

**A ECONOMIA POLÍTICA
DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS:
AS PRIVATIZAÇÕES E A
REFORMA DO ESTADO**

Licínio Velasco Jr.

* Do Departamento Econômico do BNDES.
Texto baseado em tese defendida pelo autor, junto ao
Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro -
IUPERJ - , como requisito parcial para a obtenção
do grau de Mestre em Ciência Política.
O autor agradece as sugestões e comentários de
Armando Castelar Pinheiro e Fabio Giambiagi para a
elaboração desta versão.

Rio de Janeiro, maio - 1997

Sumário

1. Introdução	5
2. Reformas Econômicas e o Novo Estado	7
3. As Privatizações e o Novo Papel do Estado no Brasil	12
3.1. O Estado Regulador	13
3.1.1. A Atividade de Regulação e sua Compatibilização com as Reformas dos Anos 80 e 90	14
3.2. O Papel Regulador do Estado na Grã-Bretanha nos Anos 90.....	17
3.2.1. O Setor Elétrico Britânico Pós-Privatização: O Estado Regulador sob Pressão	20
3.3. A Revisão do Papel do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso	24
3.3.1. Caracterização do Período 1995/96	25
3.4. As Privatizações e o Novo Papel do Estado no Brasil	28
3.4.1. A Reconfiguração das Alianças e seus Problemas	30
4. Considerações Finais	36
Referências Bibliográficas	38

1. Introdução¹

Os fatores que têm condicionado ou favorecido a implementação das reformas econômicas, nos diversos governos, se situam em contextos específicos, relativos a cada período, o que não impede que sejam, entretanto, enquadrados em outros mais gerais, relativos aos significados destas reformas. De um lado, quando estas são vistas como objetivando, basicamente, a redefinição das esferas de atuação dos setores público e privado, em favor deste último. Trata-se de reduzir o tamanho do Estado, e este é, em si, o objetivo. De outro, quando esta redefinição é percebida como geradora de um novo formato para o Estado, o qual passa a assumir um novo papel. Neste caso, não se trata mais, tão-somente, de reduzi-lo, mas de dotá-lo de capacidade de intervenção em novas bases.

É neste sentido que a questão das privatizações é dividida em duas fases. A primeira, em Sarney, Collor e Itamar Franco, objeto do texto anterior, representa um período associado à privatização de empresas industriais: o Estado abandona funções empresariais, em prol de maior eficiência do setor privado nestas funções. A segunda, no governo Fernando Henrique, objeto do presente trabalho, é associada à privatização dos serviços públicos. Nesta fase, entretanto, o Estado, na qualidade de poder concedente, permanece como o responsável, ainda que indiretamente, pela qualidade e adequação destes serviços; deste Estado espera-se capacitação para exercer as atividades de regulação e fiscalização.

As alianças que se verificam nessas duas fases das privatizações tendem a ser distintas. Na primeira, ao não haver a discussão sobre as novas funções do Estado, elas são mais fáceis de serem formadas, porque reúnem desde adeptos de um *Estado mínimo*² aos que entendem a redução da participação do Estado na alocação de recursos, como forma de se recuperar a sua capacidade de intervenção. Para os primeiros, o Estado menor é o objetivo; para os demais, um meio. Apesar desta diferença, pode-se entender que nesta fase os *rent seekers*³ são vistos pelos dois grupos como um mal a ser enfrentado através da redução do

1 Este texto pode ser visto como uma continuação de um outro do mesmo autor [Velasco Jr. (1997)]. Em ambos os trabalhos, a implementação das privatizações no Brasil, desde a época do governo Sarney, é abordada como um caminho que vem sendo trilhado na direção da construção de um novo papel para o Estado brasileiro. De fato, os dois textos são baseados em tese única de mestrado, conforme registrado em suas capas. Entretanto, a leitura do Texto para Discussão 54 não é necessária para a compreensão do atual, sendo suficientes as observações e notas explicativas aqui constantes.

2 Esta noção, desenvolvida na seção seguinte, representa, na verdade, uma abstração. Não se trata de imaginar um Estado totalmente desprovido de conteúdo, mas uma situação-limite, representativa de uma posição liberal radical, hipotética ou não.

3 O conceito de *rent seeking*, associado genericamente às atividades dos grupos de interesse, é desenvolvido de forma mais precisa por Olson, através da noção de *coalizões distributivas*, apresentada na seção seguinte deste trabalho.

Estado. No correr da segunda fase, todavia, ao se colocar a questão das novas funções do aparelho estatal, em especial a da regulação, as alianças formadas para a primeira fase poderão vir a experimentar um nível de tensão antes inexistente. A coalizão de sustentação da política de privatizações torna-se, assim, passível de ser reconfigurada ao longo do tempo.

Não se propõe, entretanto, analisar rebatimentos político-partidários das formações ou reconfigurações das coalizões de sustentação da política de privatizações. Mais simplificadamente, o que se busca mostrar é que as decisões técnicas tomadas pelo Estado sobre o modelo de privatização têm implicações políticas para a construção destas alianças, ao tempo em que são, também, condicionadas por estas. O quanto o Estado é (ou será) sujeito ou objeto nesta ação irá depender da sua capacidade de *governance*.⁴

É importante destacar o caráter exploratório que envolve a presente discussão, relativa ao governo Fernando Henrique, não só pelo fato de este estar ainda em curso, como também por conter considerações sobre uma possível reconfiguração das atuais alianças, por força da construção de um *Estado regulador* ainda embrionário no Brasil. Para que isto pudesse ser feito, com alguma referência empírica, foi utilizada a experiência da Grã-Bretanha nos anos 90, buscando-se realçar as dificuldades e as tensões inerentes às funções regulatórias. De fato, um ensinamento importante oriundo da experiência britânica é que, qualquer que seja este novo Estado, ele não se assemelha à noção de *Estado mínimo* referida anteriormente. É com base nesta perspectiva que se insere a discussão sobre a reconfiguração de alianças.

Este trabalho está organizado em quatro seções. Na Seção 2 é fornecida uma referência para a discussão sobre o papel do novo Estado. As reformas econômicas são conceituadas sob a ótica dos que as defendem como o caminho para se chegar a um Estado menor, mais eficiente como tal, e dos que entendem que elas devem ser consideradas um meio para o redesenho do papel do Estado.

Na Seção 3 explora-se o processo de construção do *Estado regulador* brasileiro e a adequação do modelo de privatização adotado nos governos Collor e Itamar Franco, com a sua respectiva coalizão de sustentação, aos desafios que deverão ser enfrentados pelo Estado brasileiro em suas novas funções regulatórias. Para o melhor entendimento desta questão recorre-se à experiência regulatória da Grã-Bretanha, nos anos 90, após as privatizações de serviços públicos, a exemplo dos setores de telecomunicações, gás, água e elétrico. Em especial, utiliza-se o

4 O conceito de *governance* se associa à capacidade política do Estado em formular e implementar suas políticas. Para uma visão mais aprofundada sobre o assunto, ver Velasco Jr. (1997).

setor elétrico como principal fio condutor de caráter empírico, tanto para o Reino Unido como para o Brasil.

Nas considerações finais busca-se integrar algumas das principais conclusões contidas neste trabalho e no anterior, sob a perspectiva das duas fases mencionadas ao início desta seção.

2. Reformas Econômicas e o Novo Estado

As reformas econômicas orientadas para o mercado trazem consigo a questão de se elas são, em si, um fim, ou se devem ser vistas dentro de um redesenho do papel do Estado. De outra forma: se os objetivos de crescimento econômico e de consolidação da democracia, nos países em desenvolvimento, estarão melhor atendidos por um Estado menor, reduzido em seu papel, ou por um novo Estado, recuperado e redefinido em termos de capacidade de intervenção, ou de *governance*, em um sentido mais amplo.

A idéia de um *Estado mínimo*, como indicativa de uma posição liberal radical, na qual uma eficiência alocativa maior é associada a um mínimo de intervenção estatal, pode ser entendida através de duas abordagens. A que postula a ilegitimidade e a irracionalidade do *Estado planejador* e a que entende a redução do Estado como o caminho inevitável para se fazer frente à ação nefasta dos *rent seekers*. Buchanan e Hayek são autores usualmente utilizados para sustentar a primeira vertente, e Olson para a segunda.

Para Buchanan, o *Estado legítimo* é o que preserva o ideal anárquico, no qual os indivíduos são livres para decidir os próprios atos, respeitando regras mínimas, não formalizadas, de comportamento. Neste sentido, a existência do Estado se associa à necessidade de superação dos inconvenientes da situação anárquica, na qual não se tem garantia sobre o cumprimento dos acordos livremente negociados ou sobre a produção de bens públicos. O Estado legítimo de Buchanan seria, assim, aquele que se restringe a proteger os direitos individuais, pessoas e propriedades, garantindo o cumprimento dos contratos negociados privadamente, ao tempo em que define as estruturas de financiamento e de produção dos bens coletivos [Buchanan (1975)].

Hayek entende que a possibilidade de um *Estado planejador* eficiente esbarra no reconhecimento da existência de *limites da razão*. Nas sociedades contemporâneas, dada a sua complexidade, não há como prever os resultados das infinitas interações entre os indivíduos. Intervenções com um determinado objetivo podem gerar resultados não previstos, na direção contrária à

desejada. Assim, não se justificariam, por exemplo, intervenções com fins distributivos. Os governos devem se limitar a aplicar regras gerais, sem fins específicos [Hayek (1973)].

Olson aplica o potencial de sua teoria sobre a lógica da ação coletiva⁵ ao traçar uma visão pessimista sobre os sistemas político-econômico das sociedades liberais modernas. Os bens públicos ou coletivos estão sujeitos à ação dos grupos organizados, os quais se beneficiam diferenciadamente destes bens e repartem os custos com a coletividade. É neste sentido que o autor os caracteriza como *coalizões distributivas*. Estas coalizões reduzem a eficiência e a renda agregada das sociedades, ao tempo em que também reduzem sua capacidade de se adaptar a novas circunstâncias, através da utilização de novas tecnologias e da realocação de recursos [Olson (1982, Caps. 1-3)].

Esta visão olsoniana, de captura do Estado, pode ser exemplificada com a descrição de Kaufman sobre o fenômeno, ao analisar a experiência dos ajustes econômicos na Argentina, Brasil e México, nos anos 80:

“... the third major impediment to reductions of fiscal deficits lay in the political power of the state apparatus to resist the directives of central authorities. Major portions of each national budget are controlled by strong, sometimes legally autonomous constellations of bureaucratic and private interests which limit the capacity of central authorities to manage aggregate revenue flows. Many of the largest state enterprises, for example, provide important strongholds for the military establishment; others are linked symbiotically to large private business groups through subsidies and public contracts. Strategically located public sector unions can also block efforts at administrative rationalization, as was long the case in Argentine railroad industry. For these reasons, state spending often exceeded targeted goals in spite of painful reductions in health and education expenditures, or in overall public salaries. Finally, there have been similar pressures on the revenue side of the equation. Efforts to strengthen the taxing capacity of the state typically met with substantial resistance – often from business, military and professional groups that gain considerably from public outlays” [Kaufman (1989, p. 408)].

Neste sentido, seja pela ilegitimidade ou irracionalidade da existência de um *Estado planejador*, seja pela necessidade de se fugir à sua captura pelas coalizões distributivas, o *Estado mínimo* se apresentaria como solução para os problemas enfrentados pelas sociedades liberais contemporâneas. A esfera de atuação do Estado deveria ser reduzida e o controle burocrático dar lugar a mecanismos de mercado, onde for possível. Neste caso, a possibilidade de maior autonomia do Estado está associada à redução do seu papel.

5 De acordo com a teoria, grupos de tamanhos diferentes, ainda que possuindo interesses comuns, têm probabilidades desiguais de se organizarem para uma ação coletiva, na ausência de incentivos seletivos ou de co-ação. Grupos pequenos e com interesses homogêneos têm maior propensão a se comportarem como privilegiados, e a fugirem a um padrão de não cooperação racional. A razão deste fato é que nestes grupos a contribuição individual e os benefícios decorrentes são perceptíveis para o grupo como um todo; de outra forma, sendo perceptível o benefício líquido a ser auferido pelos atores, a ação coletiva pode se dar de maneira voluntária [Olson (1965)].

Na verdade, as preocupações de Buchanan, Hayek e Olson não autorizam conclusões de que, como solução para maior eficiência alocativa, o Estado deva ser confinado, por exemplo, somente às áreas de educação, saúde e segurança.

Afinal, Buchanan entende que cabe também ao *Estado legítimo* definir estruturas de financiamento e produção de bens coletivos. Hayek (1990, p. 58), por sua vez, descarta uma atitude de *laissez-faire* econômico, ao apontar a necessidade de se ter uma estrutura legal *cuidadosamente elaborada* para que a concorrência funcione de *forma benéfica*, além de reconhecer a possibilidade de ser necessário recorrer a outros métodos capazes de orientar a atividade econômica para tornar mais efetiva esta concorrência.⁶

Na mesma obra, antes referida, Olson (1982, p. 233 e 236) menciona que “a melhor política macroeconômica é uma boa política microeconômica”. Para tal, é requerida a existência de instituições capazes de lidar e repelir os grupos de interesse, quer por ocasião da elaboração das legislações e regulações, quer na aplicação de leis antitruste ou a qualquer tipo de cartel. Mais recentemente, Olson (1996) reforça esta visão ao concluir que o que explica mais consistentemente a diferença entre as rendas dos países é a diferença nas suas políticas econômicas e na qualidade das instituições.

Pelo lado dos autores que defendem explicitamente a importância da intervenção do Estado, Evans, embora reconhecendo que o *rent seeking* tem sido uma faceta comum de países do Terceiro Mundo, advoga a importância de um *Estado desenvolvimentista*. Em sua opinião, de fato alguns aparatos estatais consomem o excedente que extraem, encorajam atores privados a trocar atividades produtivas por *rent seeking* improdutivo e falham em prover bens coletivos. Entretanto, estes se enquadram no que o autor chama de *Estados predatórios*, não significando a impossibilidade da existência de um *Estado desenvolvimentista*. Reduzir todos à perspectiva de predação seria negar a possibilidade de se ter Estados capazes de fornecer incentivos diferenciados para induzir investimentos privados, aliviar estrangulamentos que geram desincentivos ao investimento e prover bens públicos com o excedente fiscal obtido. Estes Estados, ainda que não imunes ao *rent seeking* ou ao mau uso de parte do excedente, conseguem, através de uma atuação seletiva, promover ajustamentos econômicos e transformações estruturais. A erosão das instituições estatais se deve à ausência de seletividade nas suas intervenções que sobrecarrega as burocracias e amplia as possibilidades do *rent seeking*. Evans introduz

6 Na verdade, neste livro, *O caminho da servidão*, cuja primeira edição data de 1944, Hayek elege os adeptos de uma planificação econômica extensiva como contrapontos para a sua defesa de uma economia baseada no mercado. Sintomaticamente, esta quinta edição é dedicada *aos socialistas de todos os partidos*.

o conceito de *Estado autonomamente inserido*, que pode, assim, ser definido: é o Estado que cria laços com o mundo privado, para permitir a implementação de reformas econômicas, sem deixar que os objetivos do governo sejam privatizados. Isto quer dizer que o *Estado autonomamente inserido* de Evans é aquele capaz de transformar em solução os laços com a sociedade, os quais são vistos, em uma perspectiva olsoniana, como o problema a ser enfrentado [Evans (1992, p. 142-149 e 176-181)].

Kahler (1989, p. 55-56) aponta o paradoxo de que a ortodoxia, associada às reformas econômicas, necessita e depende do Estado como instrumento para promover alterações nas políticas econômicas em uma direção menos estatista, gerando um problema conceitual e prático para a implementação destas políticas.

Smith desenvolve a questão deste paradoxo para uma situação posterior às reformas, ponderando que a viabilidade política das reformas liberalizantes na América Latina deverá ser, em parte, configurada pela mudança do equilíbrio de poder nas relações entre o Estado e os grupos econômicos dominantes no interior da classe empresarial. De um lado, as receitas neoclássicas exigem a redução do Estado e de mecanismos de regulação; de outro, o aparelho de Estado deve assumir funções adicionais e responsabilidades mais amplas no apoio a um modelo de acumulação conduzido pelo mercado. Em sendo assim, a ortodoxia econômica pode muito bem exigir mais autonomia, ao invés de menos, em relação à expressão imediata de interesses empresariais específicos, embora a eficácia dessa autonomia deva estar *inserida* nas redes de formulação das políticas públicas e privadas. De igual forma, a ortodoxia pode implicar uma ampliação, e não a redução, da função de orientação e coordenação do setor privado por parte do Estado, assim como uma capacidade de administração mais eficiente e concentrada nas mãos de elites tecnocráticas e de administradores públicos [Smith (1993, p. 220)].

Na visão deste autor, apesar do predomínio da retórica antiestatista, o Estado tem necessariamente de desempenhar um papel forte nesses períodos de rápidas transformações. Uma vez alcançado um novo equilíbrio, o Estado será mais forte, ou mais fraco, dependendo das questões específicas em pauta. De um lado, o Estado emergente certamente abandonará muitas de suas funções empresariais tradicionais, relativas à propriedade direta de empresas produtivas; de outro, será preciso desenvolver uma nova modalidade de regulação estatal, na qual as autoridades exerçam mais poder e tenham capacidade para fiscalizar a operação dos mercados privados, fomentar a modernização tecnológica e colocar em ação políticas sociais compensatórias [Smith (1993, p. 220)].

Bresser Pereira sistematiza uma linha de argumentação na defesa da recuperação da capacidade de intervenção do Estado. No seu entender, é um equívoco imaginar que o crescimento econômico dos países latino-americanos possa ser retomado apenas com a estabilização e a redução da intervenção do Estado. Para a retomada do crescimento é necessário definir um novo papel estratégico para o Estado. O autor aceita a necessidade de redução do Estado, concordando com a visão sobre sua captura pelos interesses particulares dos *rent seekers*. Mas defende que a privatização e a liberalização não podem ser vistas como objetivos, em si. A restauração da capacidade de investimento público deve fazer parte da meta a ser atingida com as reformas econômicas, permitindo a definição de um novo modelo de intervenção estatal. A sua tese é que o cerne da crise dos Estados latino-americanos é a exaustão da sua forma de intervenção, baseada no modelo de industrialização substitutiva de importações, e não ao tamanho do Estado, em si [Bresser Pereira (1993)].

Bresser Pereira, Maravall e Przeworski defendem que as reformas devem também conter uma promessa confiável de extensão da cidadania social. Segundo estes autores, a postura neoliberal seria equivocadamente tolerante em relação aos custos sociais das reformas econômicas. Isto porque ela parte do pressuposto de que, uma vez desregulamentada e desprivatizada a economia, os mercados surgirão e seu funcionamento fará com que os recursos sejam realocados entre setores e atividades. A questão, prosseguem, é que os mercados não necessariamente *surgem* com a competição, precisando ser criados por intermédio de políticas. Mesmo tendo-se desemprego apenas friccional, há necessidade de se ter um sistema de instituições que oriente os recém-desempregados na busca de novas oportunidades. De qualquer forma, mesmo quando os principais mercados estão presentes, a realocação de recursos necessária para tornar algumas economias eficientes pode ser simplesmente muito extensiva para acontecer sem um grande envolvimento do Estado. Neste sentido, o Estado que os autores defendem é aquele que, quer concomitantemente às reformas, para que tenham apoio, quer como papel permanente, para que façam sentido, promove políticas sociais e mecanismos que permitem proteção a uma renda básica para os trabalhadores [Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1993)].

Werneck, ao analisar a falência do Estado brasileiro e sua incapacidade de *governance*, destaca o desafio que representa a reconstrução de um novo Estado, reconfigurado no seu papel:

“Discouragement in face of the challenge (to rebuild the state) has increased the seduction of the idea of a national project that practically makes the state dispensable. Of course, that is nothing but a mirage... Modernization and development are not feasible without constructing a modern state, no matter how economically and politically liberal the development path is” [Werneck (1993, p. 23-24)].⁷

7 Esta posição é endossada por Pinheiro e Giambiagi (1994) ao tratarem das perspectivas do Programa Nacional de Desestatização. Reproduziu-se aqui o mesmo trecho destacado por estes autores.

Com base no exposto, pode-se enquadrar a discussão sobre reforma do Estado como associada não a uma meta apenas indicativa, de redução do seu tamanho ou do escopo de suas atividades, mas à natureza e ao nível de sua intervenção. Se o combate às coalizões distributivas fornece uma certa base de consenso, daí em diante a questão fica em aberto. E mesmo imaginando que a atividade de regulação dos serviços tidos como públicos seja um dos papéis não questionados, a ser desempenhado pelo Estado, a extensão e a forma de exercer este papel fornecem um campo seguro para divergências e disputas.

3. As Privatizações e o Novo Papel do Estado no Brasil

Nesta seção serão discutidas algumas questões que envolvem a construção de um novo papel para o Estado brasileiro, sob a perspectiva dos autores que entendem as reformas econômicas como um meio para recuperar a capacidade de intervenção estatal. Em particular, a ênfase recairá no papel regulatório que terá este novo Estado. O caráter exploratório desta discussão terá por base o contexto que envolve o atual governo Fernando Henrique Cardoso, em seus primeiros anos. Como fio condutor, de caráter empírico, será utilizada a privatização de serviços públicos, em especial a do setor elétrico. Aspectos da experiência britânica serão apresentados, previamente, para que se tenha uma idéia dos problemas a serem enfrentados por este novo Estado brasileiro.

A escolha dos serviços públicos como referência básica, nesta seção, não é sem razão. Afinal, nos países com forte tradição estatista, a transferência destes serviços da esfera pública para a iniciativa privada representa uma profunda redefinição dos limites destas esferas, com o *Estado produtor* cedendo vez ao *Estado regulador*.

Na transferência de serviços públicos para o setor privado, diferentemente do que ocorre na privatização de empresas industriais, o Estado não perde a sua visibilidade perante a sociedade. Suas intervenções, ou não-intervenções, afetam uma parcela muito maior da sociedade e, como tal, são mais facilmente percebidas e questionadas. Na medida em que a natureza do serviço prestado não deixa de ser pública, o Estado, na qualidade de *poder concedente*, permanece como o responsável, ainda que de forma indireta, pela satisfação do público consumidor.

Uma questão que ficará colocada ao final da seção será se o modelo predominante de privatização adotado no período pas-

sado recente – 1985/94 –, intitulado por Velasco Jr. (1997) como *modelo Usiminas*,⁸ é adequado para fornecer as bases que alicerçarão o *Estado regulador* brasileiro. Ou, visto de outra forma, trata-se de entender os óbices existentes para que este modelo seja redefinido mais radicalmente, seja na direção da ampliação de alianças na implementação das privatizações de serviços públicos, seja no maior poder de escolha, por parte do Estado, dos futuros acionistas privados que deterão o controle destes serviços.

3.1. O Estado Regulador

A maior participação do Estado na economia, através do exercício de funções regulatórias, não é incompatível com o *Estado desenvolvimentista* de Evans. Ao abandonar funções empresariais, relacionadas à produção de bens e serviços, o Estado estaria se capacitando para ter uma atuação mais seletiva e, portanto, mais eficaz, conforme requerido pelo autor. De forma análoga, se enquadra adequadamente na perspectiva de Smith, quando este mostra que um resultado possível das reformas liberalizantes da América Latina, no período recente, seria a ampliação da função de orientação e coordenação estatal do setor privado. E, de maneira mais geral, pode-se situá-la como sendo também compatível com a abordagem, definida como *social-democrata*, de Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1993) para as reformas econômicas das democracias recentes: o novo papel regulatório do Estado faz parte do resultado de um programa de reformas que, a despeito de ser orientado para o mercado, objetiva a recuperação da capacidade de intervenção estatal.

Na verdade, excetuando-se a posição de eventuais defensores de uma situação-limite representada por um *Estado mínimo*, pode-se dizer que o que está em discussão é o escopo da atividade de regulação e a capacidade de os Estados exercerem eficientemente este papel, ao emergirem das reformas orientadas para o mercado. Sobre este último ponto, Milward e Provan demonstram particular preocupação com a privatização dos serviços públicos. O conceito de *Estado oco* é utilizado pelos autores para caracterizar escolhas na direção da privatização dos serviços públicos, decididas, basicamente, por conta das limitações de recursos e de capacidade do Estado. Não haveria, assim, uma análise dos custos e benefícios de o serviço ser provido diretamente pelo Estado ou pelo setor privado [Milward e Provan (1993)]. O

8 Resumidamente, o *modelo Usiminas* envolve os seguintes princípios: a) busca de maximização do valor arrecadado (em função do método de venda, através de leilão, a partir de um preço mínimo preestabelecido); e b) não definição prévia, por parte do governo, do formato do controle acionário resultante da privatização. Defende-se, no trabalho citado, que esta modelagem foi crucial para a construção do apoio à implementação das privatizações à época, uma vez que permitiu o apoio dos setores empresariais, aí se incluindo não só os vencedores, como também os perdedores (aqui entendidos, neste último caso, como os que não conseguiam adquirir ações ou empresas nos processos de desestatização).

receio é que a mesma incapacidade do Estado em prover o serviço ocorra no seu novo papel de regulador ou de fiscalizador.

Para Frischtak, a regulação se juntaria a outros dois papéis a serem desempenhados pelo Estado, de forma a conferir o *status* de desenvolvimentista ao Estado contemporâneo. Primeiro, o relacionado à realização de investimentos: os que complementam e induzem os do setor privado; os que visam às áreas que apresentam grandes externalidades, onde o setor privado normalmente não investiria, a exemplo da educação e saúde básicas e outros segmentos relacionados à infra-estrutura social; e os que visam à produção de bens sociais que devam ser disponíveis para todos os cidadãos, independentemente do seu nível de renda. Segundo, a função de prover um quadro macroeconômico estável e previsível, de forma a permitir que, em nível microeconômico, os agentes, ao estarem suficientemente informados para tomar suas decisões, possam contribuir para a estabilidade e eficiência dos diversos mercados [Frischtak (1995. p. 1-2)].⁹

A agenda do Estado contemporâneo desenvolvimentista, visualizada por Frischtak, amplia a discussão sobre a capacidade de o Estado exercer, com eficiência, seu novo papel regulatório, no seguinte sentido: até que ponto isto é possível, sem que os demais itens da agenda sejam também cumpridos satisfatoriamente? Ou, em outras palavras, trata-se de saber se é razoável imaginar um Estado com *expertise* em apenas uma das esferas, no caso a de regulação. Uma hipótese razoável é supor que o *Estado regulador* deverá ter recursos de *governance* para lidar, simultaneamente, com as três esferas. Só assim teria assegurado a legitimidade necessária para exercer eficientemente o papel regulatório.

3.1.1. A Atividade de Regulação e sua Compatibilização com as Reformas dos Anos 80 e 90

A construção do *Estado regulador* implica a reforma do aparato regulatório existente, ou seja, uma desregulação que precede ou se faz concomitantemente à criação de um novo sistema regulatório. Este processo gera fortes conflitos de interesses. O cancelamento de regras existentes e a instituição de novas regras não são implementadas sem perdedores visíveis e vencedores nem sempre tão visíveis.

A privatização de serviços públicos, como parte do desmonte do sistema regulatório existente, envolve um novo formato de atuação reguladora do Estado, que compreende um complexo equilíbrio de objetivos. Ao Estado cabe proteger, de forma ins-

9 Esta visão de Frischtak seria facilmente endossada por Bresser Pereira, Maravall e Przeworski, como visto anteriormente.

titucionalizada, investidores e consumidores. Investidores desejam um sistema regulatório estável e previsível para que o processo de acumulação de capital da companhia possa se materializar;¹⁰ consumidores desejam ser protegidos da prática de preços abusivos, em setores onde existem monopólios naturais.¹¹ Para o governo, estabelecer e definir mecanismos de revisão e controle do *preço justo* dos serviços monopolistas é a grande questão. O *preço justo* permite ao governo cobrar do investidor a realização dos investimentos necessários à continuidade e qualidade da oferta de serviços, ao tempo em que fornece as bases da justificação do mesmo perante os consumidores. Claro está que o *preço justo* é uma abstração, significando um ponto hipotético de convergência entre interesses necessariamente conflitantes. Sintetiza, em última instância, a árdua tarefa do *Estado regulador*.

Sendo as reformas econômicas dos anos 80 e 90 orientadas para uma redefinição dos limites dos espaços público e privado, em favor deste último, as desregulações e as novas regulações, pelo menos em tese, obedecem a esta lógica. As desregulações buscam ampliar a auto-regulação, através de mecanismos de mercado, com a remoção de barreiras à competição e à mobilidade dos fatores de produção. As regulações, por seu turno, se justificam onde as forças de mercado podem, previsivelmente, provocar efeitos indesejados. A um papel cada vez maior do mercado se associaria uma eficiência cada vez maior do *Estado regulador*, por conta da redução de suas atividades.

É com base nesta perspectiva que a reestruturação da cadeia produtiva dos serviços públicos entra na pauta pública reformista. Os grandes monopólios de serviços de infra-estrutura, tidos como naturais, passaram a ser questionados em sua verticalização. Onde possível, as atividades consideradas como monopólios naturais deveriam ser separadas daquelas onde a competição pudesse ser fomentada. As que não fossem consideradas monopólios naturais deixariam de ser um serviço público típico, podendo, assim, ter seus preços definidos por mecanismos de mercado, tornando o sistema regulatório mais eficiente. Na Grã-Bretanha, a indústria estatal de energia elétrica foi reorganizada, em 1990, para que a sua privatização, levada a efeito em seguida, refletisse os novos padrões de operação e competição. O processo de suprimento de eletricidade foi dividido em quatro atividades: geração, transmissão, distribuição (entrega da eletricidade através das redes) e fornecimento (aquisição e entrega de

10 Isto nem poderia ser diferente, segundo a abordagem de Guimarães (1982).

11 Abranches (1996), em texto apresentado no Conselho da Reforma do Estado, para discussão, define o monopólio natural como “sendo aquele que se caracteriza pela existência de barreira à entrada, sob a forma de custos de produção não recuperáveis (*sunk costs*) específicos àquele mercado em particular, nos quais o entrante deve incorrer, mas que não se aplicam às firmas já estabelecidas”. Em outras palavras, as barreiras à entrada decorrem do fato de que as firmas já estabelecidas são capazes de estipular preços inferiores aos custos médios, como forma de desencorajar potenciais novos investidores.

eletricidade aos clientes).¹² As tarifas das atividades de transmissão e distribuição, como monopólios naturais, ficaram sujeitas à regulação estatal, cabendo à competição o ajuste dos preços na geração e no fornecimento de energia elétrica [Newbery (1995a)].¹³

Na visão de Abranches, uma política regulatória não-estatista, orientada para o mercado, deve se basear em uma estratégia minimalista e incrementalista, a qual se opõe àquela que se caracteriza por ser minuciosa *a priori*. Trata-se de não procurar antecipar, nos mínimos detalhes, eventos futuros, de forma a enquadrá-los na legislação. A regulação prévia detalhada tende a basear-se no antigo quadro regulatório, que se pretende reformar. Mas os conhecimentos do passado não fornecem as informações suficientes para se antever o novo ambiente. O resultado desta opção seria a inflexibilidade, burocratismo, excesso de intervenção, ineficiência e ineficácia [Abranches (1996)]. De forma similar, Pinheiro entende como equivocada a visão de que cabe às agências reguladoras “planejar” o seu setor, ao tempo em que se superestima a importância da *regulação de detalhe vis-à-vis* o desenvolvimento de uma boa regulação básica [Pinheiro (1997)].¹⁴ Esta visão pode ser considerada uma síntese do pensamento dos anos 90, por parte dos que buscam um modelo não apoiado em um liberalismo radical, mas que, ao mesmo tempo, temem a reprodução de um modelo estatista, pós-privatizações. Em um certo sentido, as preocupações de Hayek, sobre os *limites da razão*, são trazidas para o *Estado regulador*.

Por outro lado, há sempre o problema apontado por Olson, conforme visto anteriormente, de captura dos órgãos reguladores por coalizões distributivas. Abranches menciona que a regulação assume, freqüentemente, a natureza de um processo de formação

12 No Brasil, as atividades de distribuição e de fornecimento de energia ainda se confundem. Ocorrendo a reestruturação do setor, na linha inglesa, é de se esperar que estas atividades venham a se separar, por conta da competição no setor.

13 O setor foi reorganizado de forma a abrigar três empresas de geração (uma das quais, a de energia nuclear, permaneceu estatal) e 12 empresas regionais de distribuição. A competição foi fomentada através da concessão de livre acesso a novas empresas de geração e de fornecimento de energia. Por conta do seu porte, o caso do setor elétrico britânico se tornou de especial interesse para as discussões sobre o assunto no Brasil. Entretanto, são também dignos de nota os casos do Chile e da Argentina. O Chile empreendeu a reestruturação deste setor, bem antes do Reino Unido, em 1982, com base na mesma concepção: as duas companhias estatais elétricas, que operavam de forma integrada, Endesa e Chilectra, foram divididas em cinco companhias de geração e oito de distribuição. Esta reestruturação, diferentemente do caso britânico, se consolidou ainda com o setor sendo estatal. As companhias foram posteriormente privatizadas, mas de forma gradual. Em 1990, cerca de 62% do valor total do sistema estavam em mãos privadas e, em 1991, o setor se apresentava ainda mais desmembrado: 11 empresas de geração, 21 de distribuição e duas operando de forma integrada. A Argentina, por sua vez, seguiu a linha britânica: reestruturação associada à privatização do sistema. Ao final de 1993, 70 firmas comercializavam no mercado de fornecimento de energia elétrica, e a maior empresa de geração detinha menos de 8% do total da capacidade do sistema [Newbery (1995a, p. 291-293)].

14 A *regulação de detalhe* inclui, dentre outras, regras de fixação e correção de tarifas, estrutura e grau de verticalização do setor e regras de interconexão com as firmas detentoras de monopólio. O receio é que, na busca de maior eficiência técnica e alocativa na produção e comercialização dos serviços públicos, por conta da presença de monopólios naturais e da assimetria de informações, o Estado termine por empreender um modelo excessivamente intervencionista, *a priori*, na suposição de que será capaz de encontrar, desde já, soluções pontuais para os problemas que surjam no futuro [Pinheiro (1997)]. Além do mais, a delimitação, em si, do escopo regulatório, fornece, em princípio, maior imunidade da agência à sua captura por grupos de interesse, como visto adiante.

de coalizões, por negociação, envolvendo consumidores, firmas e agências regulatórias. Mesmo quando a coalizão não se forma explicitamente, o ato regulatório pode representar um conluio entre a agência regulatória e uma das partes, em detrimento das outras, ou a captura do regulador pelo regulado. Neste sentido, para que o Estado possa fazer este tipo de intervenção, a ação regulatória deve ser cercada de regras de procedimento, de forma a garantir a justiça e a legitimidade das decisões, assim como o respeito a todas as partes envolvidas. A questão é saber quais os procedimentos mais indicados para se “regular o regulador” [Abranches (1996)].

Na verdade, tomando-se por base os estudos desenvolvidos por Viscusi, Vernon e Harrington Jr. (1995), o resultado da interação entre reguladores e regulados é indeterminado *a priori*. As evidências mostram que há casos em que a atuação dos órgãos reguladores parece fornecer razão aos que os vêem como capturados por grupos de interesse (e aí se incluem os próprios reguladores, na medida em que se situam como um dos grupos de interesse) e há casos em que sua atuação parece confirmar a expectativa dos que os vêem voltados, fundamentalmente, para a correção de falhas de mercado.¹⁵

A solução da questão da “regulação do regulado” compreende um leque de alternativas, não excludentes entre si, que abrangem desde as baseadas em um *Estado regulador mínimo, haeyekiano*, privilegiando-se ao máximo os mecanismos de mercado, ao estabelecimento de procedimentos que permitam o envolvimento da sociedade civil no processo regulatório. Abstraindo-se dos custos envolvidos, os processos regulatórios *abertos* são vistos por Abranches (1996) e Frishtak (1995) como mais eficientes para se enfrentar o problema do poder discricionário do regulador ou o da sua captura pelos regulados. Os processos conceituados como *abertos* são os que asseguram a contestação das partes que se sintam prejudicadas, ao tempo em que obrigam o órgão regulador à busca de informações que forneçam uma pluralidade de visões.

3.2. O Papel Regulador do Estado na Grã-Bretanha nos Anos 90

Na Grã-Bretanha, a década de 90 representa a substituição dos problemas decorrentes da propriedade pública das indústrias por aqueles relacionados ao processo regulatório a que teve que se dedicar o novo setor público. Se, nos anos 80, a privatização se constituiu no cerne da agenda pública, nos anos 90 a regulação passou a responder por parte substancial desta agenda. Em especial, os problemas se associaram ao poder de monopólio detido pelas novas companhias privadas, responsáveis

15 Viscusi, Vernon e Harrington Jr. (1995, p. 321-346) descrevem modelos de atuação de órgãos reguladores, encontrados na literatura, para então confrontá-los com algumas evidências empíricas.

pela prestação de serviços públicos. Se, por um lado, se atingia o objetivo das privatizações, de propiciar a estas companhias maior liberdade para perseguir objetivos comerciais e aumentar a eficiência produtiva, por outro, na ausência de controle, a lógica da acumulação privada de capital se impunha: inelasticidade dos preços dos serviços em relação aos ganhos auferidos pelas companhias, estratégia voltada para a defesa do poder de monopólio e, até mesmo, redução da qualidade dos serviços. Neste sentido, os órgãos reguladores do Estado, em cada setor, passaram a ter um papel crescentemente intervencionista, como forma de responder às críticas públicas. Tornaram-se comuns, assim, nos anos 90, embates entre as companhias privatizadas e os órgãos regulatórios, a respeito das intervenções realizadas, envolvendo as seguintes áreas de atuação: (re)estruturação dos setores, regras de entrada para promover maior competição, regras de preço a serem obedecidas pelas atividades monopolistas, qualidade dos serviços e nível de investimentos [Richardson (1994)].

A questão do papel regulatório do Estado na Grã-Bretanha pode ser separada em dois contextos. O primeiro se refere à regulação e ao controle das companhias privatizadas, sem alteração das suas estruturas de quase monopólio, a exemplo da British Telecom e da British Gas, vendidas em 1985 e 1986, respectivamente. O segundo, a partir de 1990, quando, tendo o setor elétrico como caso emblemático, se entendeu que as indústrias de serviços públicos deveriam ser reestruturadas previamente à privatização.

A visão dos anos 90 veio a representar uma reconciliação com o credo do programa de privatização britânico, cujas premissas básicas eram a redução do poder dos monopólios e o incentivo à competição.¹⁶ Nesta visão, a satisfação do consumidor depende, principalmente, de um desenho adequado das indústrias de serviços, no qual a competição é privilegiada. O papel regulador do Estado seria minimizado e, como tal, mais eficaz, se exercido complementarmente às forças de mercado, conforme visto antes.

Independentemente da forma como foram vendidas a British Telecom e a British Gas¹⁷ (como monopólios regulados, sem

16 Este ponto é enfatizado por Henney (1994, p.19) que se utiliza de um discurso proferido pelo secretário de Finanças, em 01.11.83, no qual era dito: "The primary objective of the the government's privatisation programme is to reduce the power of the monopolist and to encourage competition. We intend through competition and privatisation to open up the State bureaucratisation of the last 35 years. The long-term success of the privatisation programme will stand or fall by the extent to wich it maximises competition. If competition cannot be achieved, an historic opportunity will have been lost."

17 Henney vê a decisão de venda destas companhias, sem reestruturação prévia, como decorrente de fatores ligados a sua implementação. No caso da British Telecom, além do motivo associado à necessidade de garantir a atratividade daquela que viria a ser a maior operação de venda do gênero, realizada através do mercado de ações, a questão da velocidade da implementação também se impôs como ponto importante para a decisão: levaria muito tempo para se quebrar a rede doméstica de telecomunicações, uma vez que os equipamentos, a contabilidade e o pessoal vinculado às operações de curta e longa distâncias funcionavam de forma integrada. No caso da British Gas, foram também importantes para esta decisão as greves nas minas, nos anos de 1984 e 1985, bem como a necessidade de se ter o apoio do então principal executivo da companhia, contrário a qualquer tipo de cisão nas atividades [Henry (1994, p. 21)].

a reestruturação do setor) e o setor elétrico britânico (reestruturado previamente), o fato é que os que viam estas privatizações como sendo o início da era do *Estado mínimo* tiveram uma surpresa com o nível de envolvimento do Estado com estas companhias, após as privatizações. Mais ainda: reguladores e regulados passaram a interagir sob forte nível de tensão.

Um exemplo expressivo desta tensão tem sido a conturbada relação entre a British Gas e os órgãos reguladores estatais: em 1991 o Office of Fair Trading recomendou que a companhia separasse sua operação, de fornecimento e comercialização do gás, da relativa ao seu transporte,¹⁸ e que, até 1995, a participação da companhia no mercado de gás industrial fosse reduzida de 90% para 40%. Além disto, o Office of Gas Supply compeliu a British Gas a manter seus acréscimos de preços 5% abaixo da inflação durante cinco anos [Richardson (1994, p. 77)]. O que surpreende, neste caso, é que a intervenção da agência estatal se deu em um sentido oposto ao da decisão do próprio governo, quando da privatização, de abdicar da possibilidade de dar um novo formato ao setor. Tipicamente, observou-se uma tentativa de regulação, com reestruturação *a posteriori*, ao se buscar a instituição de regras não antes estabelecidas.

Outros exemplos vêm do setor elétrico, o qual, em oposição ao de gás, foi reestruturado, antes da venda, com o desmembramento de suas operações de geração, transmissão e distribuição/fornecimento de energia. De um lado, o Estado se envolveu em uma contenda com as duas companhias geradoras privatizadas, que desejavam adquirir empresas de distribuição regional de energia, as quais também haviam sido desestatizadas dentro do conceito de desverticalização do setor. Neste caso, a aquiescência do governo, no sentido de respeitar as decisões do mercado, permitiria a reverticalização do setor, alterando-se as premissas da reestruturação levada a efeito. O conflito se deu não só entre decisões que significavam uma opção entre a intervenção do Estado e a aceitação das forças de mercado, como também intragoverno: o órgão regulador do setor, Office of Electricity Regulation (Offer), se posicionou contrariamente, mas o Monopolies and Mergers Commission (MMC), à semelhança da situação anterior, interveio na direção oposta, ao aceitar, ainda que sob condições, as argumentações das geradoras [The Economist (1996)]. De outro lado, tem-se um exemplo de uma atitude polêmica, oriunda da ação do Estado: o órgão regulador Offer decidiu, em março de 1995, reavaliar, em favor dos consumidores, a estrutura de preços do setor, acertada em agosto do ano anterior, a qual deveria vigorar durante cinco anos, a partir de abril de 1995. Para os opositores, a decisão tomada gerou um

18 Apesar de o resultado destes embates não ser relevante para os objetivos deste trabalho, vale mencionar que a empresa recorreu a outro órgão governamental, o Monopolies and Mergers Commission, que aceitou uma solução intermediária: ao invés de vender a unidade de transporte, seria suficiente a separação entre os dois negócios - transporte e comercialização - dentro da empresa, no que se convencionou chamar de *chinese wall* [House (1995)].

forte questionamento sobre o poder discricionário do órgão, sua independência em relação a pressões políticas e sua capacidade de manter regras estáveis que induzam a realização de investimentos no setor [*The Economist* (1995)].

Algumas considerações podem ser feitas, com base no quadro apresentado.

Primeiro, a experiência britânica, nos anos 90, parece revelar que o Estado ora em formação, que emerge das privatizações implementadas nas décadas de 80 e na atual, é mais próximo de um *Estado regulador*, com funções revistas, na linha do vislumbrado por Smith, do que de um *Estado mínimo*, não-intervencionista. Para os que viam ou apregoavam o programa de privatizações britânico como a expressão bem-sucedida de uma agenda liberal radical, tal fato não deixa de surpreender.

Segundo, a experiência com o setor elétrico não autoriza uma expectativa firme de que reestruturas industriais, objetivando a auto-regulação através de mecanismos de mercado, impliquem, necessariamente ou por si só, a minimização ou a maior eficiência do papel regulatório do Estado.

Terceiro, a regulação não é uma atividade contida em um quadro regulatório fixo e imutável, mesmo que definido à época das privatizações. O *Estado regulador* se desenvolve em meio a negociações e barganhas, como apontado por Abranches. Além do mais, sua atuação, mais ou menos agressiva, tende a ser influenciada pelo nível de crítica pública, o que no caso da Grã-Bretanha tem-se verificado, mais especialmente, em relação aos altos lucros das companhias privatizadas e aos igualmente altos salários pagos aos seus administradores. Na medida em que este novo Estado cresce e se politiza cada vez mais, surge a questão da regulação dos reguladores, abordada por Abranches e Frischtak. Neste sentido, passou a constar da agenda política britânica a forma como deve ser feito o controle e a responsabilização dos órgãos reguladores, perante a sociedade [Richardson (1994), p.78-80)].

A seguir, busca-se melhor qualificar estes conflitos, para o caso da indústria de energia elétrica.

3.2.1. O Setor Elétrico Britânico Pós-Privatização: O Estado Regulador sob Pressão

Há uma percepção de que a privatização do setor elétrico britânico ainda não permitiu um equilíbrio entre a satisfação dos consumidores e a dos acionistas e administradores das companhias. A própria intervenção do órgão regulador – Offer – mencionada anteriormente, em reavaliar a estrutura de preços da

indústria, em favor dos consumidores, antes do prazo estipulado, demonstra este fato. Argumenta-se que, se os maiores consumidores estão pagando mais pela eletricidade do que antes da privatização, isto se deve às políticas anteriores de governo, em relação ao setor, de assegurar preços artificialmente baixos. Entretanto, os consumidores não estão convencidos de que o nível geral de preços esteja no patamar em que poderia estar, mesmo admitindo-se a existência de reduções de preços, por conta do processo mais competitivo de suprimento de energia. Os lucros obtidos pela indústria, nos exercícios de 1993/94, praticamente dobraram, em relação aos ocorridos em 1989/90, ao tempo em que se verificou uma forte pressão no sentido da redução de custos. Em sendo assim, a indústria, em mãos privadas, ampliou a distância entre custos e preços [MacKerron (1995)]. Outras análises mostram que entre 1990 e 1994 os lucros das empresas distribuidoras duplicaram em média (algumas mais do que triplicaram) e os lucros das principais empresas de geração, a National Power e a PowerGen, cresceram 132,8% e 119,8%, respectivamente. De outro lado, os preços para domicílio caíram somente 4%, em termos reais, desde 1990, o que é explicado em grande parte pela queda dos preços de carvão, gás, óleo e urânio, durante o período, e não pelo repasse de ganhos de produtividade. As ações do setor elétrico valorizaram, em média, cinco vezes mais do que o índice geral da Bolsa de Londres, tornando seus acionistas os principais beneficiários da privatização. Pesquisas de opinião realizadas em 1995 situavam um índice de apoio à privatização destes serviços em apenas 25% [Lethbridge (1995)].¹⁹

Os críticos da intervenção do Offer, por sua vez, clamam que não só o órgão gerou forte incerteza na indústria, colocando em risco investimentos futuros, como também alterou a concepção do método de regulação de preços. Para que isto seja entendido, cabe uma breve explicação sobre as formas usuais de regulação.

O regime adotado na Grã-Bretanha tem por base o estabelecimento de um valor inicial para as tarifas ou uma fórmula que cumpra o papel de estabelecer seus limites, a ser praticada pela companhia durante um certo período de tempo, em geral cinco anos, findo o qual ocorre uma revisão, de forma a se estabelecer novos parâmetros. É o denominado *price-cap*, e que se opõe, por exemplo, ao sistema de regulação com base na taxa de retorno da firma, o qual garante um retorno julgado adequado ao capital investido. A regulação baseada no *price-cap* visa fornecer incentivos à redução de custos: as companhias se apropriam desta redução durante o período de vigência de um dado *price-cap* e o governo, quando da revisão, tem a possibilidade de transferir,

19 O trabalho de Lethbridge se utilizou dos seguintes artigos: Shocking success, *The Economist*, 25.02.95; Utility privatizations backfire in the U.K., *The Wall Street Journal*, 30.03.95; e Disgusted, *The Economist*, 11.03.95.

para o consumidor, o acréscimo de produtividade verificado.²⁰ O sistema baseado na taxa de retorno, adotado nos Estados Unidos, é visto pelos defensores do *price-cap* como não estimulador de eficiência, porque qualquer retorno acima do nível estabelecido pelo regulador pode ser reduzido via tributação ou pela imposição de preços menores. Além do mais, o sistema *price-cap* teria a vantagem de simplificar e tornar mais efetiva a atuação do órgão regulador, desobrigando-o de um contínuo e complexo processo de negociação com as companhias, sem que isto venha a significar, entretanto, perda da capacidade em intervir em situações julgadas excepcionais [Newbery (1995a, p. 297-298)].

É neste sentido que a intervenção do Offer é caracterizada, segundo seus críticos, como uma mudança do regime de regulação, em direção ao baseado na taxa de retorno, ainda que sob outro nome. Ao se afetar a credibilidade do intervalo de revisão de preços e, como consequência, a do regulador, estariam sendo comprometidos, também, os incentivos da indústria para reduzir custos e realizar investimentos.²¹

Este conflito, entre regulador e regulados, leva à retomada de duas questões, já enunciadas anteriormente.

Primeiro, a atividade de regulação não prescinde da necessidade de apoio à implementação das decisões. A caracterização de uma intervenção em oposição aos interesses das companhias não se faz sem uma forte oposição. A ação do órgão regulador é sempre contestável, mesmo que lance mão de *razões baseadas no interesse público* e, como tal, justificadora da excepcionalidade do ato.²²

A segunda, se refere à visão de que os conflitos poderiam ser sensivelmente menores se o setor tivesse sido reestruturado mais adequadamente, de forma a permitir um sistema mais competitivo, que não sobrecarregasse o órgão regulador. Nesta

20 De forma mais detalhada, o funcionamento é o que se segue: ao se fixarem as tarifas iniciais, é também estabelecida uma regra automática para o seu reajuste, que prevalecerá no período combinado. Durante este prazo, o reajuste é feito anualmente por um índice de preços, subtraído ou acrescido de um certo percentual prefixado pelo órgão regulador para o período. A subtração se dá quando é possível prever que aumentos de produtividade permitirão uma redução nos valores reais das tarifas, e o acréscimo quando existe uma defasagem inicial das tarifas, não compensável por aumentos futuros de produtividade. Durante os prazos de aplicação da regra, os aumentos de produtividade acima dos inicialmente previstos são apropriados pela companhia, mas, em compensação, aumentos reais de custos não são repassados para o consumidor.

21 O ponto central deste tipo de argumentação se refere à existência de um inevitável *trade-off* entre os benefícios sociais de curto e longo prazos: os consumidores seriam prejudicados no futuro por conta de intervenções feitas, no presente, em seu nome. Como elucidativo desta questão, sob a ótica de crítica à intervenção do Offer, ver *The Economist* (1995).

22 No caso, houve um reconhecimento por parte do Offer, de que havia superestimado a necessidade tarifária do setor. Segundo Lethbridge (1995), a gota d'água que levou o Offer a rever o acordo foi o fato de a Northern Electric, uma das companhias regionais de distribuição, ter oferecido, em fevereiro de 1995, US\$ 7,5 por ação a seus acionistas, para evitar uma tentativa de aquisição feita pela empresa de construção civil Trafalgar House. Como o governo havia vendido a empresa, em 1990, por US\$ 3,60 por ação, o órgão regulador se sentiu convencido de que tinha o argumento necessário para promover a revisão, baseada no interesse público. Tratava-se de evitar "a perda progressiva de confiança nos controles de preços e no sistema de regulação como um todo".

ótica, uma falha seria a preservação, na prática, do poder de monopólio da atividade de geração, reestruturada insuficientemente em apenas três empresas, com as duas da iniciativa privada, National Power e PowerGen, detendo, respectivamente, 50% e 30% da capacidade total de geração, no momento da privatização. A reestruturação do setor elétrico britânico, ao optar por um *sistema de competição limitada*, teria acarretado consequências negativas em toda a cadeia produtiva, sob o ponto de vista da proteção do consumidor final [Newbery (1995a) e MacKerron (1995)].²³

Entretanto, MacKerron, apesar de concordar que o setor, sob o regime de competição limitada, tem gerado um forte viés em favor dos acionistas, em relação aos consumidores, não restringe sua avaliação a este item. A indústria de suprimento de energia elétrica, em mãos privadas, no Reino Unido, foi por ele analisada, em 1995, com base nos quesitos de continuidade/universalidade dos serviços, igualdade de tratamento e adequação às necessidades do consumidor,²⁴ julgados importantes na avaliação do suprimento de serviços públicos. Suas observações são sintetizadas a seguir: a) a continuidade (e universalidade) permaneceu como uma meta importante, acusando-se, inclusive, uma redução nos níveis de desconexão do sistema; ou seja, este quesito não foi ameaçado pelo novo regime; b) não houve alteração significativa na distribuição relativa das tarifas, com a diferença percentual entre a maior e a menor tendo se mantido praticamente no mesmo nível (quesito também não ameaçado pelo novo regime); e c) os lucros da indústria praticamente dobraram no período 1989/90 a 1993/94, em função de um distanciamento crescente entre preços e custos; neste caso, a adequação dos serviços se revelou mais na direção dos acionistas das companhias do que dos consumidores [MacKerron (1995)].

O importante a registrar é que, se por um lado a competição limitada tem-se revelado inadequada para proteger os consumidores, em termos de não se beneficiarem dos ganhos de produtividade das companhias com reduções proporcionais em preços, por outro tem permitido que o serviço de suprimento de energia atenda aos quesitos de continuidade e equidade. Fica a dúvida de se estes quesitos seriam atendidos em uma reestruturação mais radical do setor, até porque uma competição maior tende a

23 Ver, também, sobre este assunto, trabalho preparado para apresentação no *seminário A Nova Lei de Concessões*, organizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, em 22 de maio de 1995 [Newbery (1995b)].

24 A avaliação foi baseada na comparação de dados relativos a períodos em que a indústria pertencia ao Estado com os do período mais recente, com a indústria já privatizada. O autor tece as seguintes considerações sobre os quesitos usados para comparação: a) a continuidade dos serviços, e sua universalidade, é mensurável pelo nível de desconexões do sistema, e é uma responsabilidade explícita do regulador; b) apesar de a noção de mercado competitivo ser inconsistente com a idéia de igualdade de tratamento, esta pode ser definida, nos serviços públicos, em relação aos mesmos tipos de consumidores; e c) a adequação às necessidades do consumidor é mais difícil de ser interpretada, porque envolve tanto a minimização dos custos do sistema quanto algum comprometimento com a não-maximização de lucros, por parte dos operadores privados.

ser, em si, incompatível com a igualdade de tratamento. Não se pode, também, garantir que um sistema mais competitivo, além de induzir a redução de custos, consiga exercer um papel limitador nos lucros [MacKerron (1995)]. É neste sentido que se qualifica a observação anteriormente feita de que reestruturações não necessariamente implicam a minimização ou a maior eficácia do papel do regulador. Pode-se imaginar uma situação em que, em um sistema mais competitivo, sua atuação viesse a ser mais requerida com o objetivo de preservar a continuidade do serviço ou de evitar grandes desigualdades entre consumidores de um mesmo tipo. Isto quer dizer que ao se ampliar o foco de avaliação de um serviço público torna-se mais difícil manter uma visão reducionista sobre o papel do novo *Estado regulador*.

3.3. A Revisão do Papel do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso

A redefinição do papel do Estado, “deixando de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”, consta explicitamente do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado pelo Presidente da República, em novembro de 1995 (p. 17). De outro lado, entende-se que, para tal, e este é o objetivo do plano, é necessário “reforçar a *governança* – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (p.19).

O ministro Bresser Pereira, responsável pelo plano, enfatiza, em artigo publicado na *Revista do Serviço Público* (1996, p. 1), o caráter social-democrata, não-neoliberal, da proposta, ao dizer que não se pretende retirar o Estado da economia, mas “aumentar a *governança* do Estado, fornecendo os meios financeiros e administrativos para que possa intervir efetivamente, sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia... O novo papel do Estado é o de facilitar para que a economia se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico e nos investimentos em infra-estrutura”.

Com relação ao Programa Nacional de Desestatização, o documento A Nova Fase da Privatização, preparado pelo governo em abril de 1995, indica como este irá se inserir no apoio à construção deste novo Estado. O PND deverá contribuir para “superar o gargalo para o crescimento econômico existente nos serviços de infra-estrutura, notadamente em energia elétrica,

transportes e telecomunicações... A infra-estrutura básica de baixa qualidade eleva os custos primários de produção, distribuição e armazenamento, elevando o chamado *custo-Brasil* e não permitindo à indústria nacional competir em condições de igualdade com concorrentes nacionais... Ao conceder serviços públicos ao setor privado, o Estado poderá dedicar-se mais adequada e exclusivamente às atividades de regulação e fiscalização desses serviços... A consolidação do marco regulatório permitirá aos investidores regras claras e segurança para sua tomada de decisão e garantirá a qualidade e a continuidade dos serviços prestados à população". E, sobre a nova Lei de Concessões: "Setores como os de energia elétrica, construção de rodovias, portos e aeroportos, saneamento básico, abastecimento de água serão diretamente beneficiados com a vigência da Lei. Um sistema equilibrado de direitos e garantias será estabelecido, no intuito de dar garantias ao investidor... O Estado não abdicará, sob nenhuma hipótese, de suas funções reguladora e fiscalizadora em benefício da sociedade, o que exigirá a reorganização da administração e o aparelhamento, mais especificamente, dos poderes concedentes" (p. 11-12).

Os trechos selecionados fornecem um bom apanhado sobre os objetivos e as dificuldades a serem enfrentadas. De um lado, o novo Estado brasileiro deverá passar a ser o promotor e o regulador do desenvolvimento, e não mais o responsável direto pela produção de bens e serviços. De outro lado, o governo reconhece que a administração pública necessita ser capacitada para tal empreendimento. A privatização dos serviços públicos, por sua vez, personifica o elo causal entre meio e fim: a redefinição do papel do Estado associada ao objetivo de tornar a economia internacionalmente competitiva.

3.3.1. Caracterização do Período 1995/96

Independentemente da materialização ou não das metas do governo, o período 1995/96 pode ser considerado como uma inflexão, em relação aos anteriormente analisados, no que se refere ao consenso formado na sociedade brasileira sobre a necessidade de se alterar o padrão de desenvolvimento centrado no Estado para um mais calcado no mercado. Mais ainda: a exemplo do que ocorreu na Grã-Bretanha, no início da década, os anos de 1995 e 1996 parecem ter marcado, ainda que de forma atomizada e não ordenada, o início da figura do *Estado regulador* no Brasil. Em especial, a privatização dos serviços públicos, ao ganhar, de fato, espaço na agenda pública, se apresenta como um dos principais sinalizadores desta mudança.

Uma breve revisão de alguns acontecimentos ocorridos neste período é útil para compor esta visão:

a) com a abertura dos setores de telecomunicações, energia elétrica e petróleo aos investidores privados, o governo começou a se deparar com as questões administrativas associadas ao novo papel do Estado. Encontra-se em discussão o processo de retirada de cena das atuais estruturas de controle e coordenação para a entrada em atividade dos respectivos órgãos reguladores: a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e a Agência Brasileira de Telecomunicações (ABT). O formato e a estrutura destes órgãos ainda não se encontram definidos, podendo-se dizer que ainda não há consenso sobre a questão da maior ou menor independência destes órgãos, em relação ao Executivo;²⁵

b) as discussões travadas sobre as privatizações dos setores elétrico e de telecomunicações têm-se restringido ao formato dos órgãos reguladores e ao redesenho industrial destes setores. Isto quer dizer que as privatizações, em si, nos serviços públicos, não têm sido alvo de debates de maior significado.²⁶ Isto ocorre, no caso do suprimento de energia elétrica, tanto na esfera federal quanto na estadual. É digno de nota o fato de a Assembléia Legislativa de São Paulo ter aprovado, em 27.06.96, o projeto de privatização do setor elétrico do Estado, envolvendo a Eletropaulo, a Cia. Energética de São Paulo (Cesp) e a Cia. Paulista de Força

25 No caso da Aneel, a lei que a instituiu já foi sancionada. Entretanto, o fato de esta lei não ter ainda sido regulamentada deixa margem para que o escopo e mesmo a natureza da intervenção do Estado sejam ainda objeto de decisão.

Sobre a experiência recente da regulação da infra-estrutura no Brasil, ver Rigolon, Francisco J. Z., Nota Técnica AP/Depec nº 29/96, e respectiva atualização, em março de 1997.

26 Esta afirmação reflete, em parte, a análise de uma compilação sobre o tema, no período em questão, feita pelo autor deste trabalho, tendo por base o jornal *Gazeta Mercantil*. Na realidade, no período 1995/96 ocorreu uma redução geral dos questionamentos e resistências ideológicas a todas as privatizações, independentemente do setor da economia. Alguns pontos auxiliam a corroborar este entendimento:

- informações obtidas junto ao Departamento de Contencioso do BNDES permitiram as seguintes constatações: a) ocorreu, no período, uma significativa e progressiva redução do número de ações judiciais, por processo de privatização, com vistas ao impedimento da realização dos leilões de venda das empresas do PND; b) reduziu-se a quantidade de sentenças judiciais suspendendo as vendas (as quais obrigavam o BNDES a mover recursos no sentido de cassá-las), o que pode ser interpretado como indicativo de um maior conhecimento e aceitação do poder judiciário em relação ao PND; c) reduziram-se as ações civis públicas, promovidas pelo Ministério Público, órgão fiscalizador vinculado ao Executivo, o que pode ser visto como representativo de uma coesão maior e mesmo aceitação do PND, no interior do próprio Estado; e d) o número de ações movidas contra a venda da Light, em número de duas, se revelou bastante inferior ao que se poderia esperar, com base na experiência do departamento do BNDES com outras empresas de expressão, vendidas no âmbito do PND (ou seja, o fato de a Light ser uma importante empresa de distribuição de energia elétrica não foi capaz de mobilizar, pela via judicial, segmentos da sociedade que se opõem ao programa).

- pesquisa realizada pelo Idesp/Fiesp, publicada na *Gazeta Mercantil* de 07.11.96, sobre a opinião do Congresso, mostra que a redefinição do papel econômico do Estado não mais encontra grandes resistências, como se demonstra a seguir: a) o percentual dos congressistas que concordam que o Estado deve se restringir às "áreas clássicas", como segurança, educação e justiça, evoluiu de 29% para 33%, de setembro de 1995 para outubro de 1996; b) os que "concordam/discordam em parte" respondem por 43% do total, nos dois anos; c) o conjunto dos que "concordam ou concordam/discordam em parte", representando o percentual dos congressistas dispostos a aceitar algum tipo de redefinição do papel do Estado, abrangia, em outubro de 1996, 73% dos congressistas; d) o percentual dos que discordam totalmente, em outubro de 1996, é de 21% (22% em 1995); e) os "sem opinião" involuíram de 6% para 3%; f) os percentuais de aprovação, em outubro de 1996, às privatizações da Cia. Vale do Rio Doce, Sistema Telebrás, Sistema Eletrobrás e Petrobrás foram, respectivamente, de 46%, 64%, 64% e 56%; e g) os índices de aprovação, em 1996, às privatizações da Cia. Vale do Rio Doce e da Petrobrás, 46% e 56%, são significativamente superiores aos de 1995, que eram de 39% e 37%, respectivamente.

e Luz (CPFL), as quais representam cerca de 25% da geração de energia do país e 40% do consumo da energia produzida pelas empresas federais. Apesar disto não significar que não haverá resistências à venda destas empresas, não deixa de ser surpreendente que, desde esta época, a discussão sobre o assunto esteja fundamentalmente ligada à reestruturação destas companhias, com vistas à privatização, e à conveniência ou não da criação de um órgão estadual voltado à fiscalização do setor;

c) assiste-se à utilização crescente do mecanismo de concessão a grupos privados, de serviços e ativos, antes providos ou administrados pelo Estado, com destaque para as rodovias, quer no âmbito federal ou estadual;

d) a partir do ano de 1996 observou-se uma busca de reestruturação e reaparelhamento técnico do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Sua reestruturação teve como ponto de partida a indicação do ex-secretário adjunto da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda para presidi-lo. Esta indicação aponta na direção de adequar o Conselho, que é um órgão regulador independente do Executivo, aos objetivos constantes do Plano Diretor da Reforma do Estado. De fato, ao tomar posse, o novo presidente indicava como prioridades a “articulação com a política industrial de comércio exterior e de privatização” e a “difusão da cultura da concorrência”.²⁷ A reestruturação do Cade se sintonizaria, assim, com as novas atividades regulatórias do Estado, uma vez que fortalece um mecanismo institucional para a questão da defesa da concorrência, ao tempo em que proporciona uma delimitação (ou uma instância de recurso) do escopo das atividades das agências reguladoras;²⁸ e

e) a decisão de se privatizar a Cia. Vale do Rio Doce, que, apesar de não ter o mesmo significado que as relativas às desestatizações dos serviços públicos, para as novas funções do Estado, pode ser caracterizada como emblemática para o período,

27 Seis meses depois de sua posse, era anunciada a decisão de se criar o primeiro curso brasileiro sobre a defesa da concorrência, com o apoio da Fundação Getúlio Vargas e da Universidade Federal de Minas Gerais e financiado, em parte, pelo Banco Mundial. A participação do Banco Mundial fortalece a expectativa de que a linha de atuação do Cade se sintonizará com o referido Plano Diretor, na linha de um *Estado regulador* apoiado no mercado. Sobre este assunto, ver Khemani e Dutz (1995). Em visita ao Cade, na semana iniciada em 04.11.96, Khemani, diretor de Economia Industrial e Defesa da Concorrência do Departamento de Desenvolvimento do Setor Privado do Banco Mundial, resumia a sua posição sobre o papel do Cade, complementando o do mercado: “... o crescimento de fusões e aquisições deve ser encarado como um fato normal, decorrente da abertura da economia e das privatizações... a questão é que, muitas vezes, após isto ocorrer, as empresas negam os benefícios da abertura comercial ao consumidor. Neste sentido, é importante que haja uma *instituição vigilante*, como o Cade, para que as fusões não venham a reduzir a concorrência e trazer prejuízos para o mercado” [*Gazeta Mercantil* (07.11.96)]. Com relação à atuação do Cade nas privatizações, o seu presidente, ao defini-lo como “órgão da concorrência, resumia assim suas expectativas: “O Cade não vai atrapalhar as privatizações, mas, sim, levá-las às últimas conseqüências” [*Gazeta Mercantil* (28 e 29.12.96)].

28 Pinheiro (1997) entende que uma das formas de se dar transparência ao aparato regulatório é separar as atividades de regulação, comercialização e desenho de políticas setoriais. As atividades comerciais devem ficar por conta das empresas a serem privatizadas e as políticas setoriais por parte do respectivo ministério setorial. A regulação, por seu turno, deveria ser conduzida por uma agência *independente* e com reduzida amplitude regulatória.

personificando uma ruptura mais radical com o modelo do *Estado produtor*.

Não resta dúvida, entretanto, que o surgimento e o desenvolvimento deste *Estado regulador*, no Brasil, ainda se vincula fortemente à questão financeira do país e dos estados da Federação. A aceitação ou reforço da tese tende a basear-se pragmaticamente nas necessidades de se arrecadar recursos, seja em âmbito federal ou estadual.²⁹ Nos exemplos anteriores, à exceção do reaparelhamento do Cade, todos se inserem nesta perspectiva. Isto gera problemas não só para uma organicidade maior deste novo Estado, mas também, como será visto a seguir, para o redesenho do modelo de privatização até então adotado.

3.4. As Privatizações e o Novo Papel do Estado no Brasil

O título acima reproduz, propositadamente, o da abertura da seção. Este é o seu ponto de chegada, que permite alcançar a questão da implementação das privatizações e as alianças que as circundam, na construção do *Estado regulador*.

Nesta seção, procurou-se caracterizar o contexto das reformas econômicas e, em especial, da privatização, no governo Fernando Henrique Cardoso. Mostrou-se que é objetivo explícito deste governo alterar a concepção do *Estado produtor* brasileiro para um com funções mais regulatórias, mas que também promova o desenvolvimento, atuando de forma complementar ao mercado. Neste sentido, as reformas econômicas, ainda que orientadas para o mercado, buscam recuperar a capacidade de intervenção do Estado (ou de *governance*) e não de reduzi-lo simplesmente.

De outro lado, procurou-se também dar uma idéia, com base na experiência da Grã-Bretanha nos anos 90, da função a ser desempenhada por este *Estado regulador*: o que dele se espera, quando transfere a responsabilidade pela produção dos serviços públicos para o setor privado, assumindo o papel de regulador desses serviços. Buscou-se realçar as dificuldades e as tensões inerentes a esta atividade, a qual o coloca, freqüentemente, na posição de fazer escolhas sob a pressão de demandas conflitantes.

A lei que instituiu, em 12 de abril de 1990, o atual Programa Nacional de Desestatização (PND) apresenta como seu primeiro objetivo “a reordenação da posição estratégica do Estado

29 O BNDES tem funcionado como um forte indutor desta política, nos estados da Federação, ao adiantar recursos para as companhias estaduais, com a garantia de pagamento vinculada à receita da venda das ações das companhias, a ser auferida pelos estados, como controladores. Em outras palavras, adiantamento de recursos por conta da privatização futura ou venda de lote expressivo de ações.

na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (inciso I do artigo 1º). Entretanto, esta questão, até recentemente, não havia ocupado, de fato, espaço na agenda pública. As privatizações, que por si só não garantem a reordenação da posição estratégica do Estado, foram defendidas, até então, com base em três objetivos principais: a) maior eficiência do setor privado nas atividades que são transferidas; b) redução da dívida pública; e c) retomada dos investimentos nas atividades transferidas. Implicitamente, admitia-se que, uma vez atingidos estes objetivos, existiria um novo Estado mais eficiente, por ser menor e possuir menos dívidas. Mas a questão da reordenação, em si, permanecia em aberto ou, pelo menos, obscura.

As alianças que têm possibilitado as privatizações, mesmo as mais recentes, não têm abrangido a perspectiva do reposicionamento do Estado. Entende-se o porquê disto. Primeiro, pode-se dizer que a posição das elites,³⁰ mais favorável à reforma, ainda não se encontra consolidada. Segundo, capitanear abertamente uma discussão sobre o assunto envolve, por parte do Estado, um considerável esforço de articulação e investimento de tempo. Terceiro, a construção de alianças em torno desta perspectiva é árdua e incerta, em termos de fidelidade, pois envolve benefícios difusos e custos concentrados. De um lado, a sociedade, como a beneficiária das reformas; de outro, os segmentos imediatamente afetados por estas.³¹ Neste sentido, os que associam as reformas ao surgimento de um novo Estado, com capacidade de intervenção, tendem a aceitar, pragmaticamente, alianças táticas com aqueles que desejam somente a redução deste Estado.

Entretanto, no contexto atual, onde o nível de consenso sobre as privatizações é substancialmente mais elevado do que nos governos anteriores, e onde o que está em curso são as transferências de serviços públicos para o setor privado, cabe indagar sobre as possibilidades de revisão do modelo de venda mais largamente adotado no PND. Em outras palavras: o chamado *modelo Usiminas*, calcado na indeterminação de seus resultados e em coalizões de sustentação não definidas previamente pelo Estado, pode não ser o mais apropriado para a formação do *Estado regulador*. Afinal, a este novo Estado caberá a difícil missão de proteger não só os investidores capitalistas, como também os consumidores. A sociedade como um todo, como a *beneficiária difusa*, da época das privatizações dos setores siderúrgico ou petroquímico, passa a não ser tão difusa assim. Dependendo do modelo de privatização adotado, pode-se criar um

30 Entende-se como elites: congressistas, administradores públicos, empresários e sindicalistas. Utiliza-se aqui o entendimento de Soares de Lima e Boschi em *survey*, realizado em 1994, sobre o posicionamento das elites diante das reformas econômicas orientadas para o mercado.

31 É por isto que as reformas normalmente requerem *beneficiários não-difusos*. O trabalho de Velasco Jr. (1997) diz respeito justamente a como se deu o apoio à implementação das privatizações no período 1985/94, quando não existia um maior convencimento na sociedade sobre os benefícios de uma política de privatizações.

viés já na partida deste Estado, vindo a dificultar a sua ação regulatória posteriormente.

Busca-se a seguir mostrar, entretanto, que uma revisão mais radical do *modelo Usiminas*, no sentido da ampliação das alianças, com o maior envolvimento da sociedade nos processos de desestatização, envolve consideráveis dificuldades. Não é por acaso que mesmo a privatização da mais importante empresa estatal de distribuição de energia elétrica, a Light, realizada em maio de 1996, conservou a estrutura-base deste modelo.³²

3.4.1. A Reconfiguração das Alianças e seus Problemas

Para melhor compreensão dos problemas que se apresentam para uma reconfiguração de alianças, é útil utilizar, mais uma vez, como referência, a privatização do setor elétrico britânico. Pode-se entender que, na Grã-Bretanha, a questão da maior abrangência das alianças envolveu dois níveis. Primeiro, a reestruturação do setor veio acompanhada de um detalhamento dos seus objetivos, das funções do órgão regulador e da criação dos canais de comunicação entre Estado, consumidores e investidores capitalistas. Isto permitiu que os consumidores, e os investidores, soubessem o que e como cobrar do novo Estado. Segundo, as *large scale flotations* tiveram uma função, pelo menos inicial, de transformar consumidores em investidores capitalistas. Ao “levar o capitalismo ao povo” o governo britânico ganhou graus de liberdade para a fixação de regras tarifárias que permitissem a acumulação de capital do setor em um nível julgado adequado à manutenção da continuidade e da qualidade dos serviços.³³

Todavia, no Brasil, as dificuldades em se adotar o caminho britânico são substancialmente maiores.

Primeiro, e neste caso a referência principal é em relação ao setor elétrico, a montagem e a execução das privatizações têm caminhado em paralelo à construção do sistema regulatório, o que se faz, inclusive, sob a responsabilidade de unidades distintas do aparelho estatal. Os dois processos se influenciam

32 A Escelsa, a outra empresa federal de distribuição de energia elétrica, foi privatizada mais ao início do governo Fernando Henrique, em julho de 1995. Neste caso, embora tenha sido mantido em linhas gerais o mesmo modelo, o lote de ações do governo, de 50% mais uma ação do capital social da companhia, foi alienado em bloco único, não se admitindo aquisições parciais. Entretanto, não se pode caracterizar esta decisão como uma alteração no modelo, porque ela foi justificada com base em uma especificidade: a existência de grupo privado, como acionista da empresa, detendo cerca de 21% do capital votante. A manutenção, na íntegra, do *modelo Usiminas*, significaria um forte favorecimento deste grupo.

33 Ver Velasco Jr. (1997) para uma discussão mais ampla sobre as principais características dos modelos de privatização mais largamente utilizados tanto no Reino Unido como na França, e sua confrontação com o utilizado nos períodos Collor e Sarney (o *modelo Usiminas*). O objetivo desta discussão é entender por que estas características não foram incorporadas nas privatizações brasileiras, neste período.

mutuamente – e, por vezes, se superpõem – mas, pelo menos até o presente momento, sem um quadro de referência comum. A Escelsa e a Light foram privatizadas sem um marco regulatório mais geral, cabendo aos contratos de concessão, constantes dos editais de venda, fazer este papel. O *muddling through* neste setor tem sido uma constante, podendo-se citar que mesmo as regras constantes nos contratos de concessão da Escelsa e da Light não foram iguais.³⁴ Além disto, os projetos de lei relativos aos órgãos regulatórios, e isto vale também para o caso das telecomunicações, foram elaborados sem que se houvesse decidido a forma como os setores serão reestruturados.³⁵ E a questão desta reestruturação, no setor elétrico, é particularmente complexa, pelo fato de também dizer respeito aos estados da Federação, na medida em que o governo federal não detém a totalidade da geração de energia elétrica do país e, muito menos, da distribuição desta energia.³⁶

A forma como Abranches percebe o processo de construção do sistema regulatório brasileiro auxilia um enquadramento mais global do assunto. Resumidamente, no seu entender, o governo brasileiro não tem ainda uma concepção explícita da natureza operacional do novo Estado, nem qual “modo de regulação” deverá caracterizá-lo, ou como essa regulação deverá ser exercida. Cada nova proposta de regulação ou de desregulação é feita sem uma uniformização de visões de objetivos e princípios. Não há um conjunto coerente, minimalista, de princípios gerais e estratégicos, que permita enquadrar todas as iniciativas governamentais de regulação, quanto à natureza, ao escopo, ao objetivo e ao seu formato institucional e administrativo. De outro lado, ao tempo em que não há um marco regulatório mínimo ao qual se possa referir, os órgãos regulatórios e seus complexos sistemas de regulação são, ainda, imaginados antes de se decidir sobre a

34 Os mecanismos de reajuste e revisão de tarifas constante do contrato de concessão da Escelsa foram objeto de polêmica, trazida à imprensa, à época de sua privatização. De um lado, os compradores alegavam insegurança, uma vez que entendiam não haver limites à intervenção do governo; de outro, os que entendiam que a cláusula é tão genérica que não permitiria ao governo cumprir o papel de regulador de tarifas. Já no processo da Light, a cláusula evoluiu para a introdução do conceito de *price-cap*, adotado no Reino Unido. Para um aprofundamento da questão regulatória nas privatizações da Light e da Escelsa, ver Gomes e Monnerat (1996).

35 A decisão de que os setores não serão privatizados com base no formato atual está, entretanto, tomada, esperando-se, com base nas notícias veiculadas pela imprensa, que a reestruturação siga, em linhas gerais, os modelos adotados na Inglaterra, Argentina e Chile, abordados anteriormente. Ao se vender a Light e a Escelsa, presume-se que o governo considerou que estas vendas não afetariam qualquer decisão que viesse a ser tomada sobre o assunto, pois, à exceção destas duas companhias, todo o sistema de distribuição de energia já não era federal. Há um estudo em andamento, contratado pelo Ministério das Minas e Energia, para detalhar a reestruturação do setor elétrico.

Diferentemente do que está ocorrendo no Brasil, na Grã-Bretanha, as funções do Offer eram referidas a um setor já reestruturado. E, em relação ao setor de telecomunicações, as funções do órgão regulador britânico eram referidas a um setor não reestruturado, mas não havia reestruturações em andamento.

36 Sem dúvida, tecnicamente falando, o setor elétrico brasileiro é o caso mais complexo de transferência de serviço público para a iniciativa privada, por não se encontrar todo em mãos federais: 36% do total da geração de energia elétrica e 78% da distribuição pertencem aos estados da Federação; 5% e 17%, respectivamente, são privados, já se considerando as vendas recentes da Escelsa e da Light. Isto não ocorre nas telecomunicações, com o sistema sendo quase integralmente controlado pelo Estado; ou seja, neste setor a execução de um projeto de privatização é significativamente menos complexa.

reestruturação concreta do setor. É neste sentido que o autor receia que a construção dos órgãos regulatórios e de seus sistemas de regulação seja um exercício destinado ao fracasso, uma vez não ser possível antecipar a dinâmica futura deste setor após as desregulações e as privatizações de suas companhias [Abranches (1996)].³⁷

O ponto a destacar é que, pelo menos até o presente momento, as indefinições existentes, por conta do processo que vem sendo adotado, não permitem uma aproximação maior com a sociedade, como um todo,³⁸ de forma a divulgar e convencer a novos segmentos sociais sobre os objetivos e benefícios da privatização, bem como os mecanismos institucionais de proteção que disporão. De forma similar, isto também cria obstáculos para a construção de modelos de venda onde o Estado possa ter preferências, induzindo mais fortemente os resultados finais.³⁹

A segunda dificuldade, em relação à ampliação de alianças, diz respeito a um ponto já abordado anteriormente nesta seção. Apesar das conseqüências para o reordenamento da posição do Estado, as privatizações, no Brasil, ainda estão fortemente associadas à questão do déficit público. A privatização é, neste sentido, um mecanismo de recuperação da capacidade de intervenção do Estado, mas pela via da redução dos seus problemas de ordem financeira.⁴⁰ Pelo lado federal isto ocorre, paradoxalmente, até com mais ênfase, na fase atual do PND, pelo fato de as privatizações dos serviços públicos ou de uma companhia do porte e importância da Vale do Rio Doce serem capazes de gerar grandes volumes de recursos.⁴¹ E, pelo lado estadual, a venda

37 Vale destacar uma das propostas constante do trabalho, que reflete a preocupação com esta atomização processual: as atribuições do órgão decisório do PND, o Conselho de Desestatização, deveriam ser ampliadas no sentido de examinar e aprovar toda e qualquer legislação regulatória ou propostas de criação de órgãos regulatórios [Abranches (1996)].

38 Isto, em princípio, também inclui os investidores capitalistas, ao gerar insegurança para a tomada de decisão sobre a compra de ativos do governo, o que em última instância representaria uma perspectiva de desvalorização dos mesmos. No entanto, esta visão não é pacífica, pois há os que entendem que isto beneficia os investidores: na ausência de regras claras, o governo fica enfraquecido para estabelecê-las posteriormente.

39 Na ausência de definições prévias sobre a formatação industrial do setor, bem como sobre os mecanismos de regulação, o Estado tende a ser neutro em relação aos resultados das privatizações que se encontram em andamento. Isto porque o Estado deixa de ter argumentos que justifiquem uma atuação mais dirigida. Reproduz-se, assim, uma das características do *modelo Usiminas*.

40 Esta melhoria dos problemas de ordem financeira se refere não só ao valor arrecadado com as privatizações, como também em relação à desobrigação do Estado em relação aos novos investimentos nas empresas, à eliminação das perdas provenientes da ação dos *rent seekers* e à expectativa de que as privatizações são capazes, por si só, de gerar um clima propício à atração de capitais externos.

41 Note-se que a participação do capital estrangeiro tem sido vista como cada vez mais desejável, até porque a quantidade de recursos disponíveis no mercado de capitais brasileiro é tida como insuficiente para esta fase do programa (na verdade, de forma explícita, somente as desestatizações no setor de telecomunicações ainda impõem limites a esta participação, a exemplo da outorga de concessão para a exploração da banda "B": 51% do capital votante dos consórcios deverão pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros).

De outro lado, o interesse que os serviços públicos despertam nos investidores estrangeiros, diferentemente do ocorrido até então, tende a condicionar a estipulação de valores mais altos. O leilão da Light talvez tenha sido um sinal deste fenômeno. A companhia foi vendida ao preço mínimo, o que pode ser um indicador de que este preço tenha sido fixado em um patamar muito elevado, dadas a disponibilidade e as condições de financiamento existentes para os investidores interessados, estrangeiros ou nacionais.

das empresas pertencentes ao setor elétrico aparece, particularmente no Estado de São Paulo, como um importante componente no seu equacionamento financeiro.

A consequência deste fato é que os governos, tanto os estaduais quanto o federal, tendem a escolher modelos que busquem a maximização do valor arrecadado, ou que pelo menos os defendam da acusação de assim não estarem procedendo. Este tipo de escolha retira graus de liberdade, uma vez que dificulta substancialmente a adoção de modelos menos excludentes, a exemplo das *large scale flotations*, baseados em preços fixos atrativos.⁴²

Além do mais, no caso dos serviços públicos, isto tem outras implicações. Modelos maximizadores podem gerar, na partida, um viés contra os consumidores, na medida em que os investidores capitalistas buscarão compensar o valor pago com tarifas mais altas, ou com o não repasse dos ganhos de produtividade que venham a alcançar. Na verdade, o próprio governo tenderá a aceitar, e mesmo definir, tarifas iniciais mais altas. A difícil missão do órgão regulador, de proteger investidores e consumidores, torna-se mais complexa ainda.

Vale a pena imaginar uma situação em que a equação financeira fosse menos relevante para o governo. Neste caso poderia ter sido pensado, no caso da venda das empresas de distribuição de energia elétrica, um modelo de maior apelo para a sociedade, como um todo, mesmo sem recorrer a preços fixos de venda. Bastaria que fosse trocado o processo de competição, entre os competidores interessados, através de leilão de preços, por um em que as propostas envolvessem não só o preço a ser pago para o governo, como também um valor inicial de tarifa. Neste modelo, tarifas mais baixas seriam importantes para se chegar à decisão sobre o vencedor, com base em algum critério de pontuação.⁴³

42 A decisão do Conselho Nacional de Desestatização em não adotar este modelo na privatização da Cia. Vale do Rio Doce, a qual se poderia se prestar para tal, é um bom indicador desta dificuldade. De fato, em cartilha explicativa, o BNDES, entre outros motivos, defendeu a opção em não vender de forma pulverizada as ações ordinárias da Vale em razão de ser esta a alternativa em que a União obteria menos recursos.

43 No setor de telecomunicações este critério começa a ser adotado. Na concorrência para a outorga de concessões para a exploração da banda "B" do serviço móvel celular, as tarifas propostas pelos competidores são levadas em consideração, na escolha da proposta vencedora, representando 40% de um índice que combina preço ofertado e valor das tarifas. Isto parece mostrar que o fato de o setor ser basicamente controlado pela União confere graus de liberdade ao governo. Ou, visto de outra forma, a questão financeira é mais prioritária no setor elétrico por envolver os estados da Federação. De qualquer forma, olhando-se as desestatizações futuras do setor de telecomunicações com as informações disponíveis atualmente, não parece provável a adoção do modelo britânico, mesmo quando da venda dos serviços ora sob a responsabilidade da Telerj. A pulverização das ações, a preço fixo, tende a ser vista atualmente no Brasil como menos atrativa, quer do ponto de vista financeiro, quer pelo fato de poder vir a dificultar a formação de núcleos de investidores estratégicos, conforme argumentado pelo governo, na condução da desestatização da Cia. Vale do Rio Doce.

Note-se que, no limite, em um país hipotético, onde não existisse qualquer problema de endividamento, mas que, ainda assim, a crença na maior eficiência do setor privado fosse a razão primordial para a privatização dos serviços públicos, o governo poderia vender suas ações a valor zero, sendo o fator de decisão única e exclusivamente calcado na menor tarifa. Neste país, caberia ao consumidor o benefício total da venda.

Recentemente, ao final do ano de 1996, o governo anunciou que pretende apresentar projeto de lei objetivando permitir aos trabalhadores a utilização de seus recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para participar da privatização das empresas estatutais. Seria a entrada em cena das chamadas *moedas sociais*.⁴⁴ Não resta dúvida de que a idéia, em si, representa uma aproximação maior do PND com a sociedade, na linha de uma reconfiguração de alianças. Entretanto, como as regras e os procedimentos que nortearão a utilização destas *moedas* ainda não estão definidos, não se pode afirmar que cumprirão, necessariamente, este papel. O essencial aqui é saber se funcionarão como um mecanismo de busca da participação da sociedade na arena decisória das companhias ou, na linha inglesa, de permitir ganhos a uma parcela da sociedade usualmente “esquecida pelo mercado”. Sem entrar no mérito destes objetivos, o fato é que cada um requer um formato diferente, em sua concepção, para permitir seu atendimento. Não é difícil imaginar formatos que não atendam a nenhum dos dois. E, mais uma vez, a premissa de maximização do valor de venda das companhias retira graus de liberdade, induzindo a escolha de modelos que não cumpram a finalidade de permitir a ampliação ou a reconfiguração das alianças.

As dificuldades envolvidas na remodelagem das privatizações não implicam, entretanto, a imutabilidade do chamado *modelo Usiminas*. Até porque, este modelo já tem dado sinais de transformação, se não na direção da ampliação das alianças, pelo menos na da maior interferência do Estado, que passa a escolher ou a condicionar resultados. Isto pode ser observado, tanto em nível federal como estadual, nos processos de privatização da Cia. Vale do Rio Doce e da Cia. de Eletricidade do Rio de Janeiro (Cerj), respectivamente. Nestes processos, as participações de determinados tipos de investidores foram requeridas ou limitadas.⁴⁵ Diferentemente da concepção básica do *modelo Usiminas*, no qual o Estado se mantinha neutro em relação ao tipo de investidor, o Estado, ao deixar de sê-lo, passa a enfrentar descontentamentos

44 Estas moedas representam créditos contra o governo, devidos à sociedade por conta de saques futuros de FGTS ou INSS, por exemplo. Sua utilização na privatização significaria uma redução do endividamento do setor público, ao tempo em que proporcionaria um financiamento automático a uma parcela expressiva da sociedade. Só o FGTS tem 47,4 milhões de contas, com um patrimônio estimado em US\$ 30 bilhões [Pinheiro (1995)].

45 No edital de venda da Cerj, privatizada em 20.11.96, constou a obrigatoriedade da figura de *participante técnico*, vinculado ao setor, que preenchesse determinados requisitos, os quais não eram atendidos isoladamente, por exemplo, nem pela Light, nem pela Escelsa, as quais só podiam, portanto, participar em consórcios, com outros participantes técnicos. De outro lado, também no processo de venda da CVRD, foram estabelecidas restrições, em termos da quantidade máxima de ações que poderiam ser adquiridas por companhias ligadas aos setores siderúrgico ou de mineração. É de se supor que o Estado de São Paulo, ao definir regras para as suas privatizações, também siga a mesma linha.

As restrições impostas não implicam necessariamente o abandono da concepção maximizadora. No caso da Vale do Rio Doce, por exemplo, as limitações impostas à participação de companhias siderúrgicas ou de mineração podem ter sinalizado para os demais investidores que a Vale será uma companhia mais atrativa, por reduzir a possibilidade de a empresa adotar estratégias não voltadas para sua própria acumulação de capital.

provocados por ações de sua autoria.⁴⁶ Esta mudança, entretanto, além de se encontrar confinada a escolhas dentro do *mundo empresarial*,⁴⁷ não possui um caráter mais orgânico, principalmente no que se refere ao setor elétrico.⁴⁸ Afinal, as decisões relativas à Cerj foram tomadas no âmbito do governo estadual, não reproduzindo necessariamente uma escolha federal atual ou futura, sintonizada com a reestruturação do setor (quer prévia ou concomitante às privatizações).

Por fim, cabem alguns comentários, de caráter mais geral.

Primeiro, ao expor os problemas relacionados aos processos de regulação e de reestruturação dos serviços públicos, não se pretendeu contrapor um *caminho virtuoso*, no qual as privatizações deveriam se precedidas da regulação do setor e esta da sua reestruturação. No caso do Brasil, especialmente no setor elétrico, onde os estados da Federação detêm parte da geração e da distribuição de energia, algum nível de *muddling through* parece inevitável, caso não se queira correr o risco da paralisação completa das privatizações. O *caminho virtuoso* requereria, provavelmente, que o Estado detivesse recursos de *governance* em uma escala inexistente mesmo no atual governo. Da mesma forma, enquanto a questão do déficit público for central, também parece inevitável a adoção de modelos que objetivem, em algum nível, a maximização dos recursos arrecadados, e que, como tal, acabem sendo excludentes, sob a ótica de maior participação da sociedade.

Segundo, pode-se enquadrar a questão da reconfiguração das alianças dentro de uma perspectiva mais global, tomando-se como ponto de partida a visão de Frischtak sobre os papéis do Estado contemporâneo *desenvolvimentista*. Conforme visto nesta mesma seção, além do papel regulador, cabe a este Estado as funções de prover um quadro econômico estável e previsível e a de realizar investimentos em áreas não cobertas pelo setor privado, a exemplo da educação e saúde básica, ou aqueles que visam

46 Não está se entrando no mérito deste tipo de ação. O único ponto que se busca registrar é a mudança de atitude. Aliás, vale reproduzir a declaração do diretor José Luiz Alquéres, do Banco Bozano, Simonsen, a respeito das restrições contidas no edital da Cerj, ao jornal *Gazeta Mercantil*, em 11.11.96. Segundo este diretor, “existe dúvida no Bozano em participar da disputa, porque está acostumado a entrar liderando consórcios e operando as empresas adquiridas. Estamos vivendo uma experiência diferente com a Cerj. Até hoje, o processo de privatização brasileiro não tinha criado nenhum tipo de condicionante, como neste leilão”.

47 A venda da Cerj apresenta como outra novidade, em relação ao *modelo Usiminas*, a adoção do método de recebimento de propostas dos candidatos, através de envelope fechado, ao invés de leilão. Mas esta alteração não foge ao modelo de maximização de valor. Pode-se conceituá-la como um leilão de lances únicos. Segundo declarações do secretário estadual de Planejamento e do diretor financeiro da empresa ao jornal *Gazeta Mercantil*, em 4.9.96 e 17.10.96, respectivamente, a idéia da alteração veio da expectativa de o preço alcançado com este método ser superior ao produzido através de leilão (claro que esta é apenas uma hipótese).

48 No caso da Cia. Vale do Rio Doce a situação é distinta. Seu processo de privatização se encerra em si mesmo, ainda que o sucesso desta privatização sinalize uma capacidade maior de *governance* do Estado. Cabe ainda destacar que, neste caso, rompeu-se parcialmente o *modelo Usiminas*, no que se refere ao princípio de não-interferência, com o governo conduzindo uma privatização de forma mais rígida e se propondo, assim, a enfrentar as reações negativa de investidores excluídos.

à produção de bens sociais que devam estar disponíveis para todos os cidadãos, independentemente do seu nível de renda. Uma hipótese é que, na medida em que o Estado brasileiro consiga avançar nestes papéis, estará em melhores condições de obter o aval da sociedade para o de regulador. E, neste sentido, a reconfiguração das alianças não precisaria ser vista, necessariamente, como algo a ser buscado através de modelos de venda. Ela estaria dada pela atuação do Estado nas outras esferas. Colocado de outra forma: estariam afastadas as preocupações de Milward e Provan, apresentadas no início desta seção, de que a mesma incapacidade do Estado em prover os serviços públicos ocorra no seu novo papel de regulador.

4. Considerações Finais

A análise da implementação das privatizações no Brasil no período recente permite que sejam integradas algumas das conclusões expostas neste trabalho, com as do anterior, de Velasco Jr. (1997), sob uma perspectiva mais global.

Em Sarney, quando as privatizações sequer constavam da agenda pública, coube a uma agência governamental, no caso o BNDES, definir e implementar a política de privatizações do governo. Posteriormente, em Collor, adotou-se um modelo de privatização em que a coalizão de sustentação que se construiu não era definida previamente pelo governo. Em Itamar, as alianças que se construíram permaneceram inalteradas e vinculadas ao modelo de venda adotado.

Nesta primeira fase, na qual as privatizações se apresentavam como um fim em si, a ausência de recursos de *governance* do Estado foi, em um certo sentido, suprida por situações que se criaram, apesar desta incapacidade. Primeiro, em Sarney, quando o BNDES, através de uma ação auto-interessada, julgada necessária para a sua própria sobrevivência como agente de desenvolvimento, respondeu pela quase totalidade do programa de privatizações da época. Segundo, em Collor, quando a escolha do *modelo Usiminas* refletiu uma opção por um formato de venda em que a ação estatal se restringia a definir regras justas e neutras para as vendas das companhias. Neste caso, tudo se passou como se o Estado, ao escolher um caminho adequado à própria ausência de *governance* para implementar sua política de privatizações, tivesse deixado por conta do mercado a superação desta carência. E efetivamente isto ocorreu. Pode-se dizer que, pelo menos na ausência de outra explicação plausível, o *mundo empresarial* se encarregou, por si só, de criar a coalizão de sustentação necessária. Em Itamar, o Estado, também sem recursos de *governance* para ensaiar outros caminhos, viu-se levan-

do adiante um programa cuja implementação se sustentava nos interesses já estabelecidos na fase anterior.

O que chama a atenção, no que foi anteriormente exposto, é o fato de que as privatizações foram implementadas apesar da incapacidade dos governos, nos períodos analisados, em definir previamente as alianças. Ou ainda: a despeito da carência de *governance* dos governos que as implementaram.

Na verdade, pode-se entender que além do *mundo empresarial*, uma outra coalizão, difusa, porém mais ampla, se formou nesta primeira fase: a constituída pelos que desejavam a redução do Estado, como objetivo, com aqueles que entendiam ser importante o aumento da participação do mercado na alocação de recursos como forma de o Estado recuperar a capacidade de intervenção em outras áreas. Adeptos do *Estado mínimo* e adeptos de um Estado com novos recursos de *governance* encontravam-se reunidos nesta primeira fase das privatizações, contra um inimigo comum, personificado na figura dos *rent seekers*. O exemplo do BNDES, em Sarney, parece ilustrativo desta abordagem. Afinal, as privatizações levadas a efeito por esta agência governamental tinham por objetivo principal estancar os prejuízos que as companhias vendidas geravam para o Banco [Velasco Jr. (1997)]. A privatização, neste sentido, pode ser vista como a solução adotada pelo BNDES para lidar com o *rent seeking* a que deviam, por hipótese, estar submetidas aquelas companhias. E, como tal, esta solução – a venda das companhias – se inseria em um objetivo maior, de recuperação da capacidade de intervenção da agência.

Na segunda fase, entretanto, na qual a questão das novas funções do aparelho estatal passa a ser colocada, esta ampla aliança não só se torna mais tensa, como, ao menos em tese, poderá ser indesejável para os dois lados, em médio e longo prazos. A sua manutenção, ao amparo de uma visão antiestatista, se assemelha a um efeito *lock-in* na política de alianças implementada em uma fase anterior, cuja alteração envolve dificuldades substanciais.

De fato, o exemplo da Grã-Bretanha fornece uma boa indicação de que o Estado que emerge após as privatizações dos serviços públicos não se assemelha ao *Estado mínimo* apregoado pelos defensores mais radicais das reformas orientadas para o mercado. À medida que este tipo de visão polar perde o sentido, as alianças, quaisquer que sejam, tendem a se construir tendo por base a discussão sobre o formato do novo Estado.

Mas na Grã-Bretanha, diferentemente do que ocorre no Brasil, não só o modelo de venda das empresas de serviços públicos foi e tem sido menos excludente, como as funções outras, não-regulatórias, do Estado contemporâneo *desenvolvimentista*, descrito por Frischtak, já são atendidas em alguma medida. Isto

por si só confere credibilidade à possibilidade de não se ter o *Estado oco* temido por Milward e Provan.

A conclusão que se chega é que, no Brasil, quer pelo lado de uma redefinição mais substantiva do modelo de venda, pelos motivos vistos, quer pelo lado da credibilidade do Estado em exercer eficientemente as novas funções regulatórias,⁴⁹ há uma linha de resistência à reconfiguração de alianças para a implementação das privatizações dos serviços públicos ou mesmo para a construção das bases regulatórias do novo Estado. O apoio à privatização dos serviços públicos, fora dos segmentos anties-tatistas ou dos setores empresariais, é condicionado pela expectativa de que a capacidade de *governance* do Estado será recuperada pela via da redução dos seus problemas financeiros. Neste sentido, as privatizações, como geradoras dos recursos necessários para o governo, permanecem como uma prioridade, em si: os modelos de venda baseados na perspectiva de maximização da arrecadação tendem a ser escolhidos e a construção das bases do *Estado regulador* brasileiro a se caracterizar pelo *muddling through*.

Por fim, a análise empírica desenvolvida neste trabalho permite se retornar à reflexão mais geral. As coalizões entre atores com objetivos distintos são levadas à reconfiguração, independentemente da maior ou menor dificuldade envolvida, ou do tempo requerido para tal, porque as reformas econômicas, à medida que forem sendo implementadas, deverão reconfigurar, elas mesmas, o universo de interação entre os atores. Novas circunstâncias são criadas, alterando-se o *status quo* indesejável que permitiu a aliança inicial em favor da reforma. Trata-se de um processo cujo próprio desenrolar poderá dissipar pontos de convergência e acentuar divergências. Isto porque, com a reorganização financeira do Estado, passando pela redução do *rent seeking* a que está submetido, chega-se inevitavelmente à disputa sobre as funções deste novo Estado.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. *Reforma regulatória e reforma do Estado: conceitos, experiências e recomendações para o Brasil*. 1996, mimeo.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Economic reforms and economic growth: efficiency and politics in Latin America. In: *Economic reforms in new democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

49 Sobre este ponto, pode-se dizer que a imagem do Estado brasileiro é a de um Estado que tem demonstrado uma histórica incapacidade de regulação.

-
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, MARAVALL, José Maria, PRZE-
WORSKI, Adam. Reformas econômicas em democracias recen-
tes: uma abordagem social-democrata. *Dados*, v.36, n 2,
1993.
- BUCHANAN, James. *Limits of liberty: between anarchy and levia-
than*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.
- EVANS, Peter. The state as problem and solution: predation,
embedded autonomy, and structural change. In: HAGGARD,
S., KAUFMAN, R. R. *The politics of economic adjustment: inter-
national constraints, distributive conflicts, and the state*, Prin-
ceton University Press, 1992.
- FRISCHTAK, Claudio R. The changed role of the state: regulatory
policies and reform in a comparative perspective. In: FRIS-
CHTAK C. R. (ed.). *Regulatory policies and reform: a compara-
tive perspective*. Pre-publication edition; The World Bank:
Private Sector Department, 1995.
- GOMES, Frederico B. M., MONNERAT, Suely B. A questão regula-
tória nas privatizações na Light e da Escelsa. *Revista do
BNDES*, n. 6, 1996.
- GUIMARÃES, Eduardo Augusto. *Acumulação e crescimento da
firma: um estudo de organização industrial*. Rio de Janeiro:
Zahar Editores, 1982.
- HAYEK, Friedrich A. *Law, legislation and liberty: a new statement
of the liberal principles of justice and political economy*. Lon-
don: Routledge & Kegan Paul, 1973.
- _____. *O caminho da servidão*. 5ª ed; Rio de Janeiro:
Instituto Liberal, 1990.
- HENNEY, Alex. *A study of privatization of the electricity supply
industry in england & wales*. London: EEE Limited, 1994.
- HOUSE, Richard. Who's regulating the regulators. *Infrastructure
Finance*, Oct./Nov. 1995.
- KAHLER, Miles. Orthodoxy and its alternatives: explaining ap-
proaches to stabilization and adjustment. In: NELSON, J.
(org.). *Economic crisis and policy choice*, 1989.
- KAUFMAN, Robert. The politics of economic adjustment in Argen-
tina, Brazil and Mexico: experiences in the 1980s and chal-
lenges for the future. *Policy Sciences*, v. 22, n 3-4, 1989.
- KHEMANI, R. Shyam, DUTZ, Mark A. The instruments of compe-
tition policy and their relevance for economic development.
In: FRISCHTAK C. R. (ed.). *Regulatory policies and reform: a*

comparative perspective. Pre-publication edition; The World Bank: Private Sector Department, 1995.

LETHBRIDGE, Eric. *Desenvolvimentos recentes na privatização e regulação dos serviços públicos no reino unido*. Rio de Janeiro: BNDES, 1995, mimeo.

MACKERRON, Gordon. Public service and electricity supply in England and Wales: what difference has privatisation made? *ENER bulletin: European network for energy economics research*. 16th ENER Joint Seminar, 1995.

MILWARD, H. Brinton, PROVAN, Keith G. The hollow state: private provision of public services. In: INGRAM, H, SMITH S. R. (ed.). *Public policy for democracy*. Washington: The Brookings Institution, 1993.

NEWBERY, David M. Regulatory policies and reform in the electricity supply industry. In: FRISCHTAK C.R. (ed.). *Regulatory policies and reform: a comparative perspective*. Pre-publication edition; The World Bank: Private Sector Department, 1995a.

_____. *Privatizing electricity and telecoms – the UK experience*. Cambridge, UK: Department of Applied Economics, 1995b, mimeo.

OLSON, Mancur. *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven and London: Yale University Press, 1982.

_____. *The logic of collective action*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1965.

_____. Big bills on the sidewalk: why some nations are rich, and others poor. *Journal of Economic Perspectives*, v. 10, n. 2, 1996.

PINHEIRO, Armando C. A privatização e os fundos sociais. *Conjuntura Econômica*, ago. 1995.

_____. *Infra-estrutura, crescimento e a reforma do Estado*. 1997, mimeo.

PINHEIRO, Armando C, GIAMBIAGI Fabio. Brazilian privatization in the 1990s. *World Development*, v. 22, n. 5, 1994.

RICHARDSON, Jeremy J. The politics and practice of privatization in Britain. In: WRIGHT, V. (ed.). *Privatization in Western Europe: pressures, problems and paradoxes*, London: Pinter Publishers, 1994.

RIGOLON, Francisco José Z. *Regulação da infra-estrutura: a experiência recente no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996, mimeo (Nota Técnica AP/Depec, 29).

SMITH, William C. Reestruturação neoliberal e cenários de consolidação democrática na América Latina. *Dados*, v. 36, n. 2, 1993.

SOARES DE LIMA, Maria Regina, BOSCHI, Renato R. *Democracia e reforma econômica: a visão das elites brasileiras*, 1994.

THE ECONOMIST. Incredible, Mar, 11, 1995.

_____. Short circuit, Apr. 13, 1996.

VELASCO JR., Licínio. *A política de privatizações e a reforma do Estado no Brasil: uma análise do período 1985/96*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1996 (Tese de Mestrado).

_____. A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94. Rio de Janeiro: BNDES, 1997 (Texto para Discussão, 54).

VISCUSI, W. Kip, VERNON, John M., HARRINGTON JR. Joseph E. *Economics of regulations and antitrust*. MIT Press, 1995, 2nd. edition.

WERNECK, Rogério L. F. *Government, failure and wretched statecraft: lessons from the Brazilian vicious circle*. Rio de Janeiro: PUC, abr. 1993 (Texto para Discussão, 301).

TEXTOS PARA DISCUSSÃO do BNDES

- 33 CENÁRIOS PARA AS CONTAS PÚBLICAS: 1995-2002 – Fabio Giambiagi – novembro/95
 - 34 LUCRATIVIDADE, DIVIDENDOS E INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE SOBRE A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL – Fabio Giambiagi e Armando Castelar Pinheiro – janeiro/96
 - 35 A CRISE FISCAL DA UNIÃO: O QUE ACONTECEU RECENTEMENTE? – Fabio Giambiagi – janeiro/96
 - 36 EVOLUÇÃO E CUSTO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO: 1981-1994 – Fabio Giambiagi – fevereiro/96
 - 37 JORNADA DE TRABALHO, SALÁRIOS E ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO BRASILEIRA: 1981-1990 – André Urani – novembro/95
 - 38 EM BUSCA DAS LIGAÇÕES ENTRE INTERVENÇÃO ESTATAL E SUCESSO INDUSTRIAL – Maurício Mesquita Moreira – dezembro/95
 - 39 MODELOS DE GERAÇÃO DE EMPREGO APLICADOS À ECONOMIA BRASILEIRA – 1985/95 – Sheila Najberg e Solange Paiva Vieira – março/96
 - 40 NO QUE DEU, AFINAL, A PRIVATIZAÇÃO? – Armando Castelar Pinheiro – maio/96
 - 41 A RETOMADA DO CRESCIMENTO E O PAPEL DO BNDES – Francisco José Zagari Rigolon – maio/96
 - 42 AUTOGESTÃO: PROMESSAS E DESAFIOS – Paulo Faveret Filho/PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES NOS LUCROS OU RESULTADOS DAS EMPRESAS – Renato Gonçalves – junho/96
 - 43 PRIVATIZAÇÃO NA INDÚSTRIA DE TELECOMUNICAÇÕES: ANTECEDENTES E LIÇÕES PARA O CASO BRASILEIRO – Florinda Antelo Pastoriza – julho/96
 - 44 ESTIMATIVAS DO PRODUTO POTENCIAL, RELAÇÃO CAPITAL/PRODUTO E DEPRECIÇÃO DO ESTOQUE DE CAPITAL – José Carlos Carvalho – julho/96
 - 45 ABERTURA COMERCIAL E REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL: DEVE O ESTADO INTERVIR? – Paulo Guilherme Correa – julho/96
 - 46 ABERTURA COMERCIAL E FINANCEIRA NO MÉXICO NOS ANOS 80 E 90: PRINCIPAIS RESULTADOS – Ana Cláudia Duarte de Além – julho/96
 - 47 A APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO NO BRASIL: ESTIMATIVA DO SUBSÍDIO RECEBIDO PELOS SEUS BENEFICIÁRIOS – Fabio Giambiagi, Ana Cláudia Duarte de Além e Florinda Pastoriza – agosto/96
 - 48 EMPREGO E CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA CONTRADIÇÃO? – Sheila Najberg e Solange Paiva Vieira – setembro/96
 - 49 ABERTURA COMERCIAL E INDÚSTRIA: O QUE SE PODE ESPERAR E O QUE SE VEM OBTENDO – Maurício Mesquita Moreira e Paulo Guilherme Correa – outubro/96
 - 50 ALTERNATIVAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA PROPOSTA – Fabio Giambiagi, Francisco Eduardo Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão – outubro/96
 - 51 DO GATT À OMC: O QUE MUDOU, COMO FUNCIONA E PARA ONDE CAMINHA O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO – Elba Cristina Lima Rêgo – outubro/96
 - 52 MODELO DE CONSISTÊNCIA MACROECONÔMICA – Fabio Giambiagi e Florinda Pastoriza – janeiro/97
 - 53 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO: BASES PARA A DISCUSSÃO DO AJUSTE FISCAL NO BRASIL – 1991/96 – Fabio Giambiagi – março/97
 - 54 A ECONOMIA POLÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: FATORES QUE FAVORECERAM AS PRIVATIZAÇÕES NO PERÍODO 1985/94 – Licínio Velasco Jr. – abril/97
-

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Av. República do Chile, 100
CEP 20139-900 - Rio de Janeiro - RJ
Telex: (21)34110/21857 - Tel.: (021) 277-7447
Fax: (021) 220-2615

FINAME - Agência Especial de Financiamento Industrial

Av. República do Chile, 100 - 17º andar
CEP 20139-900 - Rio de Janeiro - RJ
Telex: (21)34110/21857 - Tel.: (021) 277-7447
Fax: (021) 220-7909

BNDESPAR - BNDES Participações S.A.

Av. República do Chile, 100 - 20º andar
CEP 20139-900 - Rio de Janeiro - RJ
Telex: (21)34110/21857 - Tel.: (021) 277-7447
Fax: (021) 220-5874

Escritórios

Brasília

Setor Bancário Sul - Quadra 1 - Bloco E
Ed. BNDES - 13º andar
CEP 70076-900 - Brasília - DF
Telex: (61) 1190 - Tel.: (061) 223-3636
Fax: (061) 225-5179

São Paulo

Av. Paulista, 460 - 13º andar
CEP 01310-000 - São Paulo - SP
Telex: (11) 35568 - Tel.: (011) 251-5055
Fax: (011) 251-5917

Recife

Rua Antonio Lumack do Monte, 96 - 6º andar
Ed. Empresarial Center II
CEP 51020-350 - Recife - PE
Tel.: (081) 465-7222
Fax: (081) 465-7861

BBS/BNDES

277-6868

Internet

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