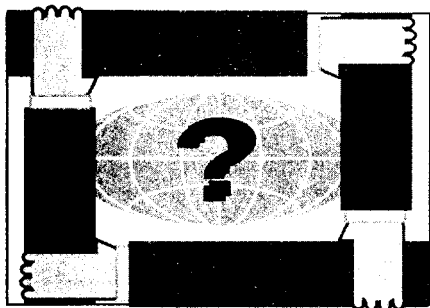




O Processo de Privatização Mundial: Tendências Recentes e Perspectivas para o Brasil

TEREZINHA MOREIRA*

RESUMO O artigo trata do estado das artes da privatização no mundo, seus objetivos, propósitos e evolução recente, procurando identificar suas principais tendências. São examinados, ainda, alguns dos diferentes significados atribuídos, genericamente, ao termo *privatização*, bem como as principais modalidades utilizadas neste processo. O texto apresenta considerações relativas ao programa de privatização brasileiro, enfocando, basicamente, suas perspectivas, em especial no tocante aos serviços públicos e ao desafio da viabilização de *funding* para empreendimentos de infra-estrutura econômica, onde se destacam modalidades inovadoras de parceria público-privada.

ABSTRACT *This article considers the state-of-the-art of privatization in the world, stressing objectives and purposes, recent evolution and identification of main trends. Next, some of the several meanings of the term privatization are scrutinized, as well as the main procedures used in the process. The Brazilian privatization program is also given some thought, stressing the outlook principally with respect to public utility services and the challenge to implement funding for economic infrastructure projects where innovative modalities of association between private and public entities can be discerned.*

* Gerente na Área de Operações de Desestatização do BNDES.

1. Introdução

Há cerca de uma década e meia, o mundo assiste e participa, em diferentes graus e intensidade, de movimento amplamente debatido, conhecido como *privatização*.

Originado na Grã-Bretanha, no início dos anos 80, sob o comando de Margareth Thatcher, a iniciativa baseava-se em forte convicção ideológica. De fato, houve um intenso processo de transferência para o setor privado de atividades até então controladas, administradas e/ou operadas pelo Estado, contemplando tanto a esfera produtiva direta quanto os chamados serviços de utilidade pública.

Dados a condição pioneira e o cunho claramente ideológico daquela experiência, verifica-se hoje não terem sido adequadamente consideradas as eventuais necessidades de reestruturação prévia de alguns setores e de estabelecimento de uma política global e sua conseqüente regulamentação específica. Exemplo disto são as críticas aos modelos de privatização da British Gas e da British Telecom, bem como o impasse que ainda permeia as decisões acerca da privatização da British Rail.

Ao longo dos anos 80, o movimento foi adquirindo caráter internacional, à medida que outros países europeus começaram a criar programas de privatização, principalmente como forma de enfrentar a sucessão de crises fiscais e os déficits públicos crescentes.

Em fins da década de 80, a privatização chega à América Latina, com as iniciativas pioneiras do Chile e do México. No Brasil, o processo também tem início nessa época, quando o BNDES, através de sua subsidiária BNDESPAR, aliena participações majoritárias que detinha em 14 empresas, cujo controle havia assumido em função de problemas de natureza econômico-financeira por estas enfrentados.

Em 1990, com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND), o governo brasileiro confere prioridade à privatização, como parte integrante do conjunto de medidas concebido para promover a reforma do Estado e redefinir seu papel na economia do país. Coube ao BNDES, inicialmente, a função de gestor do PND e, mais recentemente, do Fundo Nacional de Desestatização (FND).

A privatização já não deve ser considerada como um modismo. Trata-se de mecanismo adotado de forma generalizada no mundo e que se insere no âmbito do novo paradigma de atuação dos Estados. A privatização não constitui um fim em si mesma, tampouco se caracteriza, no presente, como uma questão ideológica ou exclusivamente como forma de obtenção de recursos. Deve ser entendida como parte de um projeto de redefinição do papel do Estado na atividade econômica e como um dos instrumentos auxiliares no processo de elevação da eficiência global da economia.

O objetivo deste artigo é, primeiro, apresentar alguns dos diversos significados atribuídos, genericamente, ao termo *privatização*. A seguir, busca-se apurar o estado das artes no mundo, procurando identificar as principais tendências observadas. Finalmente, traçam-se algumas considerações acerca do processo de privatização no Brasil, notadamente quanto às suas perspectivas.

2. As Formas de Privatização

Importa considerar que existem hoje, no mundo, mais de 50 tipos diferentes de privatização, realizadas para cumprir metas muito distintas e em ampla variedade de circunstâncias políticas e econômicas. Privatização pode significar qualquer uma ou toda uma variedade de iniciativas políticas.

O processo de venda de ações de empresas estatais, mais propriamente denominado *desestatização*, tem sido, na prática, corriqueiramente chamado de “privatização”, ainda que possa envolver a venda da totalidade do capital e do controle ou não. As diferentes formas de transferência de operação de atividades – notadamente serviços públicos – para o setor privado, seja por meio de autorizações, permissões, arrendamento ou concessões, ainda que mantidos o controle e a responsabilidade estatais, também são genericamente conhecidas como “privatização”. Os mais diversos tipos de processos têm sido adotados: leilões, doações, contratos, concessões, trocas e/ou assunção de dívidas, etc., além de diversas combinações de várias dessas formas ou mesmo a utilização de apenas uma delas, como, por exemplo, a simples doação.

A título ilustrativo, considere-se que, na ex-Alemanha Oriental, a maior parte das empresas foi freqüentemente “vendida” pagando-se aos investidores dispostos a assumi-las. A maioria das privatizações dos ex-países comunistas tem buscado a omizar o controle do capital entre a própria população – seja mediante a venda de ações a preço simbólico ou por simples distribuição, como forma de consolidar o apoio popular. Mecanismos análogos a vales e bônus tam

As modalidades de privatização mais adotadas no mundo compreendem, basicamente:

- *oferta pública de ações*: o governo estabelece um preço por ação a ser vendida e solicita propostas dos interessados;
- *oferta particular de ações*: realizada através de licitações ou negociação direta com investidores estratégicos, caso em que o governo solicita que as propostas indiquem a quantidade e o preço que os interessados estão dispostos a pagar, o que deve superar um preço mínimo fixado *a priori*;
- *sistema misto*: uma combinação das modalidades anteriores pode ser adotada quando se pretende oferecer uma parte do capital a um grupo específico (*hard core* ou *noyau dur*) – com o objetivo de defender a empresa contra *take-overs* hostis e assegurar o controle nacional – e vender o restante do capital a uma gama de investidores;
- *venda a empregados/administradores*: similar à oferta particular de ações, sendo que os compradores são os empregados e/ou os administradores da empresa;
- *venda de ativos*: quando a empresa é liquidada e seus ativos são vendidos; e
- *contrato de administração ou arrendamento*: o Estado mantém a propriedade, mas busca aprimorar o gerenciamento da empresa através de um contrato com um operador/administrador privado.

De maneira geral, subjacente aos processos de desestatização, há um diagnóstico básico de uma operação e/ou administração ineficiente do Estado do ponto de vista econômico, quando comparado ao desempenho do setor privado. Cabe registrar as razões identificadas para tal diagnóstico:

- as empresas estatais, em geral, são praticamente imunes à falência;
- não existem mecanismos de incentivos ou estruturas adequadas de recompensa que estimulem a eficiência (ao contrário, identificou-se como freqüente o estímulo à ineficiência);
- não há flexibilidade para responder rapidamente às alterações e demandas do mercado;

- constatação de existir, em geral, excesso de contingente de pessoal, especialmente nos países em desenvolvimento; e
- forte interferência política nas práticas e administrações, excesso de regulamentação e falta de autonomia administrativa.

Todos esses fatores conduziram a um objetivo que se tornou comum nos mais diferentes países: diminuir a participação direta do Estado na atividade econômica, buscando maior eficiência e uma redefinição de seu papel principal.

Vale lembrar que o crescimento mais acentuado da participação direta do Estado na economia, é característico do período posterior à II Guerra Mundial, concomitante – em especial no que se refere aos serviços de utilidade pública – a um movimento então generalizado de nacionalizações que, em muitos países, compreendeu, inclusive, o sistema financeiro.

Esse movimento de nacionalizações refletiu, à época, a forma preferencial de intervenção dos Estados nas economias, notadamente através da constituição das empresas públicas e do estabelecimento de regulamentação específica. As razões então arroladas para justificar essa postura foram, entre outras: o *interesse público*, como, por exemplo, a necessidade de se manter ou proteger determinada atividade por motivo de segurança nacional ou para ocupação territorial; manter ou dispor de *rede nacional* de serviços; proteger ou incentivar determinada *indústria nova*; garantir a aplicação de *tecnologia nacional*; assegurar o *emprego*; viabilizar o processamento de *matérias-primas*; etc. Várias dessas necessidades originais perderam sentido com o passar do tempo, muitas vezes mantendo-se intocadas pela consolidação e convergência de interesses de diferentes grupos, inclusive das agências encarregadas da regulação, caracterizando o chamado processo de “captura”, além da superposição das funções de operador, planejador e fiscalizador em um mesmo organismo governamental.

As sucessivas crises financeiras dos Estados, seus déficits crescentes e a generalizada incapacidade de cumprir, de forma adequada, tanto sua função social quanto seus compromissos enquanto produtor direto, aliados ao referido diagnóstico acerca do desempenho das empresas estatais, ensejaram a rediscussão do papel do Estado na economia, inserindo-se, neste plano, os diferentes modelos e processos de privatização.

O estabelecimento de um novo modelo de Estado desenvolvimentista, que continue a ter influência sobre os processos de industrialização e de crescimento a longo prazo, intervindo, entretanto, de forma distinta daquela

verificada no passado, demanda a adoção de novos instrumentos de proteção, incentivos e controles de natureza regulatória.

No seu sentido mais simples, privatização é uma transferência de propriedade: o Estado se retira e o setor privado entra. Porém, como propriedade e controle não são sinônimos, é o controle que determina a questão.

Existem mecanismos que buscam restringir o poder dos novos controladores, evitar aquisições “hostis” por capitais externos ou assegurar ao Estado, em última instância, formas de manutenção de controle, em especial quando se trata de empresas pertencentes a setores considerados estratégicos. Exemplo disso é o mecanismo da *golden share*, ação especial com direito a veto, em geral estabelecido por um prazo determinado, e que no Brasil foi adotada na privatização da Celma e está prevista, também, para a transferência da Embraer.

Outro mecanismo similar, que vem sendo adotado na França, é o *noyau dur*, ou seja, um grupo de acionistas unidos por um pacto de gestão e que assume o compromisso de manter sua participação no capital das empresas privatizadas no longo prazo.

Os críticos destes tipos de mecanismos alegam que eles seriam inibidores do gerenciamento eficiente da empresa privatizada (o que constitui, em geral, um dos principais objetivos da privatização), na medida em que desestimulariam os administradores a buscar – de forma permanente – a boa gestão, pois estariam eliminadas as possibilidades de *take-over*. Por outro lado, argumenta-se que tais arranjos – por serem normalmente adotados por questões estratégicas – permitiriam a implementação mais harmoniosa das políticas governamentais.

O impacto das privatizações que envolvem transferência de propriedade e de controle dependerá da estrutura competitiva da indústria à qual pertença a empresa privatizada. Por exemplo, se um serviço de utilidade pública passa para o controle privado, com um monopólio privado substituindo um público, não deve ser esperado aumento da eficiência num ambiente ausente de concorrência. Decorre daí a importância de não existirem barreiras à entrada, de sorte que a competição seja estimulada e sejam permanentemente buscados ganhos de eficiência. O estabelecimento de adequado marco regulatório afigura-se fundamental.

A questão dos monopólios naturais merece atenção. Esta categoria foi utilizada durante anos como argumento de defesa da necessidade de propriedade estatal, tendo por base o pressuposto de que determinado mercado é

pequeno demais para suportar mais do que uma firma operando de forma eficiente. Acrescentem-se, ainda, alguns dos já citados argumentos que fundamentaram o movimento de nacionalizações e de regulamentação do pós-guerra.

Contra-argumentam alguns que isto, em princípio, se aplicaria mais aos países em desenvolvimento do que aos industrializados, na medida em que, em mercados mais populosos e com nível mais elevado de renda, um número de operadoras de grande escala poderia coexistir, cada uma auferindo lucros suficientes para manter sua viabilidade no longo prazo. Nos países onde o nível de renda ou o porte da população não são suficientes para “consumir” a produção de uma única unidade produtiva de tamanho ótimo, frustra-se a possibilidade de um mercado doméstico competitivo.

Por outro lado, observa-se que tais restrições têm sido superadas a partir da adoção, em alguns casos, de estratégias específicas. Exemplo tradicional é o dos NIC da Ásia e sua estratégia orientada para exportações. Outro exemplo é a cooperação regional, onde, através da criação de mercados comuns ou áreas de livre comércio, se ampliam os mercados de cada participante.

Um aspecto importante a ser considerado ao se discutir os monopólios naturais é a evolução tecnológica da produção. Os monopólios naturais mais frequentes se encontram nos segmentos onde se necessita de vastas redes de distribuição, que implicam custos fixos significativos. O avanço tecnológico e as alterações nos processos tradicionais de produção de um bem ou de prestação de um serviço, notadamente flexibilizando os processos e reduzindo as escalas iniciais de produção (até então tidas como mínimas), vêm eliminando de algumas atividades essa característica de “monopólio natural”. Um bom exemplo é a atividade de geração de energia elétrica.

A tradicional conjugação dos argumentos do monopólio natural e da utilidade pública, bastante utilizada como justificativa para as empresas estatais em setores de infra-estrutura, pode – à luz do avanço tecnológico – diminuir sensivelmente sua importância ao longo do tempo, deixando, eventualmente, poucas situações, no futuro, onde persista a necessidade de uma estrutura de oferta monopolista, seja pública ou privada.

De qualquer modo, existe hoje o consenso de que, se houver a privatização de um monopólio natural – isto é, quando não for possível proceder-se a uma reestruturação prévia que introduza a concorrência –, não deve ser permitida a auferição de lucros monopolistas. Logo, deve ser estabelecida

alguma forma de regulamentação que vise proteger o consumidor do bem ou usuário do serviço.

Outro tipo de procedimento que também vem sendo denominado como “privatização” refere-se à manutenção tanto da propriedade do capital quanto do controle em mãos do Estado, transferindo-se a produção do bem ou a prestação do serviço ao setor privado. Duas são as modalidades mais frequentes: os *management contracts* e o *contracting out*. Em ambos os casos, o governo decide a partir de parâmetros preestabelecidos acerca do produto ou do serviço a ser prestado.

Este último tipo de privatização enseja alguns cuidados. O pressuposto é que as empresas privadas deverão ser mais eficientes do que o setor público na prestação, em nome daquele, dos serviços contratados. No entanto, a verificação dessa maior eficiência não pode ser feita apenas com base em redução de custos. Neste caso, vale a pena lembrar aquilo que parece óbvio: a eficiência não melhora se a qualidade ou a quantidade do serviço sofre. Decorre daí a necessidade de o governo monitorar os serviços contratados, dispondo, para tanto, de órgão de natureza adjudicante.

Pode-se concluir, então, que a eficácia de um programa de privatização dependerá do grau de alcance de dois objetivos igualmente prioritários: a propriedade privada e a competição. Não obstante, há que se considerar um conjunto de alternativas que permitam a participação e a utilização de recursos do setor privado, tanto em atividades existentes como em expansões futuras, incluindo, além da privatização clássica – seja parcial ou plena –, outros instrumentos como concessão, parceria e contratos específicos, notadamente para as atividades ligadas à infra-estrutura econômica.

Sucintamente, o processo de privatização de qualquer empresa ou setor deve considerar algumas questões:

- *as estruturas alternativas da indústria ou setor onde se insere a empresa ou atividade que se pretende privatizar* – elaboração de um plano de transformação da indústria, contemplando metas relativas a nível de capacidade, serviço, eficiência e utilização de recursos; definição do papel estratégico da empresa pública (caso exista) e a contribuição esperada do setor privado; o marco regulatório existente, especialmente quanto ao estabelecimento de preços e eventuais controles sobre receitas e retornos, bem como a previsão de introdução da desregulamentação (ou da nova regulamentação específica) e da competição (se antes ou após a privatização); e

- *as alternativas de transformação da empresa objeto da privatização* – a privatização plena é apenas uma das opções, assim como o são as participações estatais majoritária ou minoritária; a participação do setor privado na expansão do setor ou segmento, sem a privatização da atividade existente, pode ajudar a criar um ambiente competitivo, como, por exemplo, através de *joint ventures* e de alianças estratégicas entre companhias públicas e privadas (*outsourcing* e *management contracts* podem ser caminhos para melhorar os serviços e o nível de eficiência sem transferir a propriedade).

Uma vez que o consenso hoje existente rejeita tanto a idéia de um domínio total da produção pelo setor público quanto a de um mecanismo absoluto de *laissez-faire*, a questão crítica passou a ser onde traçar a linha divisória entre os dois extremos.

Constantemente estarão colocadas as questões da reestruturação e da regulamentação, lado a lado com a da privatização, em especial ao se tratar dos monopólios naturais, quando estas questões aparecem claramente. De maneira geral, embora não constitua consenso, freqüentemente a reestruturação e a regulamentação – aí consideradas as etapas de desregulamentação e de re-regulamentação – devem preceder a efetivação dos processos de privatização.

3. Estado das Artes: A Privatização Hoje no Mundo

Entre 1985 e 1992, o valor total acumulado de privatizações no mundo atingiu o montante de US\$ 328 bilhões. Estima-se que as privatizações programadas para até o ano 2000 poderão mais do que duplicar este montante.

Amplios programas de privatização estão em curso, notadamente na Europa, havendo o Morgan Stanley estimado a obtenção de recursos da ordem de US\$ 150 bilhões até 1998. Os destaques, em termos de valor, são os programas da França e da Itália. Algumas questões vêm sendo levantadas por analistas especializados quanto às intrincadas participações acionárias cruzadas que vêm se conformando na França, em decorrência do mecanismo do *noyau dur*.

No que se refere à Europa Oriental, os países integrantes do antigo bloco soviético e seus satélites estão empreendendo programas amplos, porém caracterizados mais pelo propósito de estabelecimento – em muitos casos, criação de fato – de economias de mercado, envolvendo, assim, “privatização” de terras, comércio, indústrias e tudo o mais.

Na América Latina, prosseguem os programas argentino e brasileiro, tendo sido iniciados processos na Colômbia, Venezuela e Peru, estes mais voltados para investidores estrangeiros.

As privatizações asiáticas, de modo geral, constituem venda de participações minoritárias e novas formas de *franchise* com investidores privados, envolvendo debates acerca do *mix* adequado entre capitais públicos e privados nas empresas consideradas estratégicas.

Algumas iniciativas surgem na África, enfrentando, entretanto, em alguns países (como a África do Sul), problemas de oposição política e caracterizando-se, em outros (como Moçambique), em re-privatização (atividades anteriormente de propriedade de portugueses e que foram temporariamente assumidas pelo governo).

De maneira geral, a grande “vedete” das privatizações, no presente, é o setor de telecomunicações. Praticamente todos os países europeus possuem propostas de privatização total ou parcial de suas empresas, o mesmo ocorrendo em vários países latino-americanos.

Outro aspecto a destacar é a crescente ampliação dos mecanismos de participação do setor privado na expansão e recuperação dos chamados serviços públicos. Inúmeras modalidades e variações do modelo *BOT* (*built, operate, transfer*) vêm sendo desenvolvidas e aplicadas em rodovias, centrais elétricas, telecomunicações, saneamento básico, etc. O desenvolvimento de novas parcerias público-privadas surge de forma promissora, indicando alternativas tanto de *funding* como de operação eficaz.

Outra questão que perpassa o atual contexto das privatizações é a regulamentação, entendida, também, como mecanismo e instrumento auxiliar para a introdução e garantia de competição nas economias, incentivo à eficiência e segurança quanto à qualidade do bem ou serviço. Observa-se crescentemente a transferência – em geral, por intermédio de concessão – da prestação dos serviços públicos ao setor privado. Registre-se, uma vez mais, o caráter essencial da regulamentação para esta matéria.

4. A Privatização no Brasil

Analogamente às experiências internacionais, o programa de privatização brasileiro também se insere no âmbito de discussão mais ampla acerca do papel do Estado na economia, tendo como objetivos essenciais o aumento da eficiência global da economia, o ajuste fiscal de longo prazo e o resgate de sua função social.

No caso brasileiro, é fundamental considerar, como pano de fundo, o processo de industrialização empreendido notadamente na década de 70, caracterizado fortemente pela substituição de importações e pela maciça participação do Estado, seja como indutor e sinalizador de investimentos, seja como investidor e produtor direto. Neste sentido, ao se avaliar o programa brasileiro, há que se considerar, entre outros aspectos:

- sua concentração em empresas da indústria de transformação, especialmente dos setores siderúrgico e petroquímico;
- o fato de o sistema financeiro brasileiro não ter sido, no passado, objeto de nacionalização (o que, em casos como o do México, por exemplo, representou parte substancial do programa de privatização); e
- as disposições constitucionais relativas, por exemplo, aos setores de telecomunicações e petróleo, que em outros países – aos quais se compara frequentemente o desempenho do programa brasileiro – contribuíram com valores expressivos em seus programas.

Associada a medidas de reforma econômica – como a abertura comercial e a desregulamentação –, a transferência dos setores siderúrgico e petroquímico ao segmento privado implicou o restabelecimento da competição interna, a retomada de investimentos necessários para assegurar condições de competitividade às empresas brasileiras e toda uma série de efeitos correlatos que demonstram a repercussão positiva em termos de eficiência na cadeia produtiva. A evolução das relações capital/trabalho e a dinamização econômica verificada no entorno das empresas privatizadas no setor siderúrgico são exemplos claros dos benefícios advindos da privatização.

A questão do ajuste fiscal, no longo prazo, também merece qualificação. Consagrado o conceito de privatização de fluxos, considerado fundamental para retomar o desenvolvimento do país, passou-se a privilegiar a privatização dos estoques, ou seja, a alienação ao setor privado de ações detidas pelo setor público, objetivando a quitação de dívidas. A chamada “ótica do Tesouro” compreende a qualificação, ao máximo, de passivos que possam ser trocados por ativos e, simultaneamente, a ampliação da oferta de ativos para que possam ser trocados pelos passivos: trata-se de ampla operação de quitação de passivos mediante a venda de ativos, visando o equilíbrio fiscal de longo prazo.

Não constitui objetivo deste artigo analisar o desempenho recente do Programa Nacional de Desestatização [ver BNDES (1992 e 1993)]. Uma série de medidas e procedimentos inovadores está sendo proposta, objetivando a

ampliação dos meios de pagamento aceitos na aquisição de ações do capital de empresas incluídas no PND – em especial através da aceitação das chamadas “moedas sociais”, da maior participação de investidores estrangeiros e da simplificação do processo de venda das participações minoritárias detidas pela União, direta ou indiretamente, em significativo grupo de empresas. Este conjunto de medidas busca a maior agilização do programa e o fortalecimento do mercado de capitais, além de possibilitar uma participação mais abrangente da sociedade nesse processo.

Parece-nos mais oportuno, entretanto, levantar algumas questões acerca das perspectivas da privatização no Brasil. Com a conclusão do processo de transferência das empresas estatais da indústria de transformação ao setor privado, as perspectivas que se colocam para o programa brasileiro situam-se, basicamente, na infra-estrutura econômica e nos serviços públicos.

Independente de eventuais possibilidades de participação de capitais privados em outros segmentos, decorrentes da conclusão do processo de revisão constitucional, a situação atual da infra-estrutura econômica do país está a exigir a introdução de novos mecanismos operacionais e financeiros, respaldados em novo arcabouço legal, de forma a permitir e incentivar a recuperação e a expansão dos serviços públicos – seja o transporte intermodal, os portos, a energia ou o saneamento básico –, buscando ganhos de eficiência global, aumento das condições de competitividade da economia e elevação dos padrões de qualidade de vida da população brasileira.

Um aspecto de fundamental importância a ser adequadamente discutido, no caso brasileiro, quando do estabelecimento de novo marco regulatório, refere-se à questão tarifária, o que nos reporta a um dos pressupostos básicos do regime de concessão: o do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Um dos campos privilegiados da regulamentação é o de estabelecimento de preços. A tradição norte-americana centra-se no custo do serviço, ou seja, estabelece preços acrescentando, aos custos de produção incorridos em determinado ano-base, um montante (ou percentual) de lucros, normalmente calculado como o rendimento dos recursos investidos. A principal crítica a este método é o não incentivo à busca de eficiência crescente, considerando-se que o interesse em manter os custos baixos diminui conforme cresce a habilidade da empresa em repassar seus custos para os consumidores.

A escola inglesa, reconhecendo os problemas da regulamentação de preços baseada na taxa de retorno, adotou a fórmula conhecida como $RPI - X$ (*Retail Price Index minus X*), segundo a qual o aumento anual de preços está submetido a um teto, inferior em X pontos percentuais à alta de preços. O X

é estabelecido como uma forma de, progressivamente, elevar a eficiência, diminuir os custos e repassar os benefícios aos consumidores. Esta fórmula foi adotada, no Reino Unido, para o estabelecimento de tarifas de gás, telecomunicações e aeroportos e, na França, para a France Telecom e a Electricité de France.

Os Estados Unidos, por sua vez, verificando as vantagens do método inglês, passaram a adotar procedimento similar, denominado *price caps*. Os principais problemas decorrentes tanto do *RPI - X* quanto dos *price caps* são:

- a capacidade de o legislador estabelecer o que é “resultado eficiente”, de forma a determinar a programação de evolução do *X*;
- o monitoramento dos indicadores econômicos e financeiros apurados pelas empresas para contestar a adequação dos níveis de *X*;
- evitar que o método se transforme numa espécie de taxa de retorno regulamentada, o que exatamente buscava combater; e
- não permitir que eventuais reduções de custos sejam, de fato, decorrentes de perda na qualidade do serviço prestado.

A liberdade tarifária, hoje praticada inclusive no Brasil no transporte ferroviário de carga, não prescinde dessa discussão, em função tanto dos diferentes serviços objeto de tarifação quanto da necessidade de um conceito fundamental sobre o qual esta liberdade possa ser exercida.

Neste contexto, afigura-se imprescindível a revisão do marco regulatório existente, estabelecendo-se nova e adequada regulamentação, bem como a aprovação da lei de concessões, instrumento essencial para a participação privada. Indispensável será, ainda, a clara definição de papéis e funções entre o governo e o setor privado.

5. Conclusão

O controvertido tema da privatização, em suas mais variadas formas, continua presente no Brasil e na maioria dos países, independente de seu grau de desenvolvimento. Os problemas de natureza política, as pressões dos diversos grupos de interesse, as críticas – e as defesas – ao desempenho das empresas estatais, as crises financeiras, os déficits fiscais e a perda da capacidade de financiamento dos Estados são questões comuns a praticamente todos os programas de privatização.

A par da modalidade mais tradicional de privatização – vale dizer, a venda de ações e ativos –, observa-se, especialmente nos países mais desenvolvidos, a crescente difusão de mecanismos inovadores de participação de capitais privados no *funding* de empreendimentos de infra-estrutura.

O quadro brasileiro não difere daquele observado nos demais países no que se refere à necessidade de viabilização de investimentos prementes. Ressalte-se que vários agentes – empresários privados, bancos, empresas de consultoria, tanto nacionais quanto estrangeiros – já têm manifestado seu interesse no desenvolvimento de novas formas de parceria público-privada para realização desses empreendimentos.

Diversas modalidades decorrentes do modelo *BOT* (*built, operate, transfer*) vêm sendo adotadas, caracterizando uma concessão que envolve construção, operação e retorno dos ativos ao governo ao final de determinado período, representando, ainda, uma forma de partilhar responsabilidades, riscos e remuneração.

Concessão, arrendamento e suas variações têm viabilizado os mais diversos tipos de empreendimentos, desde sistemas de transporte urbano a saneamento básico (aí compreendidos abastecimento d'água, esgotamento sanitário e tratamento e disposição de resíduos), instalações portuárias e construção de rodovias, pontes e túneis.

Algumas iniciativas pioneiras de parcerias público-privadas já se realizam no Brasil, embora caracterizadas pela atratividade intrínseca de cada empreendimento frente ao setor privado. Para cada caso, em geral, foram desenvolvidos mecanismos específicos, contemplando soluções de engenharia financeira e de natureza jurídica, porém não caracterizando propriamente modelos testados passíveis de reprodução mais ampliada.

Exemplos de algumas dessas inovações são o aproveitamento das externalidades de cada empreendimento sob a forma de receitas não-tarifárias, a captação de valorização imobiliária, os investimentos em publicidade, a criação de títulos, a emissão de bônus ou venda de quotas negociáveis, a alavancagem de novas fontes de recursos (por exemplo, fundos de pensão), entre outros.

A maior disseminação dessas inovações dependerá, em grande medida, da formulação e implementação efetivas, pelo Estado brasileiro, de suas políticas industrial, social e de infra-estrutura, em conjunto com o estabelecimento de nova regulamentação, de forma a definir regras justas e estáveis para as relações entre governo e setor privado.

Há que se considerar, ainda, no que se refere à infra-estrutura econômica, aqueles investimentos cuja realização freqüentemente não se afigura atrativa para o setor privado, mas que representam importante contribuição para a consolidação de empreendimentos de caráter estruturante, mormente em regiões de ocupação recente. Tais investimentos certamente deverão continuar sob a responsabilidade direta do poder público, cabendo refletir sobre novas formas de captação de recursos para composição do *funding* necessário.

Referências Bibliográficas

ABAMEC/CONSEMP/J. P. MORGAN. Seminar "Privatization of Public Services". São Paulo: Abamec/Consemp/J. P. Morgan, ago. 1993.

BNDES. *Programa Nacional de Desestatização: Relatório de Atividades – 1992*. Rio de Janeiro: BNDES, 1992.

_____. *Brazilian Privatization Program*. Rio de Janeiro: BNDES, 1993.

_____. *Transporte interno de cargas*. Rio de Janeiro: BNDES/Área de Projetos de Infra-Estrutura, mar. 1994.

BUSTAMANTE, Jorge Eduardo. *Desregulación: entre el derecho y la economía*. Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot.

DICKSON, Martin. America's sale of the century. *Financial Times*, June 1, 1992.

EUROPE for sale: a privatization drive could raise \$150 billion. *Business Week*, July 1993.

FARINA, Elizabeth M. M. Q.; SCHEMBRI, Antonina. Desregulamentação: a experiência norte-americana. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 325-352, ago. 1990.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. La desregulación y privatización en las economías modernas. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, Madrid, n. 1, 1989.

IPEA. Workshop sobre o "Programa Federal de Desregulamentação – Aide Memoire". Rio de Janeiro: Ipea, set. 1993.

LETHBRIDGE, Eric. *Desregulamentação, privatização e regulamentação de empresas privatizadas*. Rio de Janeiro: BNDES/COPED, out. 1993.

MACMURRAY, Trevor. Rethinking privatization. *The McKinsey Quarterly*, n. 1, p. 35-46, 1993.

OCDE. *Réforme réglementaire, privatisation et politique de la concurrence*. Paris, 1992.

_____. Seminário sobre "Privatização". São Paulo, mar. 1994.

PRAGER, Jonas. Is privatization a panacea for LDCs? Market failure versus public sector failure. *The Journal of Developing Areas*, p. 301-321, Apr. 1992.

SELLING the state. *The Economist*, Aug. 21st, 1993.

THE GREATEST assets ever sold. *The Economist*, Aug. 21st, 1993.