

REGULAÇÃO E INFRA-ESTRUTURA

PRESIDENTE DE MESA: Otaviano Canuto (ANPEC)

EXPOSITORES :

Armando Castelar Pinheiro (BNDES)

Luciano Coutinho (UNICAMP)

OTAVIANO CANUTO

É com enorme prazer e satisfação que, em nome da Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), venho neste momento agradecer ao Banco do Nordeste pela oportunidade de, mais uma vez, repetirmos essa experiência vitoriosa do Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento, simultâneo ao VI Encontro Regional de Economia.

Conforme vocês já podem ter observado pelo programa, teremos oportunidade, em dois dias, de uma discussão ampla e exaustiva sobre vários temas relevantes. E só nos resta parabenizar o Banco do Nordeste pela ótima qualidade, como sempre, da organização desses dois eventos conjuntos.

Essa 1ª sessão dos dois eventos é a Sessão Especial ANPEC, uma sessão tradicional, e neste ano deveremos discutir o tema “Regulação e Infra-Estrutura”, um tema relevante por si só e, particularmente, no atual contexto histórico nacional. E como vocês podem observar, há uma preocupação no sentido de que esse tema seja, sob outras dimensões, sob outros ângulos, revisitado em outras sessões ao longo desses dois dias.

Nós teremos o prazer de ter como expositores, a quem convido para compor a mesa, os professores doutores Armando Castelar Pinheiro, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e Luciano Coutinho, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). A idéia é que as exposições tenham em torno de 20 minutos, cada, e depois abriremos para os debates. Iniciaremos com a exposição do Dr. Armando Castelar Pinheiro e depois o Prof. Coutinho fará sua exposição.

ARMANDO CASTELAR PINHEIRO

Bom-dia. Quero agradecer ao Banco do Nordeste e ao Otaviano o convite para estar aqui. Apesar de trabalhar no BNDES há algum tempo, é a primeira vez que eu venho ao Banco do Nordeste, o que constitui uma falha séria no meu currículo; sano-a no dia de hoje.

Quando eu estava me preparando para falar, fiquei um pouco em dúvida sobre em que perspectiva analisar o tema da “Regulação e Infra-Estrutura”. Inicialmente, pensei em fazer uma coisa mais técnica, de discussão da regulação dos vários setores da infra-estrutura. Mas depois, um pouco por ter um texto com abordagem diferente, escrito tempos atrás, optei por uma abordagem um tanto diferente, de analisar um pouco da história da regulação e da infra-estrutura no Brasil, passando por um tema que é um tema-pesquisa, no qual venho trabalhando já há alguns anos, que é o tema da privatização.

Para começar, eu queria apresentar alguns números sobre a questão da infra-estrutura, porque acho que a discussão da regulação passa essencialmente pelos valores do investimento. Eu acho que quando a gente discute regulação e infra-estrutura, o que a gente está discutindo na verdade é: será a nossa regulação suficiente para gerar os níveis de investimentos de que nós necessitamos? Então, fui olhar um texto do Pedro Cavalcante sobre investimento em infra-estrutura no Brasil, e quero trazer os números, porque acho que, na verdade, eles estão um pouco por trás da discussão que vou colocar aqui para vocês.

O Brasil começou a década de 50 com uma preocupação bastante grande em expandir infra-estrutura. Infelizmente, não consegui dados agregados para a década de 50, mas esse processo vinha já em 68 razoavelmente bem. Em 68, nós tivemos, em reais de 1995, um total de pouco menos que R\$ 6 bilhões em investimentos em infra-estrutura. Esse número sobe para R\$ 18,5 bilhões em 75 e R\$ 20,7 bilhões em 82; e cai ao longo da década de 80 e durante a primeira metade da década de 90, retornando a um valor de R\$ 7,4 bilhões em 1994. Então, na verdade, a grande história por trás da infra-estrutura e da questão da regulação no Brasil, na atualidade, tem a ver com essa queda de R\$ 20,7 bilhões para R\$ 7,4 bilhões, entre 82 e 94; na verdade, reduzindo para um terço o investimento em infra-estrutura no Brasil, nesse período.

Obviamente, a consequência disso é aquela que conhecemos até em graus mais graves, em meados da década de 90: problemas no setor elétrico, estradas e transportes de maneira geral numa situação bastante ruim, problemas terríveis de telecomunicações, particularmente para quem morava no Rio de Janeiro, em meados da década de 90. Eu acho que, no fundo, a pergunta que nos colocamos hoje é: será o nosso novo modelo regulatório bem-sucedido em recuperar os níveis de investimento que tivemos nas décadas de 60 e 70 e no início da década de 80, ou não? Para tentar responder essa pergunta, ou, pelo menos, encaminhar a discussão dessa pergunta, vou recorrer a um trabalho que escrevi no ano passado, chamado “A Experiência Brasileira das Privatizações”, que foi publicado num livro do BNDES sobre a privatização no Brasil. Esse trabalho está disponível na *home page* do BNDES; quem tiver interesse pode acessá-lo.

A perspectiva que eu uso nesse trabalho, e que vou seguir na apresentação, é essencialmente a seguinte: eu tento olhar por que, para começo de conversa, foram criadas as empresas estatais no Brasil. O que é que levou à criação de empresas estatais? Ou seja, um modelo regulatório na infra-estrutura em que a decisão de investimento era tomada diretamente pelo estado; não havia problemas regulatórios no sentido em que trabalhamos hoje, que é no sentido do regulador influenciar uma empresa privada a fazer investimentos.

Então, a primeira parte que eu quero discutir com vocês é: que fatores levaram à escolha desse modelo regulatório, particularmente a partir de 1930? Depois, eu quero discutir por que é que se abandonou esse modelo, ou seja, como é que gradualmente se muda de idéia a respeito desse modelo regulatório e se caminha gradualmente para um modelo regulatório mais clássico, no sentido americano – nem tão clássico assim, porque, na verdade, na Europa, no Japão e em outros países, o modelo regulatório era mais próximo daquilo que tínhamos, mas de livro-texto da atualidade –, que é o modelo que a gente tem hoje, com a propriedade privada da empresa, uma decisão privada de investimento, e o estado influenciando essa decisão indiretamente, através das suas agências regulatórias e de políticas setoriais pelos próprios ministérios.

Eu queria passar depois brevemente por uma análise da qualidade da regulação em vários setores, e concluir com algumas idéias sobre em que medida a gente deve esperar que esse modelo regulatório, como ele está colocado no Brasil, seja bem-sucedido em recuperar os níveis de investimentos; ou, usando uma expressão de um artigo do professor Werner Baer, de uns dois anos atrás: em que medida o pêndulo vai caminhar outra vez no sentido de uma solução estatal, ou seja, em que medida há o risco de que a gente volte para o modelo regulatório que tivemos no passado.

Vou começar, então, discutindo o que levou à criação de empresas estatais; o que levou a um modelo regulatório que, na verdade, a gente experimentou na maior parte do século XX, da década de 30 a princípios da década de 90. Identifiquei cinco processos diferentes; alguns em certo sentido já ultrapassados, outros que continuam num certo sentido presentes até hoje.

O primeiro é o que se chamou na literatura de “desenvolvimentismo”. É a idéia de que o Brasil precisava se industrializar e a infra-estrutura era essencial para essa industrialização. O processo da decisão desse desenvolvimentismo leva à criação de empresas estatais também fora da infra-estrutura; mas acho que um bom exemplo do impacto que esse desenvolvimentismo com preocupação na indústria teve na infra-estrutura é o caso das estradas. Quando olhamos o investimento em infra-estrutura nas décadas de 50 e 60, a gente vê que, durante um bom período, mais da metade do investimento em infra-estrutura do País

automobilística para o Brasil. Então, como parte desse processo de industrialização – no caso, a indústria automotiva –, houve um largo investimento em estradas no Brasil. Como eu disse, mais da metade do investimento em infra-estrutura.

O segundo processo – esse é típico na infra-estrutura em outros setores, como mineração, por exemplo – era a idéia da segurança nacional. Esse é um conceito que hoje em dia a gente raramente ouve ou vê, fora dos livros-texto, mas que talvez tenha sido um dos mais fortes processos ou uma das mais fortes razões por trás da criação de empresas estatais e também na área de infra-estrutura, no Brasil.

A questão da segurança nacional, na verdade, era um manto amplo que, em meados do século, tinha três subcomponentes importantes: o primeiro teve a ver com a questão, durante a Segunda Guerra Mundial, de falta de um conjunto grande de insumos – barrilha, por exemplo, foi um caso desses – que levou à criação de empresas estatais em setores que eram considerados, na época, de segurança nacional, um pouco por conta dessa experiência da Segunda Guerra Mundial. Uma outra vertente mais clara dessa questão da segurança nacional era o desejo de manter sob o controle nacional setores considerados estratégicos; e aí, a questão da infra-estrutura passa a ter outra vez um papel fundamental. Então, essa questão estratégica tinha a ver com mineração – petróleo, ferro –, mas tinha muito a ver com telecomunicações e energia elétrica, que eram considerados setores fundamentais para a segurança nacional.

O terceiro processo que leva à criação de empresas estatais é a nacionalização de empresas estrangeiras; e aqui a questão da regulação aparece mais claramente, sob dois ângulos opostos de falhas regulatórias no setor de infra-estrutura. O mais conhecido é uma política tarifária, ligada também, num certo sentido, ao processo de industrialização, ao desejo de instalar a indústria no Brasil; uma política tarifária de controle de tarifas e reajustes abaixo da inflação, que levou a quedas muito substantivas do investimento de empresas estrangeiras nesses setores. O caso do setor elétrico, por exemplo, é emblemático desse processo. O setor elétrico era um setor essencialmente privado no Brasil, até meados do século 20. A partir da década de 40, com o controle de tarifas e aceleração da inflação, essas empresas param de fazer investimentos, e o estado (particularmente os estados, no início) entra fortemente no setor elétrico; criam-se empresas estaduais, no Paraná, numa série de Cemigs e assim por diante, a partir de 1948, aproximadamente, até que, em 1952, se a memória não me falha, cria-se a Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRAS), com o Governo Federal entrando mais fortemente nesse setor e, a partir daí, passando a dominar inteiramente o setor de eletricidade.

Acho que esse é um dos importantes fatores que levam à estatização do setor de infraestrutura, porque está diretamente ligado a um problema que pode voltar no presente, que é a má-qualidade da regulação no sentido de criar um ambiente propício a novos investimentos.

Existiu um outro tipo de falha regulatória – e esse é o quarto dos processos de estatização da economia –, que foi o processo oposto. Algumas das empresas estrangeiras que foram estatizadas no século XX, algumas até no final do século XIX, foram estatizadas por um excesso de proteção regulatória. Isso foi particularmente relevante no caso das ferrovias, em que o governo tinha contratos de concessão que garantiam taxas de retorno fixas em moeda forte (em libra, naquela época), e isso fazia com que o investidor não tivesse nenhuma preocupação com a qualidade do serviço ou com a eficiência das suas empresas, porque ele tinha taxas de retorno, à época, altas, de 6 a 9%, garantidas em moeda forte, independente do que ele fizesse na gestão da empresa. Isso criou um passivo fiscal importante à época, criou pressão política importante à época, de tal monta que ao governo pareceu mais interessante comprar essas empresas do que simplesmente continuar durante 50 ou 60 anos dando taxas de retorno constantes para essas empresas, que eram, com raras exceções, muito malgeridas.

De novo, acho que essa é uma preocupação bastante presente na atualidade: o risco de, para tentar trazer investimentos para os setores, exagerarmos na dose e passarmos uma parte muito grande do risco de gerir investimentos dessas empresas para o Tesouro, criando uma situação de passivos fiscais contingentes grandes.

Um quinto processo de estatização, menos importante na infra-estrutura, mas muito importante na indústria, teve a ver com o processo de verticalização e diversificação de empresas estatais; no caso mais típico, da Vale do Rio Doce e da PETROBRAS.

A partir da reforma administrativa de 1967, dois fatores importantes contribuíram para esse processo: o primeiro foi a recuperação tarifária que ocorreu a partir de 1967, que recuperou enormemente a capacidade de investimento das empresas estatais. Isso foi fundamental na infra-estrutura; ajuda a explicar esse número que eu citei, esse crescimento de R\$ 6 bilhões para R\$ 18 bilhões, entre 68 e 75, no investimento de infra-estrutura no Brasil, triplicando o investimento de infra-estrutura, nesse período.

Isso foi grandemente financiado por recursos próprios das empresas, pela lucratividade das empresas, que tem a ver com essa recuperação tarifária iniciada com a reforma administrativa de 68, pelo Decreto Lei 200; mas também ocorre, por conta disso, uma flexibilidade na gestão dessas empresas, numa tentativa de equipará-las às empresas privadas, às empresas lucrativas e com muita flexibilidade gerencial. Isso leva a uma diversificação muito grande das atividades dessas empresas. Na verdade, no início da década de 70, havia tamanho grau de diversificação, tamanha possibilidade de essas empresas se diversificarem, que parecia razoável que a PETROBRAS, nessa época, pudesse passar também a gerir restaurantes, hotéis e assim por diante. Isso foi muito importante, porque o número de empresas criadas nesse processo foi muito grande; e, vou falar mais à frente, foi o alvo importante da privatização na década de 90.

O último processo de criação de empresas estatais foi a estatização de empresas nacionais pequenas que tinham falido. Na verdade, quando a gente chega ao final da década de 70, esse processo de diversificação a que eu fazia menção anteriormente tinha chegado a tamanha escala que a gente nem sabia direito quantas empresas estatais havia no Brasil. Ou seja, o processo foi de tal monta descentralizado que, quando foi criada o Serviço Social do Trânsito (SEST), em 79, a primeira coisa que a SEST fez foi um censo de empresas estatais, para saber quem eram as empresas estatais no Brasil. Nesse censo, a SEST concluiu que havia 268 empresas estatais federais em 79; e pouco menos que um terço dessas empresas, 76, eram empresas anteriormente privadas que haviam sido assumidas pelo estado.

Em termos de tamanho, essas empresas eram muito pouco importantes; elas não respondiam por nada muito relevante, em termos de receitas, ou de investimentos, ou de empregos do total das empresas do setor produtivo estatal, como se chamava à época. Mas acho que elas trazem também uma experiência importante que eu quero deixar aqui para discussão, que é o fato de que elas foram estatizadas quando não pagaram créditos dados por bancos públicos. Ou seja, a principal maneira como essas empresas eram estatizadas era: elas recebiam crédito público, não pagavam o crédito público e, nesse processo, eram então estatizadas. Eu vou querer voltar a essa questão mais à frente.

Apesar dessa expansão muito grande e de todos esses processos, quando observamos a literatura da década de 70, a gente vê que esse processo de rápida expansão do setor produtivo estatal foi feito de uma maneira razoavelmente harmoniosa com o setor privado; não havia muito conflito entre a expansão que se vinha dando no setor privado e a expansão que se vinha dando no setor público. Por razões óbvias. A primeira é que esse grande crescimento no setor de infra-estrutura, por exemplo, foi fundamental para o grande crescimento da construção civil, da indústria de bens de capital e de outros setores privados nas décadas de 50, 60 e 70. Eu já mencionei a importância do investimento privado na infra-estrutura de estradas para o desenvolvimento da indústria automobilística. Então, não havia muito conflito entre setor privado e setor público.

O conflito começa a existir depois do primeiro choque do petróleo, que coincide com a troca de governo e entrada do governo Geisel, substituindo o governo Médici. Aí a gente tem, na verdade, os primeiros passos no sentido da mudança desse modelo estatal no Brasil. Ou seja, começa na verdade a privatização. Um marco interessante está num *paper* do Bolívar Lamounier e do Valquimar Moura; eles datam o início do processo da “privatização” (a essa época, desestatização), quando Eugênio Gudin toma posse como homem do ano em 1974; o Gudin – imagino que todos aqui estejam familiarizados com quem seja –, no discurso de

em princípio, num sistema capitalista, mas o capitalismo brasileiro é mais controlado pelo estado do que em qualquer outro país, exceto aqueles de regime comunista”. Obviamente, era um exagero à época, mas serve, em termos de retórica, como sinal das mudanças que começam a haver nessa época.

Há duas grandes causas desse processo. Na verdade, talvez até mais importante do que o discurso do Gudin é a chamada campanha contra a estatização, que tem início pelo “O Estado de São Paulo”, em 75, quando ele faz um conjunto de 11 artigos criticando o que ele chama de estatização, no sentido que o Gudin vem falando, da dominação quase comunista da economia brasileira pelo estado; essa é a chamada campanha contra a estatização; e há um movimento empresarial, particularmente em São Paulo, contra essa estatização.

Essencialmente, são dois grandes motivos que levam à ruptura dessa convivência harmoniosa entre o setor privado e a expansão rápida do setor público, que são, como eu havia colocado, um pouco das sementes da mudança do modelo regulatório na área de infraestrutura no Brasil.

O primeiro deles é que fica evidente, com o choque do petróleo – ainda que não tão transparente assim na política econômica da época –, que aquele rápido crescimento que o Brasil vinha experimentando durante a época do milagre de alguma maneira teve de desacelerar; e, de alguma maneira, a competição entre o privado e o público, seja por recursos, seja por mercados, ficaria mais intensa nos anos seguintes. Então, a própria perspectiva de alguma desaceleração do crescimento começa a criar um conflito que não havia antes entre os setores público e privado.

O segundo grande fator, mais ironicamente, é porque Geisel, na verdade, promove uma “desprivatização” do estado, a partir de 74, quando ele diminui a influência do setor privado nas decisões de alocação da poupança pública, do crédito público. Existia à época um Conselho de Desenvolvimento, do qual, até 73, participavam os empresários, e Geisel tira esses empresários desse Conselho e deixa, então, só os ministros nesse Conselho; os empresários então reclamam. Apesar da grande reclamação, o governo responde depois com um documento de ação, em que reage com medidas que tentam fortalecer a capacidade da empresa nacional de competir com as estatais e com as empresas multinacionais que estavam se instalando aqui à época.

Na verdade, o primeiro sinal de privatização é uma mudança na política econômica pró-fortalecimento da empresa privada nacional. Já começam, nesse período, algumas mudanças importantes na perspectiva em relação às empresas estatais, como parte desse pacote de medidas; por exemplo, as empresas estatais não pagavam imposto de renda, tinham uma série de facilidades fiscais e tributárias que começam a mudar, então, a partir desse movimento, em meados da década de 70.

A privatização em si, a venda de empresas estatais, apesar de mencionada nos documentos de empresários, não era vista como uma prioridade. E uma das razões – que eu também acho importante guardar, porque acho que é um ensinamento relevante para o que vem depois –, um dos argumentos no documento preparado pelos empresários é que a venda de estatais não era importante, porque, para comprar as estatais, o setor privado usaria recursos que estava usando para ocupar os chamados espaços vazios, que era o mote da política industrial à época. Eles argumentavam que se eles gastassem o dinheiro para comprar empresas estatais, o estado é que seria responsável por ocupar os espaços vazios em outros setores; ou seja, se a privatização fosse feita à época, ela levaria a mais estatização em outros setores. Essa questão eu acho que é importante termos em mente; e não é por outra razão que, quando a gente vai olhar as experiências de privatização, a gente vê que crédito público foi um elemento importante para viabilizar a privatização no Brasil.

Na reação estatal, havia outro elemento importante, relativo a essa questão de ocupar espaços vazios, que eu acho que também é um tema que vai voltar à mesa nesses próximos anos. Na reação estatal, também havia essa visão de que a privatização não fazia sentido pela necessidade de ocupar espaços vazios. É interessante que o próprio ministro Mário Henrique Simonsen, que eu acho que é um liberal de credenciais inquestionáveis, tinha essa visão; a

sentido, porque o estado deveria continuar ocupando espaços vazios. Acho que a idéia de espaços vazios vai voltar à discussão da política econômica e com implicações importantes para o nosso modelo regulatório de infra-estrutura.

Sabemos que, na segunda metade da década de 70, o Brasil cresceu, as empresas estatais cresceram muito, na base de 12%, quase 13% ao ano, de 76 a 79, mas a situação macro não melhorou; na verdade, piorou, particularmente para as empresas estatais, por conta de dois processos que também têm início em 1975 e que não posso deixar de mencionar.

Em 75, acontece uma mudança muito importante no modelo regulatório da infra-estrutura no Brasil, que é o controle das tarifas públicas. Por conta da inflação, que começa a crescer com o choque do petróleo, o estado passa a controlar as tarifas, que tinham tido uma recuperação muito importante, como eu mencionei anteriormente, a partir de 68. E, com as tarifas controladas, as empresas estatais de infra-estrutura perdem a capacidade de financiar o seu próprio investimento, como elas vinham fazendo particularmente de 68 a 75; mas elas não param de investir. Como eu mencionei, na verdade o investimento em infra-estrutura cresce de 75 a 82, de R\$ 18,5 bilhões para R\$ 20,7 bilhões. No setor elétrico, em particular, o investimento salta de R\$ 9,7 bilhões para R\$ 14,3 bilhões, de 75 a 82. Só que, para manter os seus níveis de investimento, não mais contando com recursos próprios para investir, as empresas começaram a se endividar seriamente. E chegam ao final da década de 70 e início da década de 80 altamente endividadadas, particularmente endividadadas no exterior.

Com isso, um dos processos importantes que a gente vai ver depois se desenrolar na década de 80 é que uma parcela cada vez maior dos recursos das empresas estatais passa a ser utilizada para pagar os serviços dessa dívida que começa a crescer a partir de 75 com o controle das tarifas. E essa é uma parte importante do processo, que, apesar de ter estourado no final da década de 80, início da década de 90, começa de fato em 75, com essa política de controle de tarifas do governo Geisel.

Em 79, quando assume o presidente Figueiredo, o tema da privatização passa a se tornar mais importante. Em março de 79, numa das primeiras reuniões do gabinete ministerial do presidente Figueiredo, ele diz aos ministros, numa parte de seu discurso, que quer que o governo dele adote medidas necessárias “à privatização de empresas estatais e serviços que não são essenciais para correção de falhas de mercado ou para atender as necessidades da segurança nacional”. Então, volta essa questão da segurança nacional ainda como balizamento da privatização, do limite da privatização no final da década de 70 e início da década de 80. Há outras citações no trabalho que eu não tenho aqui, mas que são importantes também, que mostram uma preocupação muito grande com a desnacionalização da economia brasileira nesse período.

No início da década de 80, a privatização fica então um pouco mais real, num certo sentido, em duas vertentes diferentes. A primeira é que se cria, a partir de 81, a Comissão Especial de Privatização, que vai então tentar privatizar, tendo como alvo, particularmente, aquelas empresas que eu mencionei antes, que eram pequenas empresas privadas que haviam sido absorvidas pelo estado por falta de pagamento de créditos de bancos públicos. E não é por outra razão que o BNDES tem uma participação muito importante na privatização da década de 80: foram 38 empresas ao total, das quais 20 foram privatizadas pelo BNDES.

Mas, mais importante, a essa época, do que a venda de empresas estatais era o controle das grandes empresas estatais. Por conta disso é que se cria, em 1979, a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais, que passa então a ter todo um conjunto de controle sobre os gastos das empresas estatais, que foi particularmente efetivo em relação aos gastos de investimento e que, no fundo, é mais uma pedra nesse edifício de mudança do modelo regulatório da infra-estrutura do Brasil, nesse período.

Em parte, essa maior importância dada aos órgãos de controle das estatais do que aos órgãos de venda de estatais, no início da década de 80, tem a ver com a percepção expressa, acho que muito bem, num texto do Fernando Resende, de 1980, em que ele chama a atenção para o fato de que, na virada da década de 70 para 80, o estado tinha um controle maior sobre as decisões de investimentos das empresas privadas do que das empresas públicas, por mais

razoavelmente controlado, porque ele era muito ligado a crédito público e a incentivos fiscais, além de controles mais diretos que havia, por exemplo, através do Conselho de Desenvolvimento Industrial – CDI, que regulava com a preocupação de que não houvesse oferta excedente, e assim por diante. Então, o investimento privado era razoavelmente controlado pelo estado àquela época; o investimento público não, porque as empresas estatais tinham uma capacidade de obter empréstimos muito maiores do que as empresas privadas. Por exemplo, no exterior, elas tinham uma capacidade de alavancar recursos muito maior do que as empresas privadas, e com isso tinham uma liberdade muito maior de investir.

Então, na verdade, o que a gente observa, no início da década de 80, é uma tentativa do estado de recuperar controle sobre suas próprias empresas, particularmente com o objetivo de controle de demanda agregada, como parte do esforço de estabilização desse período. A privatização, na década de 80, segundo um trabalho do Banco Mundial, de 89, foi um clássico exemplo de fracasso – essa é a expressão usada pelo Banco Mundial.

Essa Secretaria Especial de Privatização, criada em 81, identifica 140 empresas como privatizáveis, àquela época, mas o governo Figueiredo privatiza só 20, todas empresas pequenas. Para vocês terem uma idéia, os ativos totais dessas 20 empresas somavam US\$ 274 milhões e o total de empregados era menos que cinco mil trabalhadores. Uma dessas empresas, que foi a Tecelagem Luftala, foi vendida por US\$ 2 mil, apenas. No governo Sarney, a retórica da privatização cresce muito, mas a prática cresce pouco, ainda que tenha crescido. Durante o governo Sarney, foram 18 empresas privatizadas, com receitas totais de US\$ 533 milhões, contra US\$ 190 milhões no período anterior, e um total de ativos de US\$ 2,5 bilhões, contra os US\$ 274 milhões que eu havia falado anteriormente. São empresas maiores, mas ainda relativamente pequenas.

Por que a privatização progrediu, mas progrediu tão pouco, na década de 80? Listo, no trabalho, essencialmente três razões que eu acho importantes. A primeira, que considero fundamental, é que o investimento dessas empresas permaneceu razoavelmente elevado, particularmente o das empresas de infra-estrutura, até 82, 83; de maneira que a qualidade dos serviços prestados por essas empresas ainda era, especialmente na primeira metade da década de 80, bastante razoável. Indicadores, por exemplo, no setor de telecomunicações, que tem um aumento de investimento num período mais recente, melhoram nesse período. Então, a visão que havia sobre as próprias empresas estatais ainda era razoavelmente positiva.

A segunda é que, na década de 80, a visão da questão da segurança nacional ainda estava muito presente. Em parte, pela própria influência que os militares continuavam a ter diretamente no controle do governo, até 85, mas ainda com uma influência razoável no governo Sarney, puxando essa questão da segurança nacional. O medo da desnacionalização da economia brasileira ainda era uma preocupação grande, e havia perspectiva de que privatizar grandes empresas significaria desnacionalizar a economia brasileira. A terceira é porque a visão claramente prevalecente na Constituição de 88 era contra o capital estrangeiro, até pelo conjunto de limitações que foram impostas na Constituição de 88.

A privatização, como se sabe, cresce de uma maneira bastante significativa a partir de 1990, com a criação do Programa Nacional de Desestatização. Uma série de fatores contribuiu para isso. A mudança política internacional, com o fim da guerra fria, por exemplo, torna a questão da segurança nacional menos premente; na verdade, ninguém mais fala hoje em dia dessa questão de privatização como um tema de segurança nacional. A própria questão da desnacionalização perde a importância. O que a gente vê é que a participação estrangeira na privatização hoje em dia é da ordem de 46%, e ninguém encara isso como um risco à segurança nacional, à desnacionalização da economia. Pelo menos, não encara com a força que a coisa tinha na década de 80.

A própria mudança de modelo de desenvolvimento a partir de 90 é importante. A ótica até então era uma ótica, essencialmente, de acumulação; a questão da produtividade, da eficiência, assume uma importância muito maior, como se vê pelo próprio processo de abertura comercial e desregulamentação da economia brasileira. E aí o *trade off* entre empresa privada e nacional fica diferente. Empresa estatal é muito mais eficiente na acumulação do que na própria eficiência produtiva; então, isso muda de maneira importante. Mas,

estabilização, tanto no sentido de apoiar a estabilização como de ser, a partir de 94, apoiada pela própria estabilização. Então, a gente deve recordar que, no início do governo Collor, a privatização era um instrumento que buscava uma maneira de os cruzados novos voltarem; quando saíssem do Banco Central, saíssem para comprar ações estatais, não para voltar como cruzeiros. E, obviamente, no período 96/98, quando a privatização assume, em termos de valores, magnitudes muito maiores, ela tem um papel fundamental, um pouco no financiamento do déficit em conta corrente, mas, particularmente, em manter a dívida pública em níveis controláveis.

Uma estimativa de uma tese da Fundação Getúlio Vargas, no início deste ano, calcula que, se a gente não tivesse feito a privatização, em 99 a dívida pública seria 8,4% do PIB maior do que era de fato. Esse dado é só para as privatizações feitas de 95 a 99, não é nem para o processo inteiro, mas dá uma idéia de que, se a gente não tivesse feito a privatização, a gente teria chegado à desvalorização de 99 em situação bastante precária. Estou vendo que já estou esgotando meu tempo e não estou nem no começo do que eu ia falar. Vou correr, então.

Só para concluir, ainda na década de 90, outro fator fundamental na questão da mudança do modelo regulatório foi a própria estabilização. Então, de um lado, a privatização foi fundamental em garantir a estabilização; mas, por outro lado, a estabilização foi fundamental em permitir a privatização da nossa infra-estrutura e o processo de reforma regulatória nesse setor.

Não é difícil lembrar que toda a mudança de fim de monopólios públicos, mudança do artigo 171, que muda a diferenciação de empresas nacionais, de capital estrangeiro, de capital nacional, isso se dá a partir de 95, depois do real, e na verdade com o cacife político do governo amplamente ampliado pelo processo de estabilização. Então, existe uma sinergia muito importante, uma influência de mão dupla entre estabilização e privatização, na década de 90.

Na verdade, o grande marco da privatização é entre 96 e 98, quando se privatiza de fato a infra-estrutura brasileira. Se a gente olhar os números, a gente vai ver que de 95 a 98 foram US\$ 60 bilhões de receitas, contra US\$ 8 bilhões de receitas no período anterior da década de 90 e menos de US\$ 1 bilhão na década de 80 inteira. Então, o grande marco é nesse período de 96 a 98, quando a gente privatiza telecomunicações, ferrovias, rodovias, portos e uma parte grande do setor elétrico. Portanto, a grande mudança em termos de infra-estrutura se dá nesse período mais recente, de 96 a 98.

Esse fato deixa claro que, quando a gente olha a privatização dessa perspectiva mais ampla, o que é privatizável mudou muito com o tempo. Se a gente volta aos primeiros debates, em 74, 75, sobre a estatização da economia, quando a palavra privatização começa a aparecer nos debates de política econômica, vemos que o que é aceitável como privatizável muda inteiramente. E uma das coisas mais interessantes da privatização é exatamente a dinâmica da aceitação, seja pelo governo, seja pela opinião pública, do que é privatizável.

A pergunta que a gente pode tentar colocar também no debate aqui é: até onde vai esse processo? Até onde vai a fronteira do que é privatizável? E aqui a resposta não está dada. Ela vai depender muito da questão da regulação dos serviços públicos, da regulação da infra-estrutura. No texto tem uma discussão mais cuidadosa da regulação dos vários setores. Eu acho que um marco importante é que a qualidade da regulação é muito diferente, de um setor para outro da infra-estrutura. Então, quando a gente fala de regulação da infra-estrutura, na verdade a gente tem que falar de setores diferentes. Um marco comum é uma preocupação com a introdução de competição dentro da estrutura regulatória, que eu acho que é extremamente positiva. Mas, quando a gente vai olhar, a gente vai ver que essa preocupação foi muito maior nas telecomunicações do que, por exemplo, no setor de energia elétrica, onde houve uma preocupação, mas uma preocupação menor. E no contraste, por exemplo, entre regulação do setor elétrico e de telecomunicações, a gente vê uma série de diferenças que são importantes.

No setor elétrico, por exemplo, eu acho que existe uma confusão de responsabilidades grande ainda. Eu não sei se vocês lembram daquela fotografia, depois do raio de Bauru; foi

Energia, o presidente da ELETROBRAS, o presidente do órgão nacional do sistema e o presidente da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), os quatro, num sinal de que não se sabia, de verdade, quem era o responsável pelo problema.

Quando a gente pensa nas telecomunicações, realmente quem aparece é o Guerreiro, que claramente é quem responde pelos problemas no setor de telecomunicações. Outros setores também estão num processo de transição. O setor de saneamento e água, por exemplo, é um setor em que a regulação é uma confusão ainda grande, que não se consegue resolver em nível de Congresso Nacional.

Acho que é natural que a regulação não esteja ainda toda pronta, ainda toda perfeita, porque isso é uma novidade. Como a nossa história mostra, não tínhamos regulação desde o início do século XX; o que a gente tinha naquela época era muito fraco. Para vocês terem uma idéia, quando a TELEBRAS foi criada, no início da década de 70, havia mil empresas de telecomunicações no Brasil. Isso porque praticamente não havia nenhuma regulação; quem dava concessão naquela época eram os próprios municípios. Então, a gente nem sequer pode dizer que está voltando para uma experiência que teve no início do século XX, porque essa experiência não houve. Então, acho que é natural que a gente caminhe aos poucos e vá aprendendo com os erros que a gente vá cometendo.

Mas, acho que existem riscos também. E para concluir, nesse minuto e meio que me sobrou, amalharia alguns riscos que eu acho importantes. O primeiro, é que a gente volte a pensar que a ocupação de espaços vazios na matriz brasileira, a partir de uma ótica da infraestrutura, seja papel da agência regulatória. Existe um risco de que as nossas agências reguladoras venham, no futuro, a fazer política industrial, o que eu acho que seria um erro muito grande; tentei mostrar um pouco isso, com a experiência passada. Acho que isso não está ocorrendo, mas acho que é um dos riscos que a gente tem que ter a preocupação de evitar, de qualquer forma.

Uma outra preocupação que eu tenho é com a questão do Judiciário. A nossa Constituição, como a de outros países, diz que se a concessionária, o consumidor ou quem quer que seja não está de acordo com o que a agência regulatória decidir, pode recorrer ao Judiciário; e aí a gente pode ter uma confusão de magnitude não pequena. Eu fiz uma pesquisa, no ano passado, com juízes em doze unidades da Federação do Brasil, e uma das perguntas que eu colocava para os magistrados era se eles achavam razoável que o Judiciário aceitasse o mérito das decisões colegiadas de agências reguladoras, limitando-se a cuidar da questão processual, e a grande maioria de respostas foi que eles discordavam inteiramente dessa questão. Eles acham que deve haver amplo direito das partes de recorrerem ao Judiciário, que, na minha visão, não está preparado para lidar com a complexidade econômica de problemas de regulação nesses setores.

Uma última questão é a do crédito público. Acho que a gente também tem que fazer um esforço, nesses próximos anos, de reforma de mercados de capitais, para que os bancos públicos – e acho que nesta casa esse tema é particularmente importante – não fiquem com uma parte grande demais da responsabilidade de fornecer financiamento para esses investimentos de infra-estrutura. Porque eu acho que isso, como ocorreu com aquelas empresas na década de 70, cria um risco muito grande de que, sendo malgeridas, essas empresas sejam amanhã estatizadas outra vez. Ou seja, uma empresa de infra-estrutura não é uma empresa em que, facilmente, se um crédito dá errado, você vai e vende essa empresa no mercado para um novo sócio, um novo sócio capitalista. Então, essa também deve ser uma preocupação. Ou seja, a regulação da infra-estrutura, para ser bem-sucedida, vai depender também de medidas no mercado de capitais.

Em que medida o pêndulo vai voltar ou não? Quanto a isso, sou razoavelmente otimista: eu acho que por muito tempo a gente vai ter esse modelo regulatório que a gente tem hoje em dia; mas, sua permanência durante muito e muito tempo depende do sucesso desse modelo em gerar o investimento de que o País precisa. A experiência de reformas, de maneira geral, é exatamente essa: os modelos regulatórios, na infra-estrutura ou de maneira geral, duram enquanto eles produzem crescimento e produzem investimento. Então, trabalhar a regulação é fundamental para que, amanhã, não estejamos envoltos outra vez com a mudança dramática no nosso modelo regulatório. Peço desculpas, me estendi demais, mas para mim o

LUCIANO COUTINHO

Quero agradecer à ANPEC e ao Banco do Nordeste a honra de participar deste evento. É sempre uma satisfação participar desses debates do Fórum e da ANPEC Nordeste.

Eu gostaria de dizer também que a minha exposição vai começar onde o Armando parou. O Armando fez um longo retrospecto da história da regulação; eu diria até que mais da privatização do que da regulamentação, propriamente. Eu não tenho reparos de monta a fazer, apenas duas ou três observações, mas não vou fazê-las porque isso me tiraria da linha de discussão desse painel, que é a discussão da Regulação de Infra-estruturas.

Eu queria, primeiro, fazer uma reflexão conceitual sobre os principais dilemas da regulação, especialmente num país como o Brasil, e depois fazer uma rápida avaliação da qualidade da regulação no Brasil, nos últimos anos, depois do processo de privatização, e recolocar a discussão sobre as questões pendentes, sobre os riscos pendentes. Nesse ponto, eu tenho uma visão diferente da do Armando, que contribuirá certamente para essa discussão, para que ele possa depois recolocar ou possamos debater, para o interesse de todos.

Inicialmente, eu queria lembrar que a regulação nos países desenvolvidos é resultado de décadas e décadas de experiência histórica. Uma experiência histórica que foi construída a partir de conflitos de interesses bastante palpáveis entre os controladores privados das infra-estruturas e os seus usuários privados, ou entre os controladores das infra-estruturas e os consumidores – no caso, os consumidores às vezes protegidos pelo Congresso ou pelo estado –, conflitos entre os próprios controladores e o estado, ou conflitos entre concorrentes dentro das infra-estruturas. Então, é uma longa história nas diferentes infra-estruturas, especialmente tomando como exemplo os Estados Unidos, que explica o desenvolvimento de um sistema muito poderoso e sofisticado de regulação ao longo de décadas.

Colocado este ponto, eu queria dizer que regulação não é uma coisa que se compra pronta; é um processo de desenvolvimento institucional bastante complexo. Um ponto importante para o qual eu queria chamar a atenção é que, enquanto monopólios naturais, as infra-estruturas requerem uma regulação sem dúvida nenhuma muito presente, muito forte, e precisam ser muito eficientes; os erros de regulação são tão graves quanto os erros da estatização ou do mercado. E eu queria sublinhar três grandes dilemas, três grandes *trade offs*: um é a questão de investimentos, que o Armando corretamente, no meu entendimento, elegeu como critério-chave para a avaliação de desempenho de qualquer regulação; ou seja, saber se a regulação consegue ou não induzir investimentos. Aqui há um problema: quando um monopólio natural está sob controle privado, há um *trade off* entre realizar investimentos e garantir demanda e oferta; na verdade, garantir oferta através de garantias de demanda ou de garantias de rentabilidade que o Estado precisa oferecer ou que o regulador precisa oferecer.

Um segundo dilema, que eu considero muito importante para um caso como o do Brasil, diz respeito ao dilema entre maximização de lucros de uma infra-estrutura sob controle privado *versus* a questão da universalização dos serviços. Neste caso, a Constituição brasileira, ao ter definido várias áreas de serviço público, vinculou-as a uma obrigação de universalização. Portanto, ainda que não fosse algo desejável do ponto de vista político, econômico e social, a questão da universalização é uma incumbência constitucional em matéria de serviços públicos, que, na verdade, não abrange todas, mas sim um subconjunto de infra-estruturas; e há um conflito muito evidente entre universalizar e maximizar lucros, que o regulador tem que dar conta.

Finalmente, há um outro conflito muito importante, normalmente obscurecido no debate recente, entre eficiência e competição, entre economias de escala e competição. E aqui o pêndulo brasileiro tem estado todo do lado da competição. Supõe-se que a competição operará milagres, muitas vezes em detrimento da economia de escala.

Sobre as questões econômicas-chave na regulação de monopólios naturais, eu queria passar apenas conceitualmente sobre cada um desses pontos, porque eles são importantes para analisar depois, rapidamente, o desempenho brasileiro. O primeiro ponto: investimentos e

que são setores de alta intensidade de capital, com *sunk costs* muito altos, longo período de amortização dos investimentos e, em muitos casos, com riscos altos, acima da média de mercado.

Sob essas condições, a estratégia privada é normalmente uma estratégia de aversão ao risco e de formação de demanda reprimida, em que o investimento tenderia, na verdade, por essa razão, a ser um investimento muito mais defasado; ou seja, deixados a uma regulação ineficiente, os investimentos se retardariam. Portanto, coloca-se ao regulador essa questão de induzir a realização de investimentos, com a antecipação necessária, o que exige que, além da regulação, exista planejamento, porque essas infra-estruturas requerem longo período; no caso de energia elétrica, evidente, o *lead time* de planejamento é muito longo.

Então, a regulação não pode prescindir de planejamento de longo prazo. Eu lembro que nos velhos tempos o planejamento estatal da ELETROBRAS era de 25 anos na frente, com gatilhos de investimento de 10 anos. Toda vez que demanda e oferta se desequilibravam com 10 anos à frente, isso já engatilhava decisões de investimento, naqueles tempos em que o Armando mencionou, fim dos anos 60, 70 e ainda na primeira metade dos anos 80. Ou seja, como garantir a expansão sempre suficiente da oferta, esse é um desafio tremendo no setor de infra-estrutura. E me apavora, por exemplo, uma privatização em grande escala do setor elétrico, onde essas características ainda estão presentes, sem que se tenha estrutura regulatória capacitada para realizar esse desafio.

Um outro ponto fundamental é aquele da universalização, que aqui estou colocando de forma mais completa. A universalização pressupõe, além da disponibilização do serviço público – e aqui, obviamente, estamos falando do conjunto de infra-estruturas relativas a serviço público, que são a telefonia pública comutada, a distribuição pública de energia elétrica, o transporte público; enfim, são as infra-estruturas de serviços públicos clássicas –, não apenas a obrigação de universalizar, mas de fazê-lo com modicidade das tarifas e continuidade dos serviços.

Obviamente essas três coisas se chocam, num setor privatizado, com a maximização de lucros; e mesmo no setor público, porque a escolha entre tarifa e a forma de financiar a universalização é uma escolha complicada. Ou seja, a estratégia privada normal seria olhar apenas para o núcleo de um mercado de alta rentabilidade, no máximo dar conta de algum mercado ainda rentável periférico, e abandonar o mercado de baixa renda, porque ele não é rentável, ele está abaixo de um patamar de retorno mínimo exigido pelos controladores. Nesse caso, você negligenciaria áreas periféricas, áreas de baixa rentabilidade.

Como induzir a universalização e o repasse de ganhos de produtividade aos consumidores, com tarifas módicas, e, ao mesmo tempo, induzir investimentos? Esse não é um desafio trivial e eu não sei se esse desafio é solucionável em todos os casos; ou seja, eu não sei se é possível que exista uma área viável de criação de incentivos com suficiente rentabilidade e, ao mesmo tempo, indução da universalização. Se essa área não existe, é um sintoma de que o estado não deve abandonar esta área completamente, ou, pelo menos, deva complementar essa área.

Estou fazendo esse esforço de reflexão porque eu acho que essa questão deve ser “desideologizada”. Temos “ideologizado” excessivamente o debate pró e contra, e temos que ser mais precisos nos critérios; então, esse é um dilema importante. Por exemplo, a prática de subsídios cruzados, que é uma forma cômoda de fazer universalização, mas que tem o inconveniente de produzir outras distorções de mercado, é uma coisa que deve ser avaliada: até que ponto os subsídios cruzados em determinadas atividades deveriam ser praticados ou não? Porque é uma forma de fazer uma redistribuição interna ao sistema: cobra mais dos ricos, ou das faixas de renda mais altas, ou de determinados serviços, como forma de subsidiar os segmentos voltados às classes e os segmentos de baixa renda ou de periferia.

Passemos ao último dilema, que é questão de economias de escala, progresso tecnológico *versus* competição. A estratégia privada, nesse caso, seria uma estratégia de maximização de escala e de eficiência, tendo como limite o tamanho do mercado ou a capacidade de oferta. Na verdade, a estratégia privada buscaria maximizar rentabilidade e

recentes, tem sido a de promoção da concorrência, que é uma preocupação saudável, mas ela precisaria ser matizada. Uma fragmentação excessiva das empresas em detrimento de ganhos de escala tem claramente um *trade off*, em que se ganha pelo lado da competição, mas se pode perder pelo lado da eficiência.

Esse dilema está claramente colocado, por exemplo, no caso da telefonia móvel no Brasil. Está evidente que houve uma fragmentação excessiva da telefonia móvel; e, se você abrir, o mercado vai reconcentrar rapidamente, o que é uma evidência de que a fragmentação excessiva não é eficiente, porque se fosse eficiente ela persistiria; e ao mesmo tempo a pergunta que se coloca é a seguinte: essa competição que está aí tem sido suficiente e eficaz para o que se deseja? O que se deseja? Poderíamos atentar para duas coisas: impactos sobre a estrutura de mercado e sobre o progresso tecnológico. As perdas de eficiência podem se traduzir nesses dois campos. E a pergunta é a seguinte: será que os ganhos e benefícios sociais da competição estão se traduzindo, efetivamente, em preços mais baixos? Esse é o dilema que tem que ser avaliado.

Então, eu quero só mostrar o seguinte: nenhum desses três dilemas é fácil de resolver. A calibragem dessas três coisas é muito complicada.

Eu queria, ainda, considerar as diferenças profundas do padrão europeu antigo, do padrão americano, enfim, coisas que o Armando já falou, e chamar a atenção também para alguns pontos: essas três questões gerais, embora estejam presentes em todas as questões de regulação de infra-estrutura, elas, não obstante, se revestem de natureza específica, caso a caso; ou seja, não dá para analisar genericamente a regulação de infra-estruturas; e aí é preciso descer ao caso a caso, como o Armando concluiu ao fim de sua palestra.

Porque, primeiro, é preciso olhar em cada monopólio natural a essencialidade do bem e o caráter legal ou não de regime de bem público. Segundo, a oscilação e a ciclicidade das demandas são distintas em cada caso, então há muita diferença entre uma infra-estrutura de alta ciclicidade e uma de baixa ciclicidade, em termos de riscos de investimentos. Há também as características de mercado: essa infra-estrutura serve a consumidores finais? Serve a usuários privados? São esses usuários mais ou menos poderosos? Essas perguntas são todas essenciais para várias daquelas questões. Qual é a intensidade de capital, *sunk costs* e prazos de retorno, prazos de amortização? Isso aqui é importantíssimo: o ritmo do progresso tecnológico, a natureza das economias de escalas, a possibilidade ou não de *fur-closure*, ou de duplicação da infra-estrutura. Ou seja, todas essas questões são específicas, caso a caso, e você precisa respondê-las caso a caso para analisar direitinho aqueles dilemas.

Passando adiante, eu queria abandonar essa parte conceitual e dizer o seguinte: nós precisamos fazer um grande esforço de melhorar rapidamente o nível do debate a respeito da regulação no Brasil, porque nós estamos diante de uma conjuntura crítica em matéria de regulação.

Entrando na questão do Brasil, eu acho que o Brasil vem empreendendo, nos anos 90, uma transição muito imprevidente do modelo europeu, que era muito parecido com o modelo brasileiro, era o modelo brasileiro, de estatais com administração central responsável pelo planejamento; grandes empresas estatais, que cumpriam ao mesmo tempo a função de execução e de regulação dos sistemas de infra-estrutura, e nós estamos evoluindo para um pseudopadrão americano, ou um pseudopadrão inglês recente, porque o padrão inglês anterior era similar ao modelo europeu; então, nós estamos evoluindo para um pseudopadrão americano muito mais focado na experiência dos Estados Unidos, sem ter nem a história institucional, nem a competência, nem as características da estrutura de empresas do setor privado americano.

Então, por conta disso, nós temos realmente uma situação esdrúxula e muito maldefinida no Brasil. Primeiro, porque o Brasil é um país com um atraso relativo de insuficiência de cobertura na maioria dessas infra-estruturas. É muito diferente comparar uma regulação nos Estados Unidos, onde em geral já há uma infra-estrutura com ampla cobertura, estabelecida há décadas, etc., com uma situação em que a carência de investimentos é crítica, como é o caso brasileiro.

O segundo problema é que, no caso brasileiro, a regulação correu atrás da privatização: primeiro se privatizou, depois se preocupou com a regulação; ou, no melhor dos casos – foram os dois casos menos malsucedidos, que são os casos das telecomunicações e do petróleo –, a agência foi criada simultaneamente. Eu digo criada, mas significa implementada, na prática, porque às vezes a agência, como a ANEEL, foi criada legalmente no mesmo período, mas ela foi implementada tardiamente. Então, há um déficit de regulação muito claro no Brasil. As agências foram desenvolvidas tardiamente, porque uma coisa é ela ser criada, outra é ela se desenvolver institucionalmente.

Há um problema sério de inexperiência, de falta de jurisprudência do poder Judiciário, para o qual o Armando já chamou a atenção e eu concordo inteiramente; eu vejo o Judiciário brasileiro completamente despreparado para lidar com todas as questões e conflitos de regulação. Os modelos brasileiros, os próprios modelos, estão precariamente definidos. Mesmo o modelo que se pode dizer o menos malsucedido, que é o de telecomunicações, eu acho que é um modelo que tem sérias falhas de concepção, e vou depois talvez dizer o que eu vejo.

E há também, na verdade, uma pressão decorrente da vulnerabilidade macroeconômica do Plano Real, candidamente aqui confessada pelo Armando. O Armando diz o seguinte: “a privatização foi importantíssima pra sustentar o desequilíbrio fiscal do Plano Real nos seus primeiros momentos”; e eu agrego que foi fundamental para quebrar o galho do financiamento do déficit em conta corrente depois da crise asiática e depois da crise russa. Nos anos de 98 e 99, o balanço de pagamentos do Brasil passou criticamente pela privatização. Houve, na verdade, uma pressão macroeconômica para fazer a privatização, sem que se pudesse amadurecer tudo isso que está aqui; ou seja, você não pôde ir amadurecendo as coisas.

E, ainda, acho que esse é um problema ideológico, porque há uma crença excessiva na eficiência dos mercados por parte da equipe econômica atual; essa crença os levou a negligenciar a função planejamento e a prática de uma reflexão sistemática sobre estratégia de longo prazo, o que, na verdade, vai se revelar em várias dificuldades que nós estamos vivendo.

Enfim, acho que essa é uma panorâmica introdutória provocativa da questão. Vou agora passar para um caso a caso, o primeiro sobre telecomunicações. Será mesmo essa uma história de sucesso? Eu acho que é uma história de sucesso apenas parcial. A Associação Nacional de Telecomunicações (ANATEL) foi criada com algum atraso, na prática; o modelo brasileiro deu preferência ao capital estrangeiro, sob o impacto da crise russa; a privatização da telefonia fixa foi voltada para vender para grandes empresas estrangeiras; e eu queria sublinhar a ausência de qualquer estratégia industrial e tecnológica para equipamentos. O Brasil tinha uma indústria bastante interessante que retrocedeu ou não avançou em matéria de equipamentos e componentes, o que fez com que o ciclo de investimentos tivesse aumentado dramaticamente o déficit comercial em equipamentos e em componentes. Além disso, a competição foi eleita como o único critério fundamental e como se ela devesse ser o único critério. Eu acho que é importante olhar para a competição, mas me pergunto se esse é o critério ou é o principal critério. E eu considero, ainda, a ANATEL uma instituição vulnerável à captura de interesses privados. Então, são pontos para os quais eu queria chamar a atenção.

Ainda sobre telecomunicações, em matéria de investimentos – infelizmente eu não tive tempo para trazer dados, mas todas as afirmações aqui estão fundadas em dados que eu poderei, depois, facilmente complementar –, houve uma explosão dos investimentos na telefonia móvel, realmente espetacular; houve uma forte expansão dos investimentos na telefonia fixa, em busca de metas – e eu digo: com um conforto tarifário bastante alto, porque foi feito um reajuste tarifário anterior ao longo do processo.

Então, se olharmos para o desempenho de investimentos, a estrutura de regulação e o modelo têm um ponto positivo, sem dúvida nenhuma. Se olharmos para preços, nós vamos ver que eles ainda são bastante altos e que a curva de queda de preços relativos não é relevante. Isso vem garantindo margens muito altas para financiar a expansão, o que é importante, mas a expansão tem sido financiada sem necessariamente forçar as empresas a ganhos substanciais. Na verdade, as empresas têm tentado fazer ganhos, mas elas têm gordura

A competição acelerou investimentos, especialmente na telefonia móvel, mas não foi suficiente para reduzir preços, por enquanto. Nem a ANATEL tem sido proativa em termos de reduzir preços e transferir para o consumidor os ganhos do sistema. Além disso, há uma série de distorções de regulação para as quais eu queria chamar a atenção. Então, esse é o lado positivo, sem dúvida nenhuma, que são os investimentos.

Em matéria de universalização, a forma de privatização condicionou o longo prazo, porque são concessões longas, e está ocorrendo aqui uma coisa que não é peculiar do Brasil, mas mostra uma contradição para a qual eu queria chamar a atenção. Nós estamos tendo um avanço muito rápido da telefonia móvel, e um avanço bem mais lento da telefonia fixa. E, na verdade, a universalização da telefonia fixa, que é o serviço público que foi definido, é a telefonia pública comutada; esse é serviço público, a móvel é serviço privado. Essa telefonia fixa pública comutada, que deveria ser universalizada, tem sido bem aquém do que deveria. Ela só vai estar chegando a certos critérios de universalização artificialmente fixados pelo regulador porque as empresas querem, se cumprirem essas metas, partir para a invasão competitiva de outras áreas.

Entretanto, eu queria discutir a própria pertinência dessas metas. Essas metas não são metas suficientes de cobertura; trata-se de colocar orelhões, hoje, a cada dois quilômetros; depois, a cada um quilômetro; depois, a cada 500 metros, para uma comunidade de x pessoas, mas sem as características, obviamente, de um sistema público comutado como existe num país desenvolvido. Então, é uma universalização meio canhestra, até porque, nesse orelhão comunitário – e eu não sei se as empresas conseguirão cumprir a meta até 2002 –, o indivíduo pobre da periferia, se estiver morrendo, não vai poder fazer uma chamada gratuita nem para o hospital, nem para a polícia. Num país desenvolvido, não é só colocar um telefone, mas colocar uma série de serviços dentro desse telefone; ou seja, é a qualidade dos serviços. Então, a universalização brasileira está ainda malpensada.

O fundo de universalização foi criado tardiamente, ainda não está nem regulamentado, e é objeto de uma grande briga dentro do setor. Há um dilema, portanto, aqui: reduz preços ou acelera metas? Faz subsídios cruzados ou não? Falta uma política explícita para a universalização. A ANATEL confia que a competição sozinha vai fazer a universalização, e eu digo que sozinha ela não vai fazer essa universalização; ela não vai ser suficiente para levar telefone para a periferia. Então, aqui há uma questão complicada: eu acho que, em matéria de equidade, o modelo é falho, e não está avançando na velocidade que deveria.

O próximo ponto é em relação a economias de escala e progresso técnico. Eu creio que houve uma excessiva fragmentação da telefonia móvel, com escalas ineficientes; daí a concentração vai ser inevitável. E a concentração também pode vir a ser possível na telefonia fixa, porque ela faz sentido; se deixar o mercado correr sozinho, a concentração também virá a ocorrer na telefonia fixa. A fragmentação excessiva do setor levou a uma fragmentação excessiva também de equipamentos e de sistemas tecnológicos. O Brasil é um dos poucos países do mundo que vai ter TDMA, CDMA e GSM. Quer dizer, é uma plethora de tecnologia sem escolha e sem foco, o que reduz a escala de produção de equipamentos e reduz até a possibilidade de fazer alguma coisa no País em termos de produção desses equipamentos. Outras características são alta propensão a importar e ausência de atividades tecnológicas relevantes.

Eu não vou criticar agora, porque já fiz isso à época, mas eu, pessoalmente, considero um gravíssimo desserviço ao País o modelo que foi escolhido para as telecomunicações. Acho que o Brasil deveria ter feito uma grande empresa privada, sob controle de capitais nacionais. Serviços de telecomunicações não têm nenhuma complexidade tecnológica, estão perfeitamente ao alcance do Brasil, e eu preferia ter um monopólio privado regulado, com metas, etc., do que ter três empresas. Ainda bem que, por acidente, uma está sob controle nacional. Mas isso é uma visão pessoal. Acho que o Brasil deveria criar grandes empresas de capital nacional e operar na América do Sul inteira; tornar-se um *global player* em matéria de serviços de telecomunicações.

Eu defendi essa idéia à época da privatização e critico isso, porque na verdade o atual modelo sacrificou todas as economias de escala; sacrificou a possibilidade de se ter uma indústria de equipamentos e de sistemas, de *softwares* nacionais, que era muito bem-sucedida,

Telemar compra o sistema Trópico, que é de tecnologia nacional, não porque a Telemar seja nacionalista, mas porque a Telemar, sendo de controladores nacionais, não quer ficar dependente dos grandes fornecedores dos seus rivais, que têm controladores estrangeiros. Então, ela não quer ficar dependente só de equipamentos Siemens ou só de equipamentos Alcatel; então ela tem mantido um pedaço grande de demanda sobre os sistemas Trópico, que foram criados e desenvolvidos no CPQD da Telebrás. Mas isso é uma outra história.

Olhando para o modelo atual, que não é reversível, eu acho que ele tem uma série de deficiências ainda nesse campo. E tem uma outra coisa: a ANATEL tem sido muito falha em negociar com antecipação novos padrões tecnológicos. Ela adotou tardiamente o padrão para a geração de WAP, terminou adotando o padrão GSM, e não tem uma posição clara para a terceira geração de telefonia celular. O debate dentro da ANATEL é um debate ainda muito frágil, ou seja, não há uma cultura de pensar estrategicamente, prospectivamente, o que está vindo em termos de padrão tecnológico, para tentar negociar alternativas mais interessantes para o País.

Obviamente, há uma visão de política industrial embutida nisso. Não sei se é a ANATEL que deve fazê-la, ou se é o Ministério, mas o problema é o seguinte: a escolha desse padrão é uma escolha regulatória, e ela tem implicações de política, qualquer que seja. Então, Armando, não interessa dizer que não pode fazer política, porque ela, querendo ou não, faz. Se, querendo ou não, faz, é melhor que tenha consciência sobre o que está fazendo. Então, não é tão simples assim. Não é uma questão ideológica de faz ou não faz, de ser contra fazer política industrial, ou ser a favor de política industrial. Querendo ou não querendo, quando você escolhe o padrão, você faz uma opção de política industrial. Então, é preciso ver quais são as consequências. E o seguinte: eu quero mais produção no País; eu não quero um déficit comercial tão alto no País; então, eu tenho que escolher, pelo menos, um critério transparente e dizer: “eu escolhi por isso”. Então devemos, no mínimo, discutir os critérios.

Uma avaliação geral que eu faria das telecomunicações é a seguinte: a regulação é pouco proativa e os benefícios estão aquém dos possíveis. A expansão rápida deveu-se, no meu entendimento, muito mais à dinâmica da rivalidade oligopólica num setor de alto desempenho da demanda, no Brasil e no mundo inteiro; aliás, o setor de telecomunicações é um setor que está se distanciando das condições de monopólio natural; está deixando de ser um monopólio natural; e a dinâmica da expansão vem muito mais do fato de que há uma concorrência furiosa no setor, no mundo inteiro, do que por um suposto virtuosismo da ANATEL. Seria muita ingenuidade acreditar que é um suposto virtuosismo da ANATEL que explica isso.

Há outro problema complicado, que é o seguinte: a telefonia móvel já empata com a telefonia fixa, na Europa, hoje, e nos Estados Unidos é um pouquinho menos, mas vai empatar. Na Europa, dos telefones que estão funcionando, metade é celular e metade é fixo. Hoje, 75% das ligações telefônicas no mundo desenvolvido passam por um celular, porque ou são de um fixo para celular, ou de celular para celular, ou de um celular para um fixo. De fixo para fixo são apenas 25% das ligações.

Então, na verdade, a telefonia móvel é que é a telefonia do futuro. Nos países mais atrasados é a telefonia móvel que está se desenvolvendo mais depressa, porque ela é uma coisa de baixa intensidade de capital, mais fácil de implantar, com *sunk costs* muito mais baixos. Então, o que acontece? Quem vai ser o telefone do futuro é o telefone celular; já é. Ocorre que o telefone celular é muito caro para as pessoas. Então, vejam que coisa maluca: definiu-se como serviço, como bem público, o telefone fixo comutado, mas, na verdade, o que vai ser a realidade vai ser o telefone móvel, que é um serviço privado, que não está sob controle público de tarifas nem tem a obrigação de universalização. Então, é uma coisa meio maluca, porque você vai querer correr atrás da universalização de uma coisa obsoleta, quando a coisa moderna, que é o telefone móvel, é que está sendo, na verdade, universalizado.

No Brasil, o que está sendo universalizado é o telefone móvel pré-pago, com tarifas caríssimas e com características inusitadas, porque o Brasil é o único pré-pago do mundo em que você pode fazer uma chamada a cobrar. Na Europa você não faz isso. Então, virou um orelhão privado: o sujeito pobre compra um celular pré-pago e faz chamada a cobrar, e a

perdida e não tem critérios. A discussão de como universalizar, de como reduzir preços, onde reduzir preços, de que forma fazer, de que forma assegurar, eu acho que ela ainda é insuficiente.

Veja bem, eu estou fazendo uma avaliação num sentido geral. A avaliação geral é que nas telecomunicações não é um fracasso a regulação, mas tampouco é um sucesso. Eu acho que ela fica naquela posição de meio copo cheio, meio copo vazio; obviamente ela pode se fazer com mais facilidade.

No caso da energia elétrica, a ANEEL foi criada com atraso e implementada precariamente. O modelo Coopers & Lybrand foi copiado da experiência inglesa – que é toda de termoeletrônica, não tem nada a ver com hidroelétrica –, com várias inadequações. Planejamento e investimentos foram debilitados pela miopia do ajuste fiscal. O Armando estava falando aqui dos investimentos até 94. E eu quero dizer que no pós-94 os investimentos deram uma subida, até 96, e caíram depois de 97, com o ajuste do plano feito com o Fundo Monetário Internacional. E os investimentos caíram por duas razões: primeiro, porque o ajuste fiscal obrigou a queda dos investimentos. Segundo, porque a própria política de privatização dizia: não invista e faça caixa, porque eu quero vender a empresa gorda. Então, isso fez o seguinte: os investimentos hidroelétricos foram reprimidos, e os termoeletrônicos não foram feitos por gravíssima falha regulatória e de comando dentro da cúpula do governo, porque a equipe econômica, ao negligenciar essas questões de longo prazo, foi deixando a situação se agravar; nós fomos comendo a reserva de água. Enfim, a coisa toda explica a recente crise de energia no País.

Então, houve uma grave omissão e falta de percepção dos riscos, um fracasso regulatório retumbante em matéria de energia elétrica. Isso, em termos de investimentos; um fracasso sem comentários. Quanto a universalização e modicidade, a forma de privatização comprometeu o alcance da universalização. A privatização foi feita de várias formas, com garantia de tarifas, etc., sem concessões muito longas, sem obrigações claras de universalização. Vai ser difícil fazer a universalização, e tem uma série de dilemas. Os investimentos na universalização estão muito aquém do desejável, mesmo na distribuição, que é o serviço público importante.

Progresso técnico é pouco relevante no setor, mas a questão de qualidade, que é relevante, está muito aquém também. Ou seja, a qualidade do fornecimento, a variação de tensão, tudo muito aquém; a ANEEL também muito fragilizada, com fragilidade técnica, baixíssima proatividade, confusão institucional.

Então, no caso de energia elétrica, nós temos um fracasso regulatório gravíssimo, e eu até me pergunto, fazendo um pequeno ponto aqui, sobre o programa de termoeletrônicas. Ou seja, nós teríamos de submeter toda a reflexão do programa elétrico brasileiro àquelas três questões, e eu considero absolutamente óbvio que as termoeletrônicas não deveriam ser privadas, porque a termoeletrônica é um segmento caro, muito mais caro do que a hidroelétrica; a termoeletrônica é dolarizada, o insumo é dolarizado; e a termoeletrônica, para ser privada, exigirá que o estado dê duas coisas: uma, a garantia de não descasamento entre o custo do insumo, que é o gás, e a tarifa. Outra, que o estado dê uma garantia firme de compra da energia. Ou seja, que diga ao capital privado: “faça, que eu te dou uma taxa de lucro garantida e te dou demanda firme”. Acontece que se você tiver um período chuvoso, com três, quatro anos de muita chuva, como a capacidade hidroelétrica brasileira tem um excedente, é mais racional usar a capacidade hidroelétrica e não a termoeletrônica, que queima gás. Mas, como eu vou ter que dar ao investidor privado garantia de demanda, eu vou ser obrigado a usar o gás, importar gás, pagar pelo gás em dólar, quando eu vou ter água sobrando nas usinas.

Ou seja, eu não estou discutindo a importância e a validade do programa de termoeletrônica; e é essencial o programa de termoeletrônica. Ele é um pulmão artificial que permite regular o sistema hidrelétrico brasileiro: quando faltasse chuva, deveria entrar a termoeletricidade; quando tivesse muita chuva, sairia a termoeletricidade. Por isso, ele é um *buffer*, ele deveria ser público, porque não faz sentido pagar ao setor privado, com todas essas garantias, para ele exercer um papel de *buffer*.

Mas acontece o seguinte: a ideologia dominante no atual governo e no BNDES – aqui é

boa em si, que o mercado é sempre melhor do que o estado), que estão operando no ideológico, no preconceito, e partiram para a privatização do termoeletrico sem fazer essa reflexão. Essas perguntas todas precisam ser feitas antes, com racionalidade; nós temos que despolitizar o debate. Eu sou a favor da privatização, mas acho que ela precisa ser feita com grande racionalidade e com uma regulação muito forte e muito sofisticada, e a gente não tem essas condições.

O caso do petróleo e gás é um caso de relativo sucesso, mas eu acho que o desempenho é razoável, apenas, por enquanto, e vejo também aqui a falta de um modelo coerente. De um lado, você tem a ANP querendo fragmentar para criar competição, basicamente querendo fragmentar o refino, o que é um erro; e, de outro lado, a idéia de ter uma PETROBRAS como uma grande empresa integrada globalmente, competitiva, o que significa que não tem de fragmentar nada, tem de fortalecer a PETROBRAS. Então, entre as duas coisas há uma confusão permanente, entre a agência e a PETROBRAS.

Aliás, essa é uma discussão que deveria ser pública e bem feita, porque é outro problema. Há um preconceito ideológico dinossáurico aqui, contra a idéia de que a PETROBRAS deva ser uma grande empresa internacional. Toda vez que a PETROBRAS quer se transformar num *global player*, a Frente Parlamentar Nacionalista corta. Então você tem, de um lado, a oposição, a esquerda, que quer que a PETROBRAS seja uma coisa doméstica, um monopólio clássico, uma estatal clássica; de outro lado, eu defendo que a PETROBRAS deva ser uma grande *player global*, porque, no mercado de petróleo, ou você é grande e global e muito sofisticado tecnologicamente ou então você morre; e de outro lado tem a ANP, com uma visão arcaica de que tem que fragmentar o sistema para promover a competição, quando, na verdade, ela tem que ser uma agência mais forte, mais inteligente, para obter os mesmos resultados da competição sem ter que fragmentar a empresa – o que é o grande desafio.

E aqui também tem déficit de regulação. Na questão do gás, a definição tardia dos preços. Terminamos criando uma conta-gás, agora, que é uma nova conta-petróleo, uma outra conta. Ou seja, a improvisação cria males. Nós estamos aqui também com um déficit de reflexão e de regulação, que eu não vou poder discutir mais por causa do tempo.

Por fim, alguns lembretes. Primeiro, nós temos áreas carentes em matéria de regulação, em saneamento básico, recursos hídricos, transportes. Criou-se agora uma Agência Nacional de Águas (ANA), que ainda está começando. Em saneamento básico tem uma lei que está há séculos sendo discutida no Congresso e não sai, e há um déficit tremendo de regulação. E anote: a próxima crise que virá no Brasil vai ser na área de saneamento. Daqui a pouco vai começar a faltar água nas grandes cidades, porque você nem tem sistemas estatais funcionando direito, fazendo os investimentos necessários em água, nem tem sistemas privados fazendo isso com uma regulação inteligente; ou seja, não tem nem uma coisa nem outra. Então, é crise à vista. Está faltando energia, a próxima crise que vem aí vai ser falta d'água, se não houver rapidamente solução para o setor. O setor de transportes é outro setor extremamente carente de um sistema. Eu acho que aqui tem muito mais papel para o setor público do que para o setor privado.

Encerrando, as conclusões: a regulação no Brasil é insatisfatória ou ausente; os casos de sucesso são muito minoritários e insatisfatórios; o planejamento de longo prazo ou está muito debilitado ou é inexistente; o Brasil, além do mais, com o ciclo neoliberal recente, renunciou a estratégias de longo prazo e admitiu uma forte redução de soberania de decisões. E eu quero dizer aqui: eu sou contra a desnacionalização excessiva nesses setores, por duas razões: uma, é de balanço de pagamento; esses setores não exportam, mas geram divisas gordas de remessas de lucros e oneram um balanço de pagamento já profundamente desequilibrado. Então, sou contra desnacionalizar mais as infra-estruturas, por esta razão. E também sou contra porque eu acredito que o Brasil deveria criar grandes empresas privadas, aproveitar a estratégia de privatização para criar grandes empresas privadas, com um potencial de atuação não só no País.

Creio também que os investimentos em infra-estrutura são insuficientes em várias áreas, e isso é um entrave ao desenvolvimento do Brasil, tanto no plano econômico quanto no

está ressuscitando o custo Brasil, aquilo que todo mundo citava. Nós temos agora um elemento de custo Brasil sendo ressuscitado, por conta de todo esse déficit de regulação.

Então, o resumo da minha exposição é o seguinte: esta é uma questão central importantíssima e onde há um profundo déficit de reflexão. E em que pese divergências com o Armando, eu quero louvar aqui a qualidade do trabalho, da reflexão que ele tem feito, dos livros e dos estudos que ele tem organizado, como uma das poucas cabeças que tem se preocupado com a questão. Então, eu queria encerrar aqui a minha exposição.

OTAVIANO CANUTO

Vamos agora abrir espaço para perguntas, depois o Armando e o Luciano respondem as perguntas e, ao mesmo tempo, fazem comentários cruzados. Eu já tenho aqui duas perguntas. A primeira vem do Fernando Viana, do ETENE, do Banco do Nordeste: “Qual a opinião de ambos sobre o binômio investimento/regulação no setor de transportes, já que há uma demanda de investimentos em caráter de urgência e ainda não há uma agência regulatória efetivamente estabelecida em nível nacional?” E a outra pergunta vem do Dr. Éverton Correia, também do Banco do Nordeste: “Quais são as medidas regulatórias necessárias para o setor de água e saneamento? Quando você imagina que esses avanços serão atingidos?”

ARMANDO CASTELAR

Antes de começar a responder, eu queria reagir a duas ou três posições que o Luciano colocou muito bem. Eu acho que minha exposição talvez não tenha ficado clara; tenho uma visão um pouco diferente; deixem-me só tentar apresentá-la. A primeira é a questão da regulação. Eu coloquei aqui que tenho, obviamente, ressalvas a alguns aspectos da regulação no Brasil, mas eu acho que o Luciano foi excessivamente crítico, na minha visão, porque na verdade depende um pouco de qual o *benchmark*, com o qual você está comparando.

Eu acho que o Luciano comparou com um modelo ideal de regulação, que obviamente todos gostaríamos de ter, mas que na verdade, na minha visão, não existe em nenhum lugar do mundo. Eu acho que foi extremamente ilustrativo o fato de ele ter começado pela situação dos Estados Unidos, onde, como ele colocou, existe uma longa história, mais de cem anos de tradição de regulação, de desenvolvimento institucional das empresas. E a gente vê uma crise na Califórnia muito maior do que a crise no Brasil, em que a dificuldade deles de sair da crise é muito maior. Ou seja, cem anos de regulação os deixaram numa situação ainda pior do que a nossa, com a nossa parca experiência de regulação no mesmo setor.

Ele colocou o desejo da ANP, que eu acho que é o desejo de todo mundo, de que se fosse capaz de manter o monopólio, não ter competição, mas gerar exatamente o mesmo resultado que a competição geraria. Mas o livro-texto de reforma regulatória, qualquer um que se pegue, mostra exatamente que, por problemas de assimetria de informação e falta de incentivos para a conquista de eficiência técnica, esse é um resultado, na prática, impossível. Mas isso é o resultado ideal da regulação. Não tenha dúvida de que o regulador, onisciente, sem problemas de assimetria de informação, consiga gerar exatamente o mesmo resultado que a competição geraria. Esse é o capítulo um, do livro de regulação. Depois, nos capítulos dois, três, quatro, a gente vê por que isso não é possível na prática. Então, eu acho que comparar com o *benchmark* do capítulo um é injusto com a nossa regulação, ainda tão recente nesse sentido.

Concordo inteiramente com ele; acho que ele foi extremamente feliz no detalhe dos pontos, mas eu acho que talvez o grau da nossa discordância tenha um pouco a ver com essa questão de *benchmark*. Eu acho que nenhum outro setor, como as telecomunicações, na minha visão, ilustra isso. Por exemplo, o Luciano foi extremamente crítico em relação à expansão da telefonia fixa como sendo insuficiente. Em dois anos, após a privatização, a gente mais do que dobrou a planta de telefonia fixa no Brasil. Saímos de 9,6 telefones por cem habitantes, para 21 telefones por cem habitantes, entre 98 e outubro de 2000. Ora, fizemos mais em dois anos em telefonia fixa do que em 120 anos. O Brasil foi um dos primeiros países do mundo a ter telefone fixo. Quem conhece a História sabe que D. Pedro II ganhou do Graham Bell um dos primeiros telefones que existiam no mundo, que ligava o Paço Imperial ao Palácio de São

Cristóvão. Em dois anos, a gente mais do que dobrou a planta dos 120 anos anteriores em telefonia fixa.

Cresceu menos que celular? Cresceu. Celular cresceu ainda mais, triplicou em dois anos, mas cresceu menos porque o celular foi uma revolução fantástica. Quem diria que a gente triplicaria uma planta de celular em dois anos? Celular, como eu acho que o Luciano apontou muito corretamente no final da parte da análise das telecomunicações, é na verdade o equipamento do futuro. No Rio de Janeiro, 60% dos telefones são celulares; o Rio já está no futuro, então, no padrão europeu, porque na verdade lá tem mais telefone celular do que telefone fixo.

A questão dos preços depende de que preço você pega. Antes da privatização, um telefone fixo em São Paulo custava US\$ 5 mil; era o preço para se conseguir um telefone fixo em São Paulo, se a memória não me engana. Hoje, no Rio de Janeiro, a Telemar me liga, insistentemente, para eu comprar um por R\$ 72,00, ou seja, US\$ 30.00. Essa é uma queda de preço enorme. Assinatura subiu? Subiu. Mas o que acontecia? – E aqui eu entro com outra questão, da equidade – Só tinha acesso a telefone antigamente quem era rico, porque só rico tem US\$ 5 mil para pagar por um telefone. Depois que ele tinha o telefone, ele pagava R\$ 0,60 numa assinatura, o que era um enorme subsídio; em lugar nenhum do mundo uma assinatura de telefone custa R\$ 0,60, que era o preço cobrado antes. Então, houve um rebalanceamento tarifário.

A ANATEL tem indicadores que mostram que houve uma queda real de preços nas telecomunicações, quando se considera a cesta de bens: a telefonia interurbana, a telefonia internacional, são setores nos quais caíram bastante as tarifas, e houve esse rebalanceamento que, no meu ponto de vista, foi altamente distributivo. Um sinal, por exemplo, de que foi distributivo é que a densidade de telefones na classe E, a classe mais pobre, aumentou oito vezes em dois anos. A densidade de telefones na classe E saiu de um para oito telefones por cem habitantes. Na classe A, a densidade já era de 97 por cem, foi para 99; essa se beneficiou muito menos, porque já tinha muito telefone; mas a classe E sair de um para oito telefones acho que é uma questão redistributiva importante. Se a gente olha por esses indicadores, a questão da equidade é bastante positiva.

Sobre a questão da competição, o Luciano mencionou que, quando a gente tem, aumenta. E aí, não necessariamente; aí é uma discussão empírica, se a escala ótima é ou não atingida nas empresas. Acho que você pode passar da escala ótima também, porque, obviamente, o monopolista, quanto mais tiver do mercado, melhor para ele. Mas, um dilema certo, que eu acho que foi corretamente apontado pelo Luciano, na regulação, é o dilema ao qual eu adicionaria um terceiro parâmetro, que é uma coisa mais importante na nossa realidade; mormente, não está no livro-texto. De um lado, a eficiência locativa, que é questão da economia de escala, apontada corretamente; de outro lado, você tem dois parâmetros que são importantes: assimetria de informação e eficiência técnica.

A competição é muito mais eficiente em gerar eficiência técnica do que o monopólio. Então, quando você introduz a competição, você perde ou pode perder a eficiência locativa – não estou dizendo que esse é o caso, isso é uma questão de medir empiricamente a escala ótima –, mas você certamente ganha em termos de eficiência técnica. E você resolve um problema importante do regulador, que é a questão da simetria de informação, porque quando você gera competição ela passa a ser menos importante. Você reduz problemas de captura; e – o que é muito importante na questão brasileira – você reduz o ônus, que é para o Brasil, da fragilidade institucional que existe no País, porque quando você requer menos do regulador, porque você introduz a competição, a chance de captura, a chance de problemas apontados aqui pelo Luciano, em termos da tibieza das agências reguladoras, passa a ser muito menos importante, porque a responsabilidade do mercado na regulação passa a ser muito maior.

Então, eu concordo: você tem um *trade off*, você pode estar introduzindo problemas, mas você, por outro lado, está tendo ganhos muito grandes; ganhos, inclusive, em áreas importantes que o Luciano mostrou aqui, como, por exemplo, na questão institucional, na qual você reduz muito o ônus que você tem sobre o Estado.

Uma outra questão, entrando agora na questão das termoeletricas: a regulação não foi só competição. O próprio Luciano mencionou aqui metas de universalização da ANATEL. A ANATEL e a ANEEL têm metas de qualidade; a qualidade do setor de telecomunicações e do setor elétrico melhorou bastante pós-privatização. Se você olha o número de reclamações por mil linhas, por exemplo, cai nas telecomunicações; chamadas completadas, tempos de espera até você conseguir uma linha, isso melhora enormemente, particularmente para quem está no Rio de Janeiro, porque a Telerj era um desastre. Você tem metas da ANATEL e melhorias importantes de qualidade; e a questão da universalização, que também é uma meta.

Você tem melhorias importantes na qualidade do setor elétrico; DEC e FEC, que são o tempo que fica parado e a frequência com que você tem interrupções de fornecimento, melhoraram pós-privatização. Investimento no setor elétrico cresceu bastante pós-privatização, cresceu na distribuição, cresceu na estatal de geração privatizada. A capacidade da Gerasul, que foi a empresa de geração privatizada na região Sul, cresceu 37% pós-privatização; não tem problema no Sul de falta de energia elétrica, parte por causa das chuvas, mas parte também por conta do aumento da capacidade.

Quanto a questionar se as termoeletricas deveriam ser estatais, eu acho que a pergunta deve ser o contrário: por que você deveria ter estatal, numa coisa que você sabe tão simplesmente qual é o modelo regulatório? Ou seja, você não tem nenhuma dúvida: se vai ser um *buffer*, o setor privado pode perfeitamente fazer isso com uma eficiência muito maior. Acho que ninguém tem questões sobre isso; a evidência empírica está aí farta para mostrar que a eficiência técnica com que o setor privado gere o negócio é muito maior. Então, para que você vai ter no setor público, com uma eficiência técnica muito menor, uma questão que, do ponto de vista regulatório, não é muito complicada, você sabe exatamente quando a empresa pode entrar?

Passando às perguntas, sobre o binômio regulação e investimento, acho que essa é uma outra questão importante trazida pelo Luciano, e acho que estava por trás de toda a discussão regulatória dele. A regulação do Brasil tem um desafio diferente da regulação na Europa e nos Estados Unidos; na Europa e nos Estados Unidos, a universalização do serviço já existe, então a questão do investimento tem uma importância muito menor na regulação que ocorre nesses países do que tem no Brasil. É uma questão – acho que o Luciano colocou isso com muita propriedade – muito diferente no Brasil e no mundo desenvolvido.

No mundo desenvolvido, o papel da regulação é gerar ganhos de produtividade e transferir os ganhos de produtividade para o consumidor. Não existe problema de universalização, porque a questão do investimento é pouco importante, por essas questões. No Brasil, não; você tem uma dificuldade de balancear, de um lado, o aumento muito grande de investimento, de outro, a redução das tarifas e transferência de ganhos para o consumidor. Porque, como foi mencionado aqui, as estatísticas de penetração em telecomunicações mostram que temos ainda metade da europeia, se tanto; então, a questão de expansão do investimento é muito importante. E quando você faz isso, obviamente, tem um *trade off* com a redução das tarifas e transferência de ganhos para o consumidor.

No setor de transportes, varia muito. Nas rodovias, você tinha um problema regulatório menos importante, porque você tem uma competição muito forte no modal rodoviário. Então, na maior parte dos casos, você impõe competição e limita preços. Tem problemas na regulação do setor ferroviário, inquestionavelmente; acho que na sua exposição o Luciano mostrou que a gente precisa de avanço. Nos portos, você tem tido aumento de eficiência; mas, por falta de competição, esse aumento de eficiência não tem sido passado adequadamente para os consumidores. Eu acho que aí é um caso clássico em que você, de um lado, não tem regulação e, de outro, não tem competição para gerar a transferência para os consumidores. E nas rodovias a regulação é extremamente simples; ou seja, o que você tem tido essencialmente é regulação técnica, no sentido de que, no processo de licitação de concessão, você já gera a competição. Existe toda uma literatura sobre isso, a partir de um trabalho de 1968, do pessoal de Chicago: você substitui a regulação pela competição, na fase da concessão. Então, na verdade, você resolve o problema do monopólio *ex-post* fazendo a competição na hora em que você faz a concessão. Esse é essencialmente o modelo utilizado nas rodovias, no qual, após isso, você tem essencialmente regulação técnica.

Na água e saneamento, o problema básico é que você tem uma disputa sobre quem é o poder concedente. Isso, na verdade, não tem praticamente nada a ver com o Governo Federal. Isso tem a ver com disputa entre estado e município para saber quem é o poder concedente. Parte da Constituição diz que é responsabilidade dos municípios, parte da Constituição diz que é responsabilidade dos estados. E aí, interessante, você tem uma ânsia, tanto de estados quanto de municípios, de privatizar; todo mundo quer privatizar, por conta das receitas que pretende obter com isso. O problema é que não está claro, na lei e na Constituição, em particular, quem é que é responsável por isso; e isso tem impedido o avanço da privatização.

Sobre a política industrial, rapidamente, eu acho que a questão da política industrial não é papel das agências; acho que quando você tem a mudança do modelo regulatório, planejamento e política ficaram com o Ministério, não com as agências.

LUCIANO COUTINHO

Eu concordo. E as provocações eram feitas até para tornar mais significativos os pontos de divergência. É claro, Armando, que houve muito progresso, muito avanço, em vários desses pontos das telecomunicações. Mas eu estava pensando daqui para frente; estou pensando no problema da universalização com um horizonte maior, ou seja: se eu quiser pensar esse problema nos próximos dez, vinte anos, como é que eu vou fazer daqui para frente?

Eu acho que a parte fácil foi feita, e daqui para frente as coisas começam a ficar difíceis. O celular não saturou ainda, mas com mais uns dez ou doze milhões de aparelhos ele começa a saturar mesmo no mercado. Então, quando eu falei preço, eu estava querendo dizer tarifa; aí a questão da tarifa se torna chave. Óbvio que houve uma redução brutal do custo de acesso. Se você imaginar a assinatura, a compra da linha, etc., houve uma redução fantástica de preço, não estou negando isso. Mas eu estava pensando um pouco daqui para frente.

As duas outras questões, sobre transportes e saneamento, são questões complexas. Transporte, como foi colocado aqui, abrange vários segmentos diferentes: a questão rodoviária é uma coisa, a ferrovia é outra, portos, cabotagem, transporte aéreo – cada uma dessas coisas tem suas características. Aquela lista de variáveis que eu coloquei, todas elas são totalmente diferentes para cada caso.

No caso, por exemplo, de rodovias, a regulação e a privatização podem fazer muito pouco, no que diz respeito à construção de grandes rodovias. Todas as grandes rodovias que têm muita obra, muita engenharia, muito obstáculo natural, o setor privado não faz porque não há pedágio que cubra a taxa de retorno desse investimento. Tem que ser público. Agora, depois que você fez a obra, se quiser colocar uma empresa privada para gerenciar e manter, tudo bem.

Então, essa discussão sobre qual é a racionalidade, onde é que o privado pode fazer bem, onde é que o público tem que fazer, eu acho que essa é uma discussão que pode ser, em grande medida, despolitizada. Eu provoquei a questão das termoeletricas, por exemplo, nessa direção, porque é o seguinte: pode ser que um pedaço das termoeletricas possa ser privado, mas o pedaço que é tipicamente *buffer*, que não vai ficar *full time* operando, não faz sentido que seja privado, porque setorialmente, macroeconomicamente, seria eu pré-escolher que vou usar a energia menos eficiente, mesmo nos períodos de chuva abundante. Dado que eu já fiz um investimento pesado em hidroeletricidade, existe capacidade hidroelétrica brasileira se tiver chuva, o Brasil tem capacidade hidroelétrica para suprir a demanda hoje, e pode fazer mais com os programas de pequeno produtor, etc., etc. Porque hidroeletricidade é, no Brasil, ainda, mesmo para os pequenos aproveitamentos, mais racional do que a termo. A termo é indispensável para utilizar o sistema; mas o pedaço *buffer*, eu não vejo nenhuma razão lógica, econômica, para que ele seja privado. Nem mesmo pelos benefícios microeconômicos. Você pode fazer a conta desses benefícios microeconômicos; eles jamais superarão o prejuízo macroeconômico de você usar gás caro na hora que você tem água. Então, o pedaço das termos em que eu vou usar plena carga, perfeitamente, eu privatizo e dou uma garantia de compra; no pedaço que eu não vou usar, não faz sentido fazer isso.

E essa pergunta sequer é feita no debate econômico brasileiro. Por quê? Porque, por um preconceito ideológico, se escolheu a privatização como ícone, e ponto. Então, esse é um problema, e acho que a gente precisa ir mais fundo nesse debate. Por isso acho que esse debate que estamos tendo é importante, porque ele ajuda a desvendar as coisas com mais clareza.

Com relação a ferrovia, eu acho que a privatização andou, mas eu sinto que há aí um problema muito complicado, muito sério, de indução de investimentos. O Brasil precisaria ter uma malha ferroviária muito melhor; o Brasil tem uma logística intermodal horrível; o Brasil tem um setor de serviços de transporte de carga rodoviário péssimo, com baixa intermodalidade; você tem um monte de empresas estaduais de cargas; você não tem um conceito moderno de logística. Nós estamos atrasadíssimos nesse setor, e eu acho que falta uma coordenação integradora e estimuladora de soluções novas.

Eu reputo que o sistema de transportes brasileiro está numa situação calamitosa há muito tempo, e que há um papel indispensável para o investimento público nas infraestruturas mais pesadas de rodovia e ferrovia; há um papel para o setor privado, e há um papel importantíssimo para a regulação. E nós estamos com zero; nós estamos com um déficit enorme aí, uma carência terrível.

Não vou falar sobre a questão de cabotagem, que é importantíssima, nem naval, que é importantíssima, nem sobre portos, nem sobre aéreo, porque é muito complicado e não dá tempo. Mas são setores em que vejo riscos. Por exemplo, no transporte aéreo, nós estamos enrolando micos há muito tempo por falta de um modelo. Nós saímos de um modelo super-regulado, com o DAC, e agora queremos fazer um negócio de competição, mas sendo que você tem uma série de problemas: saber onde há racionalidade de escalas, como regular a competição, tudo isso é muito complicado. Eu não entendo do setor, mas sei que é muito complicado, pelo pouco que conheço de fora.

Então, eu vejo o seguinte: nós temos um déficit tremendo em matéria de regulação, e todos os proponentes da privatização e entusiastas da privatização estão em déficit também, porque eles têm a obrigação de propor antes o modelo regulatório, e não o fizeram. Então, propuseram a privatização pela privatização, e ponto. Com a honrosa exceção do Armando Castelar Pinheiro e de poucos outros, uma exceção que você conta nas mãos; por isso eu faço questão de te elogiar em público. Então, acho que há um déficit real, e que esse é um problema sério para o desenvolvimento. Mas já falei isso, não quero repetir.

Sobre saneamento, eu concordo que há um problema engastado no Congresso, que não resolve quem é o poder concedente. É óbvio que, para áreas metropolitanas e para bacias integradas, onde você tem vários municípios usando o mesmo manancial, o poder concedente tem que ser estadual ou até, quem sabe, em áreas de bacias interestaduais, o poder tem que ser supra-estadual, porque a água corre por gravidade, não tem como evitar; então a gestão de recursos hídricos é algo muito mais complicado.

É óbvio que a municipalização da concessão é uma irracionalidade. Só faz sentido ter poder concedente municipal no caso excepcional em que o manancial de água dentro de um município seja suficiente para o abastecimento daquele município *ad perpetuum*, ou por um período tão longo que justifique que aquela concessão seja municipal. Não há racionalidade na concessão municipal. Eu acho que a concessão deveria ser radicalmente mudada para os estados, por bacia, deixando só residualmente em município; e, olhe lá, eu tenho dúvidas se deveria ser municipal. Tem a Agência Federal de Recursos Hídricos, que precisa ter coordenação; então, é outra área de alto déficit de regulação.

Eu tenho um medo enorme de privatização de água. Primeiro, porque os investimentos em água são pesados. É aquela velha história: olha a intensidade de capital, olha a taxa de retorno, olha o prazo de maturação do investimento. É alta a intensidade de capital? O prazo de retorno é alto? Tudo isso é alto? Paciência, o setor público vai melhor que o setor privado. Se você quer privatizar isso, você tem tanto problema para otimizar esse negócio, você tem tanto risco regulatório, tem tanta dificuldade para universalizar, que é melhor deixar público. Eu tenho sérias dúvidas quanto à privatização disso.

Vejamos um exemplo: a água é saneamento básico; se há alguma coisa absolutamente essencial para o bem-estar da sociedade, especialmente da parte pobre, excluída na sociedade, é saneamento básico. Então, eu vou transformar isso num negócio privado, aí eu coloco esse negócio privado com taxa de retorno de *Lionnais des eaux* ou de alguma grande empresa de água, que vem de um país onde o setor já universalizou, onde a população não cresce, onde ela tem uma taxa de retorno altíssima, onde ela é uma *cash call*, que precisa se expandir; ela vem para cá, ela quer ter a mesma taxa de retorno que ela tem lá. Então, ela vai botar água lá na favela, na periferia? Não vai, porque não dá retorno.

Então, eu acho o seguinte: o Brasil precisa definir claramente que determinadas áreas são do serviço público e deveriam continuar sendo públicas; e privatizar as outras. Agora, nós temos que empreender o debate em cima de critérios, e fazer as escolhas; e isso nunca foi feito: nem a direita, nem a esquerda, nem os liberais, nem os dinossauros fizeram o dever de

OTAVIANO CANUTO

Agradeço a presença dos nossos dois participantes e terminamos essa sessão ANPEC do Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento e do VI Encontro Regional de Economia.