, sem a quebra do monopólio e sem a privatização (tão aceitos e defendidos internacionalmente); este ponto será mais detalhado na explicação das alternativas ao setor.

Paralelamente à essa questão levanta-se a capacidade de atualização e desenvolvimento tecnológico por parte de centros de pesquisa estatais. O CPqD da Telebrás busca alavancar uma indústria nacional fornecedora de sistemas e componentes, alimentando com tecnologia conseguida com pesquisa, gerando empregos, e aprimorando a indústria nacional, gerando impostos para os cofres públicos. O CPqD age no sentido de responder ao ataque liberalizante que pede a participação da iniciativa privada e exalta o que seriam seus reflexos enquanto geradora de tecnologia.

Nessa esfera da questão da quebra do monopólio estatal das telecomunicações os argumentos que se contrapõem aos dos estatizantes são apresentados da seguinte forma: o subsídio cruzado é um "vício" do

monopólio, e o desenvolvimento tecnológico, que não sente a pressão da concorrência, avança limitadamente. Concluem os defensores da abertura do setor que o país como um todo se encontra prejudicado ao sustentar empresas não lucrativas e não poder desfrutar de um grande dinamismo tecnológico. Questionam o uso dos subsídios cruzados como único meio de se garantir a universalização dos serviços, argumentando no sentido de que o subsídio entre as atividades rentáveis e não rentáveis é que garante o monopólio.

Numa análise microeconômica dentro da tipologia de argumentos proposta, destacam-se as seguintes questões: tarifária, da escassez de serviços, de competitividade, das alternativas ao atual sistema de produção, do "perigo" de monopólio privado, da existência de monopólio natural e da autonomia das empresas estatais.

Como já se pôde notar, os principais interlocutores da defesa do monopólio estatal e da desregulamentação do monopólio do setor de telecomunicações em destaque são, respectivamente, a Fittel e o IBDT; em uma simplificação, aqui se fará uso desses dois grupos representando todo o conjunto dos estatizantes e liberais, respectivamente, de modo a facilitar a linguagem.

Dentro do enfoque microeconômico a Fittel aponta a tarifa básica brasileira como uma das mais baixas do mundo

e altas tarifas interurbanas e internacionais, fator do qual não se vangloria, mas justifica como sendo fruto do uso do controle de preços de serviços públicos como instrumento de contenção da inflação interna ao país. Dentro da política de expansão dos serviços explicita-se o atual sistema de auto-financiamento e a linha telefônica como patrimônio da pessoa e não uma assinatura como nos demais países, os quais são mecanismos que viabilizam a popularização e a democratização da telefonia no país e não são provas da ineficiência da empresa estatal.

O sistema de aluguel e não mais de compra de linhas telefônicas já está em caráter de implementação por algumas concessionárias, barateando a linha telefônica, a qual deve deixar aos poucos de ser considerada como patrimônio e ser tomada como um serviço.

As tarifas estão tendendo ao realismo e à desqualificação. Estatizantes vão ganhando força com essas reformulações e reestruturações da Telebrás e das concessionárias estaduais, que, sem participar ativamente do debate, parecem atentas a ele.

A Fittel argumenta que os serviços públicos de telecomunicações, por imperiosidade técnica e econômica, quer sejam estatais ou privados, serão prestados de forma monopolista devido a sua natureza. Portanto, com a

desregulamentação do setor acabaria por surgir um monopólio privado e suas consequências seriam maléficas ao público que receberia um serviço caro e voltado somente para áreas lucrativas, interrompendo um processo de democratização do acesso à informação através dos serviços de telefonia.

O sistema brasileiro de telecomunicações caminha lentamente, dadas as bases tardias e limitadas em que se estrutura, mas avança em direção a suprir as necessidades melhorando a densidade telefônica e evoluindo tecnologicamente tornando-se cada vez mais moderno e atualizado. Um ponto forte da argumentação da Fittel é mostrar a evolução das telecomunicações no país, explicitando o avanço a partir de um panorama precário, mal fundamentado.

Neste mesmo nível de análise que trata a empresa enquanto agente microeconômico, apontam-se argumentos contrários aos acima descritos e que apresentam a liberalização do setor como solução ao estagnacionismo tecnológico detectado e aos malefícios causados por empresas monopolistas.

Segundo o IBDT a demanda reprimida é grande e a empresa estatal, como tem avançado nos últimos tempos, será incapaz de supri-la; descarta-se a tese de monopólio

natural sob a argumentação dos avanços tecnológicos no setor e ressalta-se a importância da concorrência e da função do Estado regulador e fiscalizador das ações das empresas privadas.

Salientando interesses privados de bancos e grandes usuários que requerem serviços de alto valor agregado e de conhecimentos da convergência cada vez mais acentuada entre a informática e as telecomunicações, questiona-se a capacidade e a necessidade do Estado estar prendendo atenção e esforços no sentido de suprir tais necessidades. Destacam-se os serviços de telefonia celular móvel e o desenvolvimento de softwares que tornem redes flexíveis ou "inteligentes" dada a crescente valorização da informação, do conhecimento e de sua transmissão.

Apontam exemplos internacionais de quebra de monopólio também na telefonia básica com barateamento de tarifas e aumento da eficiência. O mecanismo de "call back", de ligações cobradas no país de destino onde a tarifa é mais barata e são pagas com cartão de crédito internacional no Brasil, é cada vez mais utilizado³⁶, explicitando o problema de altas tarifas internacionais e enfraquecendo o argumento

³⁶ ver (GM, 11/11/94) onde se descreve este mecanismo e as relações deste com a Telebrás ao realizar a revisão das tarifas internacionais barateando-as.

de que estas sustentariam os baixas tarifas básicas, uma vez que tendem a diminuir.

O IBDT defende a desregulamentação e a liberalização e afirma que estas gerariam ajuste das empresas estatais frente à concorrência das empresas privadas e uma conseqüente melhoria nos serviços prestados.

Os grupos empresariais têm o interesse legítimo de prestar o Serviço Móvel Celular, assim como outros serviços de telecomunicações, em regime de competição entre si e com as empresas do governo. Manifestam, de modo mais agressivo, o interesse nos serviços de alto valor agregado, negociando a abertura de determinadas áreas das telecomunicações.

Fica a incógnita sobre o futuro das telecomunicações no Brasil: um contrato de gestão, a liberalização, a privatização?

Conheceu-se em outubro de 1991 o "Emendão"³⁷ que propunha a abertura do setor; para a Revisão Constitucional³⁸ foram apresentadas emendas com o intuito de desregulamentar o monopólio estatal; mas, apesar de

³⁷ Projeto de emenda à Constituição apresentado ao Congresso Nacional.

³⁸ Processo que ocorreu de outubro/93 a maio/94 sem alterar em nada os artigos referentes ao setor em questão.

nada efetivo ter ocorrido, procura-se ainda levantar os principais pontos da questão que é relevante, uma vez que as telecomunicações constituem objeto de grande interesse de investimento pelo capital privado (seriam o "filet mignon" se inseridas no processo de privatizações).

É ponto passivo que o atual modelo já está colocado em xeque, por diferentes motivos:

- a) O processo de redemocratização: maior participação das forças políticas - Congresso/Estado e Municípios - coloca em questão a centralização das decisões no executivo federal tal como ocorre no caso da Telebrás;
- b) A onda "neo-liberal": propugna pela redução do Estado e maior espaço para a iniciativa privada;
- c) A crise fiscal e a ruptura do padrão de financiamento do Estado, sobretudo federal, estrangula a capacidade de financiamento dos investimentos das empresas estatais. adicionalmente, a Constituição de 1988 impediu a possibilidade de fundos ou sobretarifas vinculados setorialmente.³⁹

Fatores aos quais se adiciona o forte questionamento da existência de monopólio natural e dos reflexos da dimensão da revolução tecnológica a nível mundial. Sem se determinar

³⁹ informações no relatório sobre o setor produtivo estatal e a questão federativa (IESP/FUNDAP, 1994a)

o final do monopólio, portanto, mais do que se justifica o debate em torno da reestruturação do setor de telecomunicações. A abertura da telefonia móvel celular foi apenas um passo, assim como a crescente participação da iniciativa privada no setor através do mercado acionário. A partir daí perspectivas se colocam. Há a necessidade do Estado cumprir a função regulatória sobre o setor, além de discutir-se uma autonomia controlada para as empresas com, por exemplo, contratos de gestão; também se questiona a desigualização tarifária.

Em seu programa de governo o PSDB refletia sobre o setor de telecomunicações, que é um dos mais atraentes e lucrativos para o investimento em nível internacional. Contava que não faltarão interessados em expandir esta atividade no país e propunha para discussão a "fórmula" para a organização institucional do setor de forma a promover fortemente os investimentos privados, reforçar o papel regulador do Estado e reservar ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou do interesse nacional. Apontava como viável a concorrência na telefonia celular móvel e nas comunicações nacionais e internacionais de longa distância. ⁴⁰

⁴⁰ conforme programa de governo do PSDB.

Já o PT afirmava nas bases propostas para seu governo que o atual modelo de telecomunicações é inadequado e sua administração sempre direcionou os investimentos e decisões no sentido de estabelecer os serviços de telecomunicações como suporte de desenvolvimento de fortes grupos econômicos, nacionais e estrangeiros. Sua política para os serviços de telecomunicações baseava-se no modelo de exploração dos serviços públicos estabelecido na Constituição, conforme o artigo 21, incisos XI e XII; pretendia manter o monopólio da União de modo a garantir que as atividades deste setor fossem realizadas dentro do conceito estratégico que lhe é conferido. Pretendia estabelecer mecanismos para o desenvolvimento de pesquisas, planos de investimentos públicos, reformular a estrutura organizacional e de gestão do setor e reengenhar o sistema com contratos de gestão.

Com a definição do novo Presidente da República, tem-se que o governo Fernando Henrique deve propor emenda constitucional visando à flexibilização do monopólio estatal das telecomunicações. Entretanto, isto não deve esgotar o problema da definição do modelo institucional do setor

O desenrolar do debate sobre o setor de telecomunicações aponta, a curto prazo, para o uso acentuado dos mecanismos de parcerias com a iniciativa privada. Discute-se, mais consensualmente, a abertura de

determinadas áreas de alto valor agregado e políticas de controle das estatais não privatizáveis.

Seguindo propostas apresentadas na campanha presidencial neste momento favorável da economia brasileira as discussões estão abertas e "quentes" no sentido de redinamizar o setor de telecomunicações.

V - O DEBATE SOBRE O SETOR PETRÓLEO

Está estabelecido na Constituição, no Art. 177⁴¹, como sendo de monopólio da União as atividades que dizem respeito a petróleo. Contudo, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Art. 145) ficam excluídas desse monopólio as refinarias em funcionamento no país e mantidas as concessões dos oleodutos também já em funcionamento.

Este monopólio, que pertence à União, é exercido integralmente pela Petrobrás. Isto significa que a pesquisa, a

41 "Art. 177 - Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem."

" 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, 1º".

lavra, a refinação, a importação/exportação e o transporte marítimo e dutoviário constituem atividades exclusivas da Petrobrás, sendo que apenas na distribuição, revenda e petroquímica é permitida a participação de outras empresas que não a Petrobrás, sejam brasileiras ou internacionais, privadas ou estatais. A Petrobrás, por outro lado, pode contratar serviços de terceiros para a execução das atividades previstas no monopólio, que serão executadas sob sua responsabilidade.

Neste cenário surge um debate acerca das possíveis mudanças a serem implementadas no setor petróleo brasileiro. As possibilidades apresentadas são:⁴²

a opção de manutenção integral dos monopólios previstos na Constituição Federal e a continuação da Petrobrás como única companhia operadora das atividades monopolizadas;

a opção da flexibilização do monopólio, em que seria mantida a estrutura atual dos monopólios e a Petrobrás permaneceria como executora, mas seriam atraídas empresas privadas em algumas atividades;

⁴² opções sugeridas por M. Franke em *O Petróleo tem futuro no Brasil, mas é preciso mudar*, Editora Mcklaussen, 1993, Rio de Janeiro.

a opção da desmonopolização do setor, em que o estatuto do monopólio seria eliminado da Constituição, liberando-se todas as atividades do setor à participação privada e da Petrobrás;

a opção da desmonopolização seguida da privatização da Petrobrás, em que o governo manteria apenas as funções de orientação e controle e todas as operações seriam conduzidas por empresas.

Os agentes que se destacam nessa discussão são: o governo, os dirigentes da holding Petrobrás, os sindicatos, representantes do capital privado nacional e internacional e os partidos políticos. Apresentam-se diferentes argumentos⁴³ os quais são abaixo expostos seguindo a tipologia proposta.

Num enfoque ideológico da questão do monopólio estatal do petróleo levanta-se o ponto da soberania e segurança nacional. Em publicações, a Petrobrás tenta mostrar como o petróleo não é uma simples "commodity", argumenta que o petróleo tende a escassear e, como consequência, seu preço tende a subir. Os países que tiverem, nos próximos anos, o seu domínio e posse deverão apresentar vantagens competitivas sobre aqueles que

⁴³ As proposições e argumentos foram basicamente retiradas de publicações da Petrobrás e da FIESP, além de reportagens e entrevistas em jornais e revistas.

dependerem de reservas no exterior. Daí a necessidade de controle estatal para garantir o crescimento ordenado da oferta de óleo, dentro da realidade da nossa geologia, evitando o uso predatório das reservas brasileiras visando o lucro fácil com a exportação. Sobre energias alternativas, apontam-se preços altos e uso restrito, o que reforçaria a necessidade de monopólio estatal.

Também dentro da questão estratégica, mas abrangendo a discussão da atuação do Estado e da contraposição monopólio e concorrência, apresenta-se, por sua vez, a defesa da quebra do monopólio. A questão estratégica é tida, pelos liberais, como a concentração do investimento público em saúde e saneamento básico, educação e segurança; é a mobilização e o direcionamento da poupança privada, interna ou externa - sob regras claras, estáveis e rigidamente aplicadas - para o investimento produtivo, eficiente e tecnologicamente atualizado, capaz de expandir o emprego e qualificar o trabalhador; é também a extinção todas as formas de exclusão de qualquer segmento da economia da obrigação de pagar impostos, inclusive as resultantes de determinação legal. No setor de petróleo isso se traduz por regime de competição, ampliação dos investimentos, modernização tecnológica, preços transparentes e determinados pelo mercado, legislação e regulamentos firmes e competência na sua aplicação,

inclusive na repressão contra qualquer tendência de cartelização.

Numa análise macroeconômica do debate que aqui se tenta explicitar destacam-se as questões de P&D, de entrelaçamento entre preços e política econômica, de relação do país com o setor externo e de receitas e gastos públicos.

O país é hoje exportador de tecnologia e a Petrobrás tem sido chamada a participar do esforço de países que não dominam a tecnologia de exploração e produção no mar e, também, para efetuar parcerias tecnológicas com as poucas empresas que entendem de produção em águas profundas, como ressaltam as publicações da Aepet.

Já os liberais destacam a acelerada evolução tecnológica e do conhecimento, que fazem com que o obsolescência constitua uma ameaça permanente para as empresas e as obrigue a permanentes e pesados investimentos em P&D que, no caso de monopólio estatal, em muito oneram o Estado.

Na questão de política de preços, a Petrobrás tem seus preços fixados abaixo de níveis internacionais. Se de um lado a consequência para a empresa equivale a uma perda de receita, por outro lado tem permitido ao país procurar administrar o processo inflacionário em momentos críticos da

economia nacional. Embora esta prática seja desaconselhável do ponto de vista da empresa, ela é efetuada justamente por ser a Petrobrás uma estatal.

Num período recente questionou-se a estrutura de preços da empresa e sua situação desfavorável; num momento de sobrevalorização da moeda nacional e com a redução da quantidade de petróleo importado, os preços dos combustíveis foram rebaixados, sem que evidenciassem perdas para a Petrobrás.

Apontam os representantes do capital privado, numa crítica à argumentação acima citada, a manutenção de preços baixos como fruto de isenções de impostos e taxas que levam a menores quantias arrecadadas pelo Estado e encobrem a ineficiência da empresa. Acusam os dispêndios com investimento e a composição das receitas de empresas como a Petrobrás como alguns dos fatores causadores do déficit público e da conseqüente fragilidade financeira do Estado .

As relações das contas da empresa com as contas do governo, suas dívidas e sua influência positiva ou negativa sobre o déficit público parecem não terem sido esclarecidas na auditoria feita na Petrobrás; fica em aberta a questão.

Na análise da relação do Brasil com o exterior tratando-se de petróleo defende-se que o país seja importador do produto dentro de uma política inserida no comércio e desenvolvimento tecnológico mundial e num planejamento estratégico de longo prazo. A Petrobrás deve prevenir o agravamento da balança comercial e uma elevação imediata dos preços dos derivados aos níveis internacionais, garantindo certa relação entre produção interna e importação.

Pode-se ressaltar, por sua vez, a argumentação contrária ao monopólio estatal, apontando a abertura do setor petróleo para atrair capital, principalmente externo, o qual seria capaz de atender à escala desse tipo de investimento e atuaria no aproveitamento de todo o potencial do setor. Argumenta-se também que os ganhos com o baixo custo do petróleo internacional não são repassados para o mercado interno, tirando privilégios que deveriam derivar desta política de importação.

Aponta-se ainda vantagens não transferidas à esfera nacional advindas de uma redução do "spread" por parte dos credores internacionais num momento de estabilização da economia e perspectivas positivas frente ao novo governo federal que toma posse em 1995.

Dentro da esfera microeconômica de exposição dos argumentos, tem-se no setor petrolífero, o destaque de

inúmeros itens: preços cobrados, escassez do produto, competitividade da empresa, possibilidade de concessões e parcerias, o risco do investimento, a escala de produção, a autonomia da empresa e a questão corporativista. Pontos estes que a seguir são expostos tentando mostrar as contraposições dos discursos dos diferentes agentes que atuam no debate.

Em defesa do atual sistema vigente a Petrobrás afirma que supre a demanda nacional a dado nível de preços que é inferior aos que as multinacionais exigiriam para investir no Brasil. Aponta também que a verticalização, fator fundamental para a competitividade no setor petróleo⁴⁴, seria rompida com a abertura do setor, pois levaria a abandono ou desinvestimento de segmentos menos rentáveis, nos quais caberia ao Estado investir.

Levantam-se as vantagens do monopólio ao proporcionar economias de escala. Entretanto, considera-se importante ressaltar, tem-se que a escala da indústria petrolífera no Brasil não é suficiente para que ela possa ser dividida entre empresas que queiram se manter fortes o suficiente para enfrentar a acirrada concorrência internacional.

⁴⁴ informação contida no Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira (contratado pela Secretaria da Ciência e Tecnologia do Ministério da Indústria e Comércio à UNICAMP/UFRJ/FDC/FUNCEV).

Argumenta-se que companhias privadas estariam voltadas para o aproveitamento de melhores oportunidades comerciais o que levaria à interrupção do abastecimento em condições de favorável exportação do ponto de vista lucrativo; é a idéia da escassez do produto quando se desvincula a produção da prioridade de abastecimento nacional.

Com o monopólio a Petrobrás "gerencia" risco, distribuindo recursos para a exploração, minimizando o risco da atividade. Com uma eventual quebra do monopólio isto não seria mais possível, pois os melhores projetos poderão situar-se em bacias fora das áreas de atuação da Petrobrás.

A Petrobrás já trabalha em sistema de parcerias com o setor privado, as quais são direcionadas dentro do planejamento estratégico e do abastecimento do setor. Este ano tentou partir para a atuação com contrato de gestão assinado com o governo dando-lhe maior autonomia. São fatores, como aponta o presidente da empresa⁴⁵, que permitirão à Petrobrás dar respostas mais eficientes e dinâmicas à sociedade, com o trânsito de novos e necessários recursos de investimento para objetivos fundamentais ao desenvolvimento da economia do país.

⁴⁵ Joel Mendes Rennó em entrevista à Folha de São Paulo em 31/05/94.

Sobre a questão do corporativismo, apresenta-se: o corpo técnico permanente da empresa é de competência e capacitação profissional inquestionável; e, tratando-se da Fundação Petros de seguridade social, a política de recursos humanos na empresa é algo que deveria estender-se aos demais brasileiros e não ser combatida. Desmente-se ainda que o salário médio seja alto, sendo que um engenheiro da Petrobrás recebe aproximadamente US\$ 2,000/mês enquanto na indústria de petróleo norte-americana receberia US\$ 6,300/mês.

Contrapondo-se à essa argumentação estatizante, dentro de uma análise microeconômica, o que se questiona é: a "caixa preta" e a estrutura de formação de preços da Petrobrás; as vantagens da privatização para a empresa que se desvincularia de entraves da condição de empresa estatal; a elevação da oferta nacional pela maior capacidade de investimento do setor privado; e o fim de "regalias" do funcionalismo da estatal.

O que se constata no caso do setor petrolífero, diferente do setor de telecomunicações anteriormente analisado, são os enfoques macroeconômico e ideológico mais utilizados na defesa da desregulamentação do setor do que a argumentação a nível microeconômico. A questão da

empresa enquanto agente microeconômico é menos questionada.

Em seu programa de governo Fernando Henrique Cardoso propunha expandir o programa de exploração e produção de petróleo, valorizar o conhecimento tecnológico acumulado pela Petrobrás e desenvolver e implantar instrumentos que incentivem a parceria entre o setor privado e a Petrobrás na exploração e produção de petróleo. Para tanto estimou US\$ 3,5 bilhões por ano para investimentos.

Por sua vez Luis Inácio Lula da Silva apresentava como propostas a manutenção e, se possível, ampliação do ritmo de produção e de exploração do petróleo, preservando uma relação reservas/produção otimizada econômica e estrategicamente, através de uma estratégia integrada no país, complementada pela produção e exploração no exterior. Visava promover ações de gestão sobre a demanda de combustíveis e sobre a estrutura de refino, de forma a reduzir o estrangulamento em relação ao óleo diesel e ao gás liquefeito de petróleo.

Estando o país inserido num momento político específico de fracasso da Revisão Constitucional e fim da campanha presidencial, o debate tem bases e ambiente para evoluir e avançar na questão do futuro do setor petróleo, aprofundando os pontos de discussão levantados,

comparando-se com exemplos internacionais estatizantes ou não, conhecendo melhor o setor e a empresa e estudando a viabilidade de diferentes projetos e suas conseqüências.

Parece adequado que se analise separadamente as atividades de exploração, produção, refino, transporte e importação de petróleo visando eficiência e competitividade e buscando a evolução no que diz respeito à atividade petrolífera como um todo e sua relação com o desenvolvimento do país.

O presidente eleito Fernando Henrique Cardoso afirma não privatizar a Petrobrás dada a inexistência de compradores para tamanha empresa, e questiona a necessidade de auto-suficiência e das propostas de flexibilização do monopólio estatal.

A afirmação nacional "o petróleo é nosso" estampada na convicção dos brasileiros há quatro décadas atrás é claramente questionada nos dias atuais.⁴⁶ As alternativas que hoje se colocam partem do pressuposto que há benefícios decorrentes de uma abertura do setor petróleo para a iniciativa privada e discutem, a partir de então, o grau em que se dará tal abertura e em qual atividades de toda a cadeia produtiva.

⁴⁶ como lembrado em (FSP, 11/04/94).

Sem grandes manifestações a empresa age no sentido de estar cada vez mais apta a enfrentar a concorrência. Detectaram-se forças liberais no processo revisional⁴⁷, foi realizada uma auditoria requerida pelo atual presidente e a quebra do monopólio sobre o petróleo foi tema de discussão nos programas de governo; neste contexto a empresa já partiu firmemente para a concretização de projetos em parceria com a iniciativa privada.

A partir de tal situação as tendências estão traçadas: contratos de gestão, parcerias com o setor privado e flexibilização do monopólio em determinadas atividades.

⁴⁷ inúmeras emendas foram apresentadas no sentido de flexibilização ou extinção do monopólio.

VI - O DEBATE SOBRE O SETOR ELÉTRICO

Compete à União explorar os serviços do setor de energia elétrica ou, mediante autorização, concessão ou permissão, delegar a sua prestação à terceiros.⁴⁸

Diferente dos outros setores analisados (petrolífero e de telecomunicações) que constituem monopólios "de jure", o setor de energia elétrica é um monopólio "de fato", ou seja, embora a participação privada seja permitida ela é pequena, representando algo em torno de 5% do setor.⁴⁹

Visando tanto o desenvolvimento de obras no setor como a privatização das empresas estatais, surgiu em questão a necessidade de alterações na regulamentação das

⁴⁸ Segundo Art. 21 da Constituição Federal:

"XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situem os potenciais hidroenergéticos; (...)".

⁴⁹ o que há de peculiar no setor elétrico é que a propriedade do capital estatal é 50% do governo federal e 50% dos governos estaduais; é este o ponto de partida para que o conflito sobre as alterações institucionais no setor ocorra intragoverno.

concessões de aproveitamento hidrelétrico e na forma de licenciar a construção de usinas para a iniciativa privada.

Propostas distintas para a geração, distribuição e transmissão de energia elétrica, assim como para o futuro da holding Eletrobrás estão colocadas em pauta, o que nos permite detectar os agentes e os argumentos que constituem o debate sobre o setor elétrico.

Atuam na apresentação de soluções e críticas e levantam questões dentro dessa discussão o Senado, Ministério das Minas e Energia, sindicatos, as concessionárias e representantes do capital privado.

Para a Eletrobrás, três linhas de atuação podem ser definidas: como holding e banco do setor elétrico; como acionista, ainda que sua participação no controle das empresas federais venha a reduzir-se com a abertura ao capital privado; ou como coordenadora, o que inclui a tarefa de acompanhar a operação do sistema de transmissão, que seria aberto aos concessionários privados.

Na defesa de diferentes propostas, seguindo a tipologia de argumentos utilizada até então tem-se, no nível ideológico, o questionamento da energia elétrica como um bem estratégico e a necessidade de monopólio estatal na coordenação de investimentos no setor. Estatizantes

pretendem assim derrubar a hipótese de melhorias com a concorrência e a idéia de "Estado mínimo", mantendo a livre concessão, atraindo a iniciativa privada, mas garantindo ao poder concedente (a União) mecanismos de controle, intervenção e até a extinção das concessionárias⁵⁰.

Por outro lado, apresenta-se a argumentação da concorrência como propulsora do desenvolvimento e o Estado devendo atuar minimamente como coordenador do setor principalmente no que diz respeito ao serviço de transmissão.

Antes de ser um conflito com a iniciativa privada, há o conflito entre interesses estaduais e federais: apesar dos recursos se encontrarem descentralizados, trata-se de um modelo centralizado. Soma-se à essa problemática o interesse privado que acredita no seu próprio potencial e critica o monopólio vigente, mas para tanto exige uma redefinição do papel do sistema de transmissão de energia no país e da criação da figura legal do produtor independente, o que permite a atuação do capital privado como concessionário.

Ao se analisar a questão a partir de um enfoque macroeconômico, basicamente dois pontos são levantados: a

⁵⁰ ver no Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado nº 179, de 12/06/93.

questão tarifária e sua relação com política macroeconômica e a questão do déficit público.

Dado que as tarifas de energia elétrica são utilizadas como instrumento de política anti-inflacionária, a contrapartida é a queda da receita da União, além de uma imensa transferência de recursos sem fonte de arrecadação que é feita, uma vez que a União se compromete a custear os serviços da dívida das concessionárias públicas para compensar a contenção tarifária. Outro "peso" no orçamento vem das necessidades de investimento no setor; mas este se encontra contido, o que se reflete num cenário com um grande número de obras paralisadas.

Os processos de desqualização e realismo tarifários estão em curso respondendo à essa crítica. Desse ponto aparecem com maior destaque as propostas de privatização, de onde deriva o debate do saneamento ou não das dívidas das empresas estatais anteriormente às suas vendas.

Salienta-se, no setor de energia elétrica, a argumentação a nível microeconômico, analisando: a empresa e a tarifa de seu serviço; as possibilidades de parceria, cogeração, auto-produção, entre outras alternativas; e a questão do monopólio natural.

Defende a Secretaria Nacional de Energia que somente com o "monopólio da transmissão, através da constituição de um empresa, se teria um meio de garantir a competitividade e o incentivo à auto-produção e cogeração de eletricidade".⁵¹ Argumenta-se que se trata de um monopólio natural físico. Espera-se contribuição da iniciativa privada na geração, na compra de empresas e, também através de pequenas e médias empresas, na construção de barragens, mas não no sistema de transmissão.

Sobre suas tarifas, as concessionárias estaduais reclamam da rigidez tarifária e sua relação com inversão necessária e suficiente para o setor e a dependência de aportes do Tesouro. Daí a dificuldade da análise das empresas enquanto agente econômico e não parte do Estado.

Mais do que se contrapor às idéias acima, os representantes do capital privado vêm buscar "garantias" ao crescimento tais como verdade tarifária e regulamentação das formas de participação da iniciativa privada no processo de reestruturação e desenvolvimento do setor elétrico.

Nesse setor em questão, diferente do que se fez para os setores petrolífero e de telecomunicações, não se

⁵¹ reportagem em dezembro/91 em São Paulo Energia nº69.

consegue explicitar um debate onde duas correntes distintas buscam soluções opostas; o que é passível de visualização são questões políticas, ao se lidar com União e Estados em posições separadas, e entraves que necessitam maiores discussões e rearranjos dos instrumentos legais utilizados. Explicita-se mais como ponto de atuação de forças opostas a questão da privatização, na qual, porém, não se consegue avançar dados os entraves da questão mais geral da nova regulamentação do setor de energia elétrica.

O estágio atual das discussões é representado por diferentes propostas de reforma institucional do setor elétrico, conforme relatório sobre a crise fiscal e financeira do setor elétrico⁵².

Com o fim da equalização tarifária e a extinção da remuneração garantida (Lei 8.631/93) cumpriram-se etapas preliminares de qualquer política de desregulamentação ou privatização, restaurando os requisitos básicos de operação do sistema interligado.

Se adotada uma hipótese de cenário "inercial", a recuperação da capacidade de investimento das empresas federais e coligadas tenderia a perpetuar o modelo da

⁵² ver (IESP/FUNDAP, 1994b).

"federalização inconclusa"⁵³ com o possível retorno de conflitos ligados a áreas de concessão, priorização de obras e operação interligadas. Sendo assim, a retomada da expansão do setor elétrico, no longo prazo, requer desdobramentos da Lei 8.631/93 que passam pela reforma institucional do setor.⁵⁴

Uma das propostas no âmbito do modelo vigente, que é apresentada pela ACESA (Associação Nacional das Empresas Estaduais de Energia Elétrica), visa a preservação da autonomia do setor elétrico e a capacidade de autosustentação de financiamento do setor, através de mudanças jurídicas, atuação das concessionárias sob enfoque empresarial, preços realistas e redução da dependência de empréstimos em moeda com ampliação da geração interna de recursos e do aporte de capital societário.

Ainda dentro do modelo vigente, há a proposta da Empresa Nacional de Transmissão que pretende resolver problemas intra-setoriais e promover a abertura ao capital privado, com cogeração e autoprodução, dentro de um

⁵³ a federalização no setor elétrico configurou a propriedade do capital de forma dividida entre os Estados e a holding Eletrobrás, o que impede a total flexibilidade para realocar recursos no setor e acabou levando à criação de um complexo sistema de transferências internas. A federalização inconclusa correspondeu à uma forma de centralização dos recursos sem que a União tenha a propriedade do capital.

⁵⁴ ver (IESP/FUNDAP, 1994b).

planejamento de expansão sob coordenação centralizada. Um desdobramento desta proposta parece ter sido a concepção do SINTREL (Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica).

Contrapondo-se a essas propostas, o modelo neo-liberal visa a diminuição da intervenção estatal, limitando-a a agente controlador, com uma reformulação regulatória, redução de barreiras à entrada e isonomia no tratamento entre empresas concessionárias e busca da eficiência na realocação de recursos. Não resolve questões do monopólio natural e dificuldades nos mecanismos regulatórios e exalta a privatização na margem e global sem, contudo, redefinir funções dos atuais agentes do setor. Parece ser uma proposta pouco elaborada para resolver os atuais pontos de conflito no setor.

O processo de regulamentação de Lei de Concessões (Art. 175 da Constituição Federal) iniciado como projeto do então senador Fernando Henrique Cardoso, passado como Substitutivo na Câmara dos Deputados e de volta ao Senado pelo senador José Fogaça e fechado no posicionamento do DNAEE a respeito do substitutivo da Câmara dos deputados, visa regulamentar especificamente o regime das concessionárias e permissionárias, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter serviço adequado tratando da prestação de serviços diretamente ou não pelo

Estado, de forma a reestruturar o setor (no caso elétrico) e viabilizar maior participação da iniciativa privada. Este projeto, contudo, trata de serviços públicos como um conjunto único, sem diferentes medidas para cada setor; é, portanto, este o ponto chave onde esbarra a aprovação do projeto.

No seu programa de governo Fernando Henrique Cardoso expôs o que seriam as diretrizes para o setor elétrico:

- # consolidação e implementação de um marco regulatório que consagre e direcione a reestruturação da indústria de energia elétrica, com competitividade nos diferentes segmentos - produção, transporte e comercialização;
- # reestruturação e consolidação do órgão de controle para promover, em articulação com os estados, a regulamentação e fiscalização da qualidade dos serviços;
- # desenvolvimento, em articulação com os governos estaduais acionistas, de um plano emergencial para a adoção de medidas destinadas a corrigir os desvios e deficiências empresariais das concessionárias, como pré-condição para a renovação das concessões;
- # estímulo à produção independente e à comercialização de eletricidade, promovendo o acesso dos produtores ao sistema interligado;
- # e estímulo aos mecanismos que possibilitem a interconexão com os sistemas elétricos de países vizinhos, notadamente Argentina, Bolívia, Peru, Uruguai e Venezuela.

Lula propunha que:

a expansão e operação do sistema elétrico continuará a ser realizada de forma coordenada pelo Estado, priorizando o serviço público, viabilizando a otimização do uso de recursos hídricos e do sistema de transmissão, fomentando a co-geração, a geração descentralizada, a integração elétrica com países vizinhos, e considerando a entrada de produtores independentes e a formação de consórcios de autoprodutores, buscando o aumento da eficiência global do sistema;

e que a participação da iniciativa privada na expansão do sistema elétrico, através da autoprodução, da produção independente, da co-geração, da conservação de energia, e, eventualmente, da conclusão de empreendimentos paralisados, sem a utilização de recursos públicos ou subsídios, deverá ser considerada a partir de regras claras e bem definidas do regime de concessões e dos processos de licitação, garantida a preservação do interesse público.

Que não se espere a desregulamentação do atual sistema de monopólio como uma panacéia para o fornecimento de energia elétrica ao país, mas que seja o encaminhamento de um processo ordenado de desenvolvimento, crescimento e reestruturação do setor.

Quanto à transição do setor, é importante sublinhar que a expressiva participação dos governos estaduais no controle do setor gera grande rigidez em qualquer programa de privatização; esta característica não deve ser desprezada no caso brasileiro em virtude do elevado grau de interligação dos sistemas.⁵⁵

Estão propostas desde já a privatização da Light e da Escelsa e a venda de obras de usinas hidrelétricas paralisadas, segundo declarações do presidente eleito. Parece certo o aumento da participação da iniciativa privada no setor elétrico e questiona-se o nível em que se dará esta participação. Já há um esforço do presidente eleito no sentido da aprovação do projeto de lei sobre as concessões dos serviços públicos como primeiro passo para a resolução da crise do setor elétrico.⁵⁶

⁵⁵ conforme (IESP/FUNDAP, 1994b).

⁵⁶ em Revista Veja de 07/12/94.

VII - ALGUMAS CONCLUSÕES

Dado o fracasso do processo de Revisão Constitucional, no momento, em relação aos setores analisados, não se segue atualmente nenhum programa de desregulamentações e privatizações. Fica em aberto nesse sentido a possibilidade da convocação de uma assembléia revisora exclusiva ou o estabelecimento de um fórum permanente para processos revisionais futuros. Estas alternativas podem apontar no sentido de modificações institucionais que afetem os monopólios estatais. Estes caminhos podem ser seguidos ou não de acordo com o rumo político fruto do empenho e da habilidade negociadora dos novos governos federal e estaduais e dos parlamentares.

Do debate que a pesquisa procurou explicitar fica claro o quanto ele está ideologizado; as questões estão sendo tratadas de forma, na maioria das vezes, incompleta ou infundada, o que invalida ou fragiliza as conclusões a respeito do que seriam as melhores opções para as telecomunicações, para o setor petróleo e para o setor elétrico.

A Telebrás e a Petrobrás têm tomado iniciativas no sentido de estabelecerem parcerias com o setor privado na

busca de financiamento de novos projetos. São projetos viabilizados sem a quebra do monopólio estatal ao mesmo tempo em que abrem espaço para a participação do setor privado.⁵⁷

Em relação ao setor elétrico avanços surgem no sentido da preparação de uma nova legislação que regulamente empresas investindo em usinas hidrelétricas enquadrando-as como produtores independentes de energia elétrica.⁵⁸

Fecha-se como idéia relevante nesses setores o conceito de contratos de gestão que poderiam representar um novo equilíbrio entre o governo e as estatais. No entanto, a celebração de contratos de gestão no Brasil, embora tenha sido objeto de Lei, tem sido postergada em virtude de dificuldades ligadas à negociação de seus pontos centrais.

Avançar nessa discussão requer atenção em questões tais como monopólio natural; assim como é preciso ater-se sempre a especificidades referentes às atuais situações que são de empresas monopolistas estatais, e não privadas, o que dificulta a comparação e o tratamento da questão.

⁵⁷ ver (FSP, 12/07/94 e GM, 24/06/94).

⁵⁸ ver (GM, 27/06/94).

Basear-se em exemplos internacionais de alterações no regime de monopólio estatal é necessário, mas não suficiente; este ponto deve ser considerado, mas não de forma extremada.

Também há que, a partir do panorama traçado dos agentes em atuação neste debate, acompanhar a conjuntura e todas as propostas (várias) que devem aparecer e destacar-se num panorama econômico nacional otimista que abre perspectivas para mudanças.

Retomando a idéia inicial de análise do debate acerca da desregulamentação dos monopólios da Telebrás, Petrobrás e Eletrobrás dada a constatação de um estancamento do processo de privatizações, temos que foram delimitadas as possíveis fontes de avanço para a desestatização na economia brasileira, resguardadas as especificidades e dificuldades em cada setor tratado.

Sem cair numa entrega ao casuísmo, mas também sem pretensões adivinhas, o trabalho procurou deixar claras tendências, baseadas em um estudo de toda argumentação em pauta, dada uma primeira análise da estruturação do SPE brasileiro e de sua evolução, sob a ótica da delimitação das fronteiras intra setor público e entre setor público e privado.

VIII - BIBLIOGRAFIA

AEPET (Associação dos Engenheiros da Petrobrás)
s.d. várias publicações.

ALMEIDA, M. W.

1993. *Serviços de Infra-Estrutura de Telecomunicações e Competitividade*. in Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. IE/UNICAMP - IEI/UFRJ - FDC - FUNCEX.

BLOCO DE ECONOMIA MODERNA

s.d. várias publicações.

BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)

1993. O Programa Brasileiro de Privatizações. Rio de Janeiro, junho.

BOLETIM DIEESE

s.d. vários números.

CARDOSO, F. H.

1994. Mãos à obra, Brasil: propostas de governo. Brasília, s. ed.

CARTA DE CONJUNTURA - Economia em Perspectiva
s.d. vários números.

COLUMBIA JOURNAL OF WORLD BUSINESS
1990. vol. XXVIII, nº 1.
1993. vol. XXV, nºs 1 e 2.

CONJUNTURA ECONÔMICA
s.d. vários números.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

Emendas apresentadas à Revisão Constitucional referentes
aos artigos 21, 22 e 177.

EXAME
s.d. vários números.

FIESP - CIESP - SESI - SENAI - IRS
Análise Industrial. vários números.

FIORI, J. L.
1991. Reforma ou sucata. O dilema estratégico do setor público brasileiro. São Paulo, FUNDAP/IESP, novembro, Textos para discussão, ano 6, nº 4.

FITTEL (Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações)

Leia.

FOLHA DE SÃO PAULO

s.d. vários números.

FUNDAP/IESP

s.d. Indicadores IESP. vários números.

1993. Processo de privatização no Brasil: a experiência dos anos 1990:92. São Paulo, FUNDAP/IESP, Relatório de Pesquisa nº 11.

1994a. Aspectos federativos das políticas de investimento dos grupos Petrobrás, Telebrás e setor Elétrico. São Paulo, FUNDAP/IESP, Relatório de Pesquisa.

1994b. Crise financeira e reforma institucional do setor elétrico: uma abordagem federativa. São Paulo, FUNDAP/IESP. Relatório de Pesquisa.

GAZETA MERCANTIL

s.d. vários números.

IBDT (Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento das Telecomunicações)

Competição nos Serviços de Telecomunicações.

IE/UNICAMP - IEI/UFRJ - FDC - FUNCEX

1993. Síntese final - estudo de competitividade da indústria brasileira.

ISTOÉ

s.d. vários números.

JORNAL DO BRASIL

s.d. vários números.

Legislação do Programa Nacional de Desestatização.

MACIEL, C. S.

1993. *Serviços de Infra-Estrutura de Energia e Competitividade.* in Estudo da competitividade da Indústria Brasileira. IE/UNICAMP - IEI/UFRJ - FDC - FUNCEX.

O ESTADO DE SÃO PAULO

s.d. vários números.

PETROBRÁS

s.d. várias publicações.

PT (Partido dos Trabalhadores)

1994. LULA PRESIDENTE - Uma revolução democrática no Brasil - Bases do programa de governo. São Paulo, Teoria & Debate.

REVISTA NOTÍCIAS

s.d. vários números.

REVISTA SÃO PAULO ENERGIA

s.d. vários números.

SÃO PAULO EM PERSPECTIVA

s.d. vários números.

SIQUEIRA, E. (org.)

1993. Telecomunicações: Privatização ou Caos. São Paulo, TelePress Editora.

VEJA

s.d. vários números.

VIANNA, G. (org.)

1993. Privatização das Telecomunicações. Rio de Janeiro, Editora Notrya.