

Considerações sobre o Estado empresário, Lei de Concessões e reformas constitucionais no Brasil*

Fernando Galvão de Almeida**
Salomão Quadros da Silva***

Sumário: 1. Introdução; 2. O ciclo estatizante; 3. Redividindo espaços; 4. Comentários finais.

Palavras-chave: Estado empresário; privatização; Lei de Concessões.

Desde o fim da II Guerra Mundial, o Estado brasileiro expandiu aceleradamente sua atuação empresarial. Ao longo do tempo, setores industriais de base e de infra-estrutura, conduzidos pelo Estado, experimentaram grande impulso, o que possibilitou que o setor privado desfrutasse de elevadas taxas de crescimento. Nos anos 80, premido pela escassez de recursos, o Estado brasileiro teve de reavaliar suas prioridades, não restando mais espaço para uma atuação empresarial tão destacada quanto no passado. Este artigo procura captar as motivações e a própria dinâmica dessa transição, que se faz por meio de reformas constitucionais e infraconstitucionais.

Considerations about the entrepreneur State, the Law of Concessions and constitutional reforms in Brazil

Since the end of World War II, the Brazilian State expanded fastly its entrepreneurial role. Through time, industrial and infrastructural sectors, under State ownership, experienced a big push that enabled the private sector to benefit with high growth rates. In the 80', pressed by the scarcity of resources, the Brazilian State was forced to reappraise its priorities, finding no longer room for the same outstanding entrepreneurial performance it had in the past. This article traces the motivation and dynamics of this transition, that is made by means of constitutional and infraconstitutional reforms.

1. Introdução

Há 20 anos, em pleno regime militar, começavam a ser detectados no Brasil os primeiros sintomas de saturação da atividade empresarial do Estado. Mesmo limitadas pelo autoritarismo, as manifestações de lideranças empresariais e de observadores econômicos acerca do que se percebia como estatização excessiva acabaram produzindo reações por parte do governo. A mais nítida foi, provavelmente, a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (Sest), em 1979. Durante a década de 80, apesar de novas empresas estatais terem sido constituídas, ocorreram algumas transferências de propriedade do setor público

* Artigo recebido em jul. e aceito em ago. 1996.

** Economista do Centro de Estudos de Economia e Governo/IBRE.

*** Chefe do Banco de Dados/IBRE.

para o privado. Essas transferências, contudo, apenas devolveram ao controle privado empresas anteriormente encampadas pelo poder público.

Nem por isso o trabalho realizado na época deve ser subestimado. Foram efetuados demorados levantamentos que afinal permitiram um mapeamento criterioso dos itens que compunham o patrimônio do setor público. Só então foi possível imprimir velocidade e dilatar o alcance do processo de desestatização, como fez o governo Collor, já nos anos 90, num contexto mais amplo de reformas modernizantes.

Por ironia, foi o governo Itamar Franco, sabidamente refratário ao processo, o que consumou o maior volume de vendas de empresas estatais. O governo Fernando Henrique, ao cabo de seu primeiro ano, apresentava um desempenho privatizante abaixo das expectativas. Esta comparação de resultados, todavia, não reproduz fielmente o ânimo dos dois governantes em relação à matéria. Pode-se dizer que o governo Itamar Franco colheu o que seu antecessor plantara e pouco plantou para que seu sucessor colhesse. Os indícios são de que o governo Fernando Henrique, ao seu final, poderá reverter este resultado.

Durante os cinco primeiros anos da década de 90 foram privatizadas 41 empresas e alienadas participações acionárias residuais. Com estas vendas, concentradas em setores industriais como siderurgia, petroquímica e fertilizantes, o governo arrecadou US\$9,7 bilhões. Mais da metade desse valor o governo recebeu sob a forma de títulos de sua própria emissão, negociados em mercado com elevados deságios. Mesmo que tivesse recebido a totalidade das vendas em *cash*, o impacto macroeconômico teria sido modesto.

Para se ter uma idéia da escassa repercussão financeira das privatizações, basta lembrar que, no mês de agosto de 1995, a dívida mobiliária interna federal cresceu US\$8 bilhões, em boa parte por conta de operações de esterilização praticadas de modo a neutralizar o impacto monetário do ingresso de recursos externos. Em pouco mais de um mês, o crescimento da dívida interna praticamente anulou o esforço feito ao longo de cinco anos com o intuito de abatê-la. Os céticos diriam que a privatização é financeiramente anódina. Os críticos prefeririam vê-la acelerada.

Concluídas as vendas de estatais dos setores anteriormente referidos, o processo de redução da presença empresarial do Estado deslocou-se para os setores de petróleo e aqueles convencionalmente classificados como de infra-estrutura. Nesse processo, os instrumentos empregados forçosamente transcendem a privatização pura e simples. Quebras ou flexibilizações de monopólios, bem como concessões e permissões para empresas nacionais e estrangeiras explorarem economicamente atividades até então reservadas ao setor público, compõem o menu de alternativas desestatizantes.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo divide-se em duas partes. A primeira expõe, de maneira seqüenciada, alguns dos marcos históricos mais importantes da formação e consolidação do Estado empresário no Brasil. Descrevem-se as principais formas de produção de bens e serviços de natureza

privada adotadas pelo setor público, bem como as motivações econômicas e políticas que moldaram sua atuação empresarial, notadamente após a II Guerra Mundial.

A segunda parte aborda, inicialmente, as origens e razões para a retração do Estado em seu papel de empresário. Em seguida, sumaria o desenrolar desse processo em duas frentes institucionais diferentes. Uma é a promulgação da Lei de Concessões, que veio regulamentar o art. 175 da Constituição Federal de 1988. A outra é o conjunto de cinco emendas constitucionais aprovadas em 1995 que, acompanhadas de legislação complementar, devem propiciar grandes transformações em setores como os de telecomunicações e petróleo.

Cabe salientar que esta análise enfatiza o que se passa na esfera federal de governo. Embora seja, de longe, a esfera que congregue o maior elenco de atividades empresariais, importantes transformações também encontram-se em curso nos âmbitos estadual e municipal. Os exemplos mais notórios são a distribuição de gás canalizado e a operação das redes de água e esgoto.

2. O ciclo estatizante

Além de ofertar os bens públicos normalmente identificados com atividades típicas de governo, como defesa nacional ou segurança pública, o Estado brasileiro ocupou-se paulatinamente de uma série de setores econômicos que a literatura de finanças públicas trata como bens privados. Os bens privados, ao contrário dos públicos, permitem a individualização do consumo e têm no sistema de preços um mecanismo eficiente de racionamento. A natureza privada, entretanto, não livra alguns desses bens da ocorrência de falhas de mercado, como competição imperfeita ou externalidades. É o que se passa com a maioria das chamadas utilidades públicas, como energia elétrica, comunicações, saneamento etc. No Brasil, a modalidade predominante de intervenção governamental diante de tais falhas de mercado foi a produção de bens privados pelo Estado. Em outros países a produção não deixou de ser realizada pelo setor privado, embora sujeita à regulamentação por parte do poder público. No Brasil, o Estado também desenvolveu sua dimensão regulatória. Todavia, num contexto de maciça produção pública, a regulamentação torna-se um elemento subsidiário.

A preferência por produzir em vez de regular (com critérios técnicos) não é explicável apenas pelas razões econômicas. As formas de intervenção escolhidas revelam preferências sociais que podem tornar-se mais pronunciadas em determinadas ocasiões. Um exame das diversas áreas de atuação governamental no Brasil no pós-guerra mostra como os critérios econômicos para justificá-las são razões apenas parciais. Vejamos alguns exemplos.

A estatização do setor elétrico tem pelo menos dois fundamentos econômicos. Primeiramente, admite-se a existência de economias de escala em várias etapas da cadeia produtiva e, em decorrência, a possibilidade de formação de

monopólios naturais. Em segundo lugar, há evidências de externalidades positivas, como a viabilização de setores industriais intensivos em eletricidade. A estatização do setor de petróleo já não desfruta da mesma *rationale*. Apesar de concentrada, esta indústria está longe de configurar um monopólio natural. Além disso, a alegada cartelização do comércio internacional é cíclica e instável. Mesmo assim, optou-se pelo monopólio estatal.

Foge ao escopo deste artigo a interpretação das condicionantes políticas do processo de estatização. Algumas referências obrigatórias, porém, serão lembradas ao longo da descrição que se seguirá, quando será sumariado em ordem cronológica o aparecimento das empresas estatais no Brasil. A diversidade setorial da estatização, que abarca segmentos tão distintos quanto os serviços industriais de utilidade pública, a mineração, a siderurgia e o petróleo, para não falar de incursões acidentais nos ramos têxtil ou hoteleiro, reforça a tese de que o fator político prepondera sobre o econômico como elemento explicativo do processo. Ademais, não terá sido fortuita a concentração temporal das investidas estatizantes, pelo menos em sua primeira geração, de final dos anos 40 a meados dos anos 60, período em que o ideário econômico dominante caracteriza-se pela repulsa ao capital estrangeiro e pelo apego aos controles quantitativos e de preços. Nessa fase assistiu-se à consolidação de uma elite tecnocrática que, afinada com lideranças militares, desacreditava do potencial empreendedor do capital nacional.

Até pelo menos o final dos anos 30, o Brasil foi uma economia de base agrícola. Nas primeiras décadas deste século, as exportações de café representavam dois terços da pauta de exportações. Coerentemente, o Estado limitou suas linhas de intervenção à melhor maneira de atender aos interesses agrícolas. Como empresário, o Estado possuía boa parte das ferrovias e ofertava infra-estrutura portuária e capacidade de navegação, além de serviços financeiros e de utilidade pública. No plano da regulamentação, o Estado agiu em defesa dos preços dos principais produtos.

Na década de 30, foram introduzidas regulamentações impeditivas do bom funcionamento dos mercados. É de 1933 a Lei da Usura, que instituiu o teto de 12% ao ano para a taxa de juros nominal. Foi suprimida, também, a indexação cambial de contratos, o que, entre outras coisas, motivou o desinteresse das empresas concessionárias de energia elétrica, estrangeiras em sua quase totalidade, em prosseguir com investimentos em expansão de capacidade. Tem origem aí os primeiros movimentos de manipulação do valor das tarifas de serviços públicos, prática que se tornou corriqueira nas décadas seguintes, facilitada pela propriedade pública da maioria das empresas.

No início dos anos 40, foram criadas a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Nenhum dos dois setores de atividade, siderurgia e mineração, parecia reunir pré-requisitos de natureza microeconômica que embasassem a opção empresarial de intervenção. Além disto, os dois setores possuíam históricos bem diferentes. A produção siderúrgica no

país era incipiente. O mesmo não se verificava com a mineração, praticada por capitais estrangeiros. A CSN foi fruto de um dos primeiros ensaios planejados, politicamente engendrado por Vargas durante o Estado Novo. A CVRD, diferentemente, foi produto do sentimento nacionalista que então arregimentava um número crescente de adeptos.

É interessante comparar as trajetórias das duas empresas. Com o esgotamento do ciclo desenvolvimentista liderado pelo Estado, a CSN enfrentou pronunciada decadência até ser privatizada em 1993. A CVRD, com a maior parcela de suas operações vinculadas ao mercado internacional, alcançou padrões indiscutíveis de eficiência e ingressou na lista de empresas privatizáveis como a mais cobiçada.

Os anos 50 iniciam-se com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que, nos anos 80, anexou à sua sigla um S, representativo de novas atribuições na esfera social. A justificativa conceitual mais evidente para a criação do BNDE foi (e ainda é) a insuficiência de fundos ofertados a longo prazo pelo setor financeiro privado. No nascedouro, a orientação do BNDE era privatista, provavelmente por ter-se originado dos trabalhos da Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU), estabelecida em 1951, que preconizava para o Estado o papel de coordenador dos investimentos. Com o tempo, o Estado tornou-se o cliente majoritário do banco. O BNDE alargou o leque de atuação financeira do Estado brasileiro, que antes já ofertava crédito às áreas rural e industrial, através do Banco do Brasil, e posteriormente habitacional e infra-estrutural, pelo extinto Banco Nacional da Habitação (BNH) e pela Caixa Econômica Federal (CEF).

Em 1953, através da Lei nº 2.004, foi criada a Petrobras para ser a executora do monopólio da União na exploração, extração, refino e transporte de petróleo. A rigor, o governo já investia recursos públicos neste setor desde os anos 20. Na década de 30, ainda sob o impacto da Grande Depressão, que combalou a capacidade do país para importar, o governo Vargas expandiu seus mecanismos de controle direto sobre a economia. O Código de Minas, elaborado nesta época, incorporava os preceitos constitucionais que extinguíam o direito de propriedade privada sobre o subsolo e atribuíam ao governo federal a tarefa de conceder direitos de exploração mineral a particulares.

A marcha estatizante prosseguiu com a promulgação de legislações que barravam a participação estrangeira no refino e declaravam de propriedade pública todos os campos petrolíferos existentes e os que viessem a ser descobertos. Em 1938, foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) com as funções de explorar o óleo cru e de fiscalizar o abastecimento e fixar os preços de seus derivados no mercado interno.

O CNP, nos seus cinco primeiros anos, foi presidido pelo general Horta Barbosa, que advogava o monopólio estatal, respaldado no aparente desinteresse das empresas estrangeiras em explorar as já então comprovadas reservas petrolíferas nacionais. A estratégia defendida por Horta Barbosa era a de integrar exploração e refino de modo a financiar a primeira, reconhecidamente arriscada, com os re-

cursos obtidos através da segunda atividade. Neste período, contudo, o governo Vargas priorizava a instalação da indústria siderúrgica. Isto se traduziu em escassez de recursos para o petróleo e significou não só o fracasso da estratégia de Horta Barbosa e seu afastamento do CNP como também o revigoramento de forças políticas menos radicais, que sustentavam a necessidade de associação entre os investimentos estatais e o capital estrangeiro.

Durante o governo Dutra, que sucedeu Vargas em 1945, embora os moderados estivessem dando as cartas, os debates tornaram-se cada vez mais acirrados. Em 1948, teve início a campanha “O Petróleo é Nosso”, talvez a mais intensa mobilização política já ocorrida no Brasil. De volta ao poder nos anos 50, Vargas, em sua ambivalência pragmática, elaborou um projeto de lei no qual não figurava o monopólio estatal. Nas ásperas discussões parlamentares travadas até a aprovação final do projeto que estabeleceu o monopólio, o conceito de segurança nacional suplantou as argumentações baseadas em eficiência econômica. Sobre a exacerbação do sentimento nacionalista, o professor Octavio Gouvêa de Bulhões, cuja sensatez sempre esteve acima de qualquer suspeita, não pôde conter seu espanto e indagou: “Ora, se o governo da União pode estabelecer as condições de pesquisa, de exploração e de venda dos produtos, onde o perigo, de que tanto se fala, de concessão a estrangeiros?”

Foi também nos anos 50 que a primeira usina hidrelétrica de propriedade estatal começou a funcionar no Brasil. Inaugurada em 1955, Paulo Afonso I, com seus 600MW de potência instalada, representou um acréscimo de 20% na capacidade geradora existente no país, que a esta altura crescia apenas vegetativamente. A razão deste pouco dinamismo tinha origem na contínua compressão tarifária iniciada ainda nos anos 30. A ela veio se somar uma legislação cada vez menos inclinada a tolerar o capital estrangeiro, até então sem rival brasileiro, em setor tido como vital para o desenvolvimento nacional. Para eliminar o “gargalo” em que se havia transformado a oferta de energia elétrica, prevaleceu a solução estatizante.

A segunda intervenção do governo federal deu-se pela criação da Central Elétrica de Furnas, em 1957. Pouco antes, os governos estaduais de Minas Gerais e São Paulo também haviam constituído empresas de produção de energia elétrica. As empresas, previamente instaladas no país, de propriedade estrangeira, foram sendo absorvidas uma a uma, até o Estado assumir o comando da quase totalidade da capacidade geradora. Para coordenar o processo de absorção e posterior expansão, foi criada uma empresa *holding* do setor, as Centrais Elétricas Brasileiras ou simplesmente Eletrobrás.

Pelos idos dos anos 60, o Estado brasileiro já havia demarcado sua área de atuação empresarial na siderurgia, mineração, petróleo e eletricidade. Seguiu-se, então, um período de “estagflação”, fenômeno desconhecido dos brasileiros acostumados com a convivência de inflação com crescimento. O regime militar, que ascendeu ao poder em 1964, priorizou o combate à inflação e em menos de três anos reduziu a taxa de 100% para 35% ao ano. O terreno estava então semeado para novo ciclo de expansão.

Com taxas quase sempre superiores a 10% ao ano, facilitadas pelo ingresso generoso de recursos externos, o ciclo que se iniciava entrou para a história como a fase do “milagre econômico”. Neste período o governo dedicou especial atenção ao setor de telecomunicações. A exemplo do que se passou com a energia elétrica, os serviços de telecomunicações eram explorados comercialmente por empresas estrangeiras, sob concessão. A estatização, embora tardia em relação aos demais setores já mencionados, seguiu trajetória semelhante. Criou-se um órgão regulador na esfera federal que, através de critérios pouco transparentes, fixava tarifas e julgava pedidos de concessão. Em 1965, começou a operar a Embratel, Empresa Brasileira de Telecomunicações, que logo no ano seguinte adquiriu o controle da Companhia Telefônica Brasileira (CTB), concessionária estrangeira para os estados da região Sudeste. Outras aquisições se sucederam ao mesmo tempo em que renovações de concessões foram negadas às empresas estrangeiras aqui instaladas. Em pouco tempo o setor estava praticamente todo em poder do Estado.

Em 1972 foi criada a *holding* Telebrás, que promoveu a reorganização do sistema. Cada estado teria a sua concessionária, as “teles”, e a Embratel ficaria encarregada das conexões interurbanas e internacionais. Embora o monopólio estatal já se verificasse na prática, ele só veio a ser formalmente estabelecido pela Constituição Federal de 1988, cujo texto original exigia das concessionárias de serviços de telecomunicações o pré-requisito de serem empresas sob controle acionário estatal. Este privilégio conferido às empresas estatais foi abolido através de emenda constitucional aprovada em 1995.

Nos anos 70, teve início o que se pode chamar de estatização de segunda geração. O número de empresas estatais aumentou em mais de 200, como resultado, na maioria dos casos, da expansão e diversificação das empresas *holding*, nascidas nas duas décadas anteriores. Para citar alguns exemplos, a Petrobras criou subsidiárias nos setores petroquímico, de fertilizantes, comércio internacional e distribuição de combustíveis, entre outros. A estatização dos anos 70 trouxe também novos nomes à cena, como o da Embraer, na produção de aviões, e da Nuclebrás, *holding* de um setor de energia nuclear que muito cedo se desintegrou.

Os anos 80, como já salientado, trouxeram o esgotamento do processo de expansão das empresas estatais. A partir da criação da Sest, essas empresas tornaram-se objetos de vigilância constante, dentro de um contexto mais amplo de busca de disciplina fiscal. Os preços cobrados pelos bens e serviços ofertados, se já eram controlados, enfrentaram sucessivas compressões. Além disso, as empresas passaram a ter seus custos permanentemente acompanhados, em particular os gastos com pessoal. Outra despesa enfaticamente limitada foi a de investimentos, inevitavelmente mais compressível que diversos itens de gastos correntes.

Desprovidas de recursos próprios por força da contenção nem sempre criteriosa das tarifas, essas empresas, que respondem pela quase totalidade dos servi-

ços de infra-estrutura, reduziram significativamente suas inversões. O *crowding out* dos investimentos levou a uma desarticulação da infra-estrutura física do país, grave o bastante para ameaçar o equilíbrio do crescimento econômico futuro.

Mesmo diante destes evidentes sintomas de fadiga, o Congresso Nacional aprovou em 1988 uma nova Constituição Federal que reservou com exclusividade ao Estado a exploração de amplo leque de atividades. Foge ao escopo deste artigo discutir as motivações parlamentares para a aprovação da Carta de 1988. Cabe, no entanto, salientar que, em curto intervalo de tempo, seu anacronismo tornou-se indissimulável.

3. Redividindo espaços

Origens da reorientação privatizante

O Brasil não foi uma ilha estatizante. O fenômeno se deu em escala mundial, envolvendo países em desenvolvimento e industrializados. Nos anos 40, ainda traumatizadas pela Grande Depressão mas entusiasmadas com o avanço da industrialização induzida pela interrupção dos fluxos de comércio internacional provocada pela II Guerra Mundial, as lideranças políticas da América Latina convergiram ideologicamente para o modelo de substituição de importações. Neste modelo keynesiano ampliado, cabia ao Estado a função de locomotiva do crescimento, objetivo mais ambicioso do que a mera execução de políticas fiscais compensatórias, previstas na versão original do modelo. A evolução do papel do Estado guarda inúmeras semelhanças de país para país. Para evitar redundâncias narrativas, tomemos os casos do México e do Chile para exemplificar, respectivamente, o mais longo e o mais curto dos ciclos estatizantes.

No México, a Constituição de 1917 já atribuía ao Estado funções econômicas a serviço do interesse nacional, conceito freqüentemente invocado mas raramente especificado. Nos anos 30, o Estado instrumentou-se financeiramente para intervir na agricultura e na indústria. Em 1938 foi criada a *Petroleos Mexicanos* (Pemex), como é mais conhecida — que certamente muito influenciou o pensamento nacionalista brasileiro em relação a este setor. Também é dessa época o estabelecimento do monopólio estatal na produção e distribuição de energia elétrica. Nas décadas seguintes, o Estado foi assumindo passo a passo o controle de setores como os de fertilizantes, siderurgia e bens de capital, até que, nos anos 80, no auge da crise da dívida, sua última tentação foi realizada: a nacionalização dos bancos.

O Chile, até os anos 30, adotava políticas de orientação liberal, do mesmo modo que o Brasil. Exportador primário, o Chile foi apanhado no contrapé pela Grande Depressão. A pretexto de coordenar a reconstrução do país, que além de sofrer a crise econômica havia sido assolado por um grave terremoto, o governo criou em 1939 a *Corporación de Fomento de la Producción*, a Corfo. Dotado

agora de um instrumento poderoso de intervenção, o Estado foi deixando para segundo plano sua ação predominantemente reguladora, para assumir funções empresariais na mineração, petróleo, energia elétrica, siderurgia, açúcar e comércio exterior. Durante décadas, a convivência entre o segmento estatal-industrializante e os chamados setores oligárquicos, que mantinham vínculos amistosos com o capital estrangeiro, evoluiu em ambiente de estabilidade política. O governo Allende, no início dos anos 70, com sua *overdose* nacionalizante, perturbou a ordem então estabelecida. Foi deposto em 1973 por uma ditadura que, ao par dos excessos cometidos no plano dos direitos humanos, impôs ao país um receituário liberalizante, o qual teria sido possivelmente implantado anos depois em clima de maior distensão política.

Na Ásia, apesar de diferenças de condicionantes históricas e de matrizes de pensamento econômico, o processo de estatização também rendeu frutos. Motivados pela independência política recém-conquistada ou pela pressa na reconstrução após a guerra, influenciados positiva ou negativamente pelos feitos da antiga União Soviética, diversos países asiáticos mergulharam em maratonas industrializantes escorados em seus setores públicos. Em comum com o processo latino-americano, podem ser ressaltados a aversão à dependência externa e, por extensão, às empresas multinacionais e o desprezo pelos preceitos microeconômicos da eficiência e da produtividade, que, se rigorosamente respeitados, teriam condenado vários projetos e reduzido o ritmo frenético da industrialização. De forma simplificada, pode-se entender o ciclo estatizante do último meio século nos países em desenvolvimento como resultado da aceitação de ideologias nacionalistas com diferentes graus de embasamento econômico, colocadas em prática por regimes presidencialistas centralizadores, ditatoriais ou não, militares ou não, e corruptos em maior ou menor grau.

A inflexão deste processo, também em escala internacional, teve início nos anos 80. Emblemático da reversão foi o programa inglês de privatização, lançado pela sra. Thatcher. Para os países em desenvolvimento, a reorientação privatizante originou-se da necessidade de amplos ajustes macroeconômicos que corrigissem os desequilíbrios em conta corrente e os de natureza fiscal. Outra vez foge ao escopo deste artigo a análise dos ajustes realizados e, em especial, das contribuições representadas pela reorientação privatizante. Nos anos 90, sob a égide da globalização dos mercados e da competição em escala planetária, os países em desenvolvimento, agora apelidados de emergentes, têm sido forçados a passar a limpo todo um passado de ineficiências alocativas, num exercício que compreende a reavaliação do papel das empresas estatais daqui por diante. Desse exercício tem resultado um abrangente processo de redivisão de espaços entre os setores público e privado, do qual a privatização é apenas uma das modalidades. O ciclo estatizante e a experiência já acumulada após a sua reversão permitem afirmar que a eficiência empresarial não é função apenas da propriedade. São essenciais também as estruturas de mercado e o aparato institucional de regulamentação.

É do senso comum que as empresas estatais sejam menos eficientes que as empresas privadas. De fato, são abundantes os exemplos de desperdício em empresas estatais noticiados pela mídia. Estes exemplos, contudo, não são suficientes para comprovar a alegada superioridade das empresas privadas. Para isto seria preciso examinar o desempenho de ambas em situações comparáveis, o que é raro. Nos poucos setores em que empresas privadas e estatais convivem lado a lado, estas últimas costumam ser menos lucrativas e eficientes. Em tais circunstâncias, a mudança de propriedade melhora o desempenho da empresa. No Brasil, a Companhia Siderúrgica Nacional, após a privatização, demitiu 4 mil empregados ou 20% de sua força de trabalho. As vendas anuais passaram de US\$1,8 bilhão para US\$2,3 bilhões e o endividamento caiu de US\$2,2 bilhões para US\$900 milhões.

Uma razão óbvia para a diferença de desempenho é a ameaça de falência, que não assusta as empresas estatais. Por isto elas erram mais nas tomadas de decisão que as empresas privadas. Também no plano individual, os incentivos ao desempenho são menos eficazes nas empresas estatais. Escalas salariais conservadoras e esquemas de estabilidade no emprego atraem para o setor público indivíduos mais avessos ao risco e, por associação, menos empreendedores. O conhecido problema do agente e do principal parece afetar de modo mais amplo as empresas do setor público. Este problema se manifesta sempre que o principal, no caso o proprietário de algum negócio, delega a agentes, no caso executivos e gerentes, a tarefa de conduzir a empresa. Como o monitoramento das ações gerenciais é custoso para o principal, é normal que os agentes se desviem dos objetivos por ele pretendidos. Esses desvios são maiores nas empresas estatais não só porque o sentido de propriedade é mais difuso que nas empresas do setor privado, como pela multiplicidade de objetivos, não raro conflitantes, perseguidos por aquelas.

A grande dificuldade em comprovar a importância da propriedade como definidora do desempenho empresarial está em que a maioria das empresas estatais opera em regime de monopólio, natural ou estabelecido por legislação. O monopólio, ao suprimir a competição e, portanto, a comparação, afasta-se do paradigma microeconômico da eficiência. A simples troca de propriedade, conservada a estrutura monopolística de oferta, não é suficiente para remover ineficiências.

É neste ponto que a regulamentação tem um papel a desempenhar. Esta forma de intervenção é compatível tanto com a propriedade pública quanto com a privada. Nos primeiros anos de vigência do programa inglês de privatização foi autorizado o funcionamento de um segundo provedor de serviços de telecomunicações, em competição com a estatal British Telecom, posteriormente privatizada. Já nos EUA, os serviços de telecomunicações são ofertados privadamente mas o governo regulamenta preços e demais condições para a prestação dos serviços. A regulamentação costuma ser criticada sob a argumentação de que a burocracia que a operacionaliza pode ser facilmente “capturada” e trabalhar a servi-

ço dos grupos que são de fato o objeto da regulamentação. No Brasil, a regulamentação das tarifas de serviços públicos, num horizonte de tempo mais longo, não obedece a regras ou critérios estáveis. A inevitável privatização de parte destes serviços não será sustentável sem a reformulação dos propósitos e dos mecanismos regulatórios.

A Lei de Concessões e as emendas constitucionais

No âmbito da temática da redefinição do papel do Estado na economia, o governo Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro ano de mandato iniciado em janeiro de 1995, conseguiu importantes resultados em negociações com o Congresso Nacional, viabilizando a participação de investimentos privados em infra-estrutura no país. O primeiro passo neste sentido foi dado ainda em janeiro daquele ano através da aprovação, pelo Senado Federal, da Lei de Concessões de Serviços Públicos, antigo projeto do então senador Fernando Henrique Cardoso, que tramitou no Congresso por quatro anos (emperrado por interesses regionais vinculados principalmente a antigas concessões feitas aos estados no setor de energia elétrica) até sua aprovação, conseguida após empenho pessoal do presidente da República. Através dessa lei, o governo passou a ter um instrumento de fixação de regras gerais para o Estado delegar para terceiros a execução de todos os serviços públicos que não tivessem impedimento constitucional.¹ No rol desses serviços aparecem os relativos à geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, transportes em suas diversas modalidades, obras viárias de qualquer natureza, saneamento básico, portos e infra-estrutura portuária, entre outros.

Um segundo passo importante no sentido de atrair capitais de investimento para o Brasil foi dado em fevereiro de 1995, quando o governo enviou para o Congresso um conjunto de cinco emendas constitucionais. Destas, três dirigiam-se ao capítulo denominado “Dos princípios gerais da atividade econômica”, pertencente ao título “Da ordem econômica e financeira”. São elas: a que mudou o conceito de empresa nacional; a que determinou a abertura da navegação de cabotagem a navios estrangeiros e, finalmente, a mais polêmica — por se tratar de um tema de profundas raízes nacionalistas —, a que derrubou o monopólio da exploração e refino de petróleo por parte da Petrobras, a maior empresa estatal brasileira.

As outras duas emendas dirigiam-se ao título “Da organização do Estado”. Uma delas alterava a competência da União em relação a serviços de telecomunicações, proporcionando a abertura do setor a capitais privados. A outra emenda modificava a competência dos estados na exploração dos servi-

¹ Até então algumas atividades empresariais, como telecomunicações, eram monopólio das empresas estatais.

ços de gás canalizado, estabelecendo o fim do monopólio estatal na atividade. Em pouco mais de seis meses, o Congresso aprovou as cinco emendas. Para isso foi de vital importância o apoio pleno da base política potencial do governo, tanto na Câmara (87,6%) quanto no Senado (83,9%). Vale ressaltar que, apesar de aprovadas, todas as emendas dependem de legislação complementar para regulamentá-las. Não trazem, portanto, impactos imediatos. Até dezembro de 1995, somente o setor de telecomunicações tinha iniciado sua trajetória de regulamentação, através de um conjunto de regras baixadas pelo governo para os segmentos de telefonia celular, televisão a cabo e exploração de satélites.

As linhas a seguir trazem considerações mais detalhadas sobre a Lei de Concessões, bem como o desenrolar do processo que culminou com a aprovação das emendas constitucionais mencionadas. As decisões do Congresso deverão trazer como resultado direto um redesenho institucional dos capitais produtivos no Brasil, como aliás, já começa a acontecer.

A primeira vitória de FHC: enfim a Lei de Concessões

A Lei nº 8.987, de Concessões de Serviços Públicos, sancionada pelo presidente da República em 13 de fevereiro de 1995, regulamenta o art. 175 da Constituição Federal do Brasil que dispõe sobre o assunto. Através dela, o país passa a contar, pela primeira vez em sua história,² com um conjunto de regras uniformes e organizadas para a exploração de serviços públicos em setores como os de energia elétrica, transportes, construção de rodovias, portos e aeroportos, saneamento básico, abastecimento de água etc. A lei estabelece que, através de contratos, os capitais privados prestarão serviços públicos à população, em nome do Estado, explorando bens que, ao final de um período, reverterão ao poder público. Isto acontecerá mesmo que os empreendimentos venham a ser realizados com recursos privados. A remuneração destes investimentos se fará mediante a cobrança de tarifas. Ressalte-se que, por se tratar de uma lei geral, a mesma requer complementações regulatórias específicas, conforme as características de cada atividade pública a ser concedida nos âmbitos federal, estadual ou municipal.

O significado da lei cresce em importância pelo fato da mesma se revelar uma alternativa concreta aos investimentos estatais, que desde o início dos anos 80 vêm-se mostrando insuficientes para proporcionar a expansão e a melhoria dos serviços públicos no país. Neste sentido, sua aplicação representa, numa perspectiva imediata, a redução dos gargalos que dificultam o crescimento econômico através da competição entre os concessionários. Por outro lado, dada a

² Desde o fim da II Guerra Mundial, os constituintes decidiram incorporar nos textos das constituições de 1946 e 1967 o artigo relativo à Lei de Concessões. Ao longo desses anos, inúmeros projetos de lei foram apreciados no Congresso, sem que, no entanto, qualquer deles fosse aprovado.

abrangência da lei, são grandes as chances de elevação do nível de encomendas ao setor industrial, bem como a expansão da oferta direta de emprego, principalmente no segmento da construção civil, decorrente da retomada das obras atrasadas e paralisadas, especialmente no setor de energia elétrica.

Outro aspecto relevante da Lei de Concessões é que ela cria condições mais favoráveis ao avanço do programa de privatização tradicional,³ uma vez que os capitais privados, ao participarem das licitações no segmento de serviços públicos, terão a garantia da assinatura de um novo contrato, onde constam cláusulas essenciais tais como: o objeto, a área e o prazo de concessão; condições de operação; garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária; direitos e deveres dos usuários; preço do serviço e critérios para reajuste do mesmo; penalidades contratuais etc. Ao que tudo indica, o novo texto legal garante estabilidade aos capitais privados, uma vez que rompe os impasses e as dúvidas que cercavam o tema das concessões.

O grande entrave à aprovação do projeto de lei das concessões, que tramitava no Legislativo há mais de quatro anos, eram as concessionárias estaduais de energia elétrica. Estas empresas, atuando de forma corporativa, influenciavam os senadores de seus estados, que assim retardavam ao máximo a apreciação do projeto.

O presidente da República, ciente da importância da aprovação do projeto para a estratégia de política econômica do governo (reestruturação da infra-estrutura do país), comandou pessoalmente as negociações com os secretários de Minas e Energia dos estados, o que resultou num acordo que tornou possível a aprovação do projeto no Senado.

Sob a retórica da necessidade de um período de transição que permita no futuro a venda das concessionárias estaduais de energia elétrica, o governo federal, ao regulamentar através de medida provisória, em fevereiro de 1995, as concessões de serviços públicos, prorrogou por 20 anos⁴ (além do término dos contratos) as concessões de transmissão, distribuição e geração de energia elétrica, ficando, em contrapartida, aquelas empresas comprometidas a se adequarem a um amplo programa de saneamento dos problemas administrativos, econômicos e financeiros. Tal programa inclui a quitação de todos os encargos com órgãos públicos, obrigações fiscais e previdenciárias e compromissos contratuais firmados junto a órgãos do governo federal. Ainda pelo acordo firmado, obras inacabadas e usinas geradoras de energia elétrica fora de operação poderão ser licitadas a critério do Ministério das Minas e Energia. Com isso o governo começa a atrair investimentos privados, afastando o perigo da falta de energia, para concluir 18 usinas hidrelétricas cujas obras se encontravam paralisadas (tabelas 1 e 2).

³ Aquele que envolve a venda de bens pelo governo.

⁴ No projeto original esse prazo variava entre dois e cinco anos.

Tabela 1
Concessões a serem licitadas de imediato

Usina hidrelétrica	Potência (MW)	Investimento (US\$ milhões)*	Localização
Apiacás	19,0	35	Mato Grosso
Caiabis	30,0	50	Mato Grosso
Capim Branco	210,0	780	Minas Gerais
Rosal	55,0	70	Rio/Espírito Santo
Itapebi	375,0	575	Bahia
Pedrado Cavalo	300,0	500	Bahia
Salto da Divisa	541,5	800	Bahia/Minas Gerais
Serra Quebrada	1.328,0	1.500	Tocantins/Maranhão
Cachoeira Portela	714,0	1.200	Pará
Santa Isabel	2.200,0	2.900	Tocantins/Pará
Anta	16,0	30	Rio/Minas Gerais
Sapucaia	300,0	470	Rio/Minas Gerais
Simplicio	180,0	390	Rio/Minas Gerais
Cana Brava	495,0	500	Goiás
Total	6.763,5	9.800	–

Fonte: *Concessões de serviços públicos no Brasil*. Brasília, 1995.

* Estimativas preliminares.

Tabela 2
Obras a serem retomadas de imediato em parcerias

Usina hidrelétrica	Potência (MW)	Investimento (US\$ milhões)*	Localização
Manso	210	380	Mato Grosso
Candiota III	350	605	Rio Grande do Sul
Mauá 5 e 6	50	100	Amazonas
Jacuí I	350	290	Rio Grande do Sul
Total	960	1.375	–

Fonte: *Concessões de serviços públicos no Brasil*. Brasília, 1995.

* Estimativas preliminares.

Vale ressaltar que, objetivando que a medida provisória que regulamentou as concessões fosse aprovada pelo Congresso no final de junho de 1995,⁵ o governo recuou e acertou com os parlamentares da oposição a retirada da referência direta ao setor de telecomunicações no texto legal. Com isso, a abertura desse setor só acontecerá de fato quando o Congresso regulamentar o assunto em legislação específica, como desejavam, inclusive, alguns parlamentares da base política do governo.

⁵ Prazo limite, pois o primeiro leilão de privatização de uma empresa do setor de energia elétrica, a Escelsa, estava marcado e foi realizado em 11 de julho de 1995.

Ao se retirar progressivamente da função empresarial, o Estado necessita reforçar sua postura de agente normativo e fiscalizador da atividade econômica, intervindo em e arbitrando conflitos, incentivando e planejando atividades setoriais, tudo isso com o objetivo de garantir os interesses e bem-estar da sociedade. Da mesma forma, é importante que não haja um descompasso entre a transferência de atividades ao setor privado e a criação de entidades governamentais, responsáveis pelo cumprimento do objeto de concessão. Ainda que estas entidades já existam, é imprescindível dotá-las de todas as condições que as tornem capazes de agir para o cumprimento das cláusulas contratuais da concessão dos serviços públicos, bem como das demais normas legais em vigor.

O processo das emendas constitucionais relativas à atividade empresarial do Estado

Como mencionado anteriormente, em fevereiro de 1995, o governo federal enviou ao Congresso um conjunto de cinco emendas constitucionais relativas à atividade empresarial do Estado. Abordaremos a seguir o desenrolar de cada um desses processos.

Gás canalizado. A primeira vitória do governo em seu projeto de aperfeiçoamento da Constituição Federal ocorreu em 3 de maio de 1995, quando a Câmara dos Deputados votou e aprovou em primeiro turno, por 467 votos a favor (seriam necessários no mínimo 308 votos), oito contra e cinco abstenções,⁶ a proposta de emenda que começou a modificar o art. 25, §2º, da Constituição brasileira, que trata da exploração do gás canalizado. Este artigo, antes de reformado, estabelecia que “cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão à empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado”.

A proposta aprovada não foi a sugerida pelo governo, que, em linhas gerais, estipulava que os estados podiam explorar diretamente ou autorizar qualquer empresa a explorar o gás encanado. Na verdade, o que foi aprovado em primeiro turno na Câmara foi o substitutivo do relator, deputado Jorge Mudalen (PMDB-SP), que introduzia poucas mudanças ao texto então em vigor, pois, se por um lado permitia a flexibilização do monopólio estatal, por outro estipulava que a iniciativa privada não poderia atuar nos estados onde já existissem concessionárias estaduais, 16 em todo o país, localizadas nas regiões de maior relevância econômica.⁷

⁶ A Câmara Federal é composta de 513 deputados, e a aprovação de emendas requer três quintos dos votos.

⁷ O monopólio estadual estaria garantido nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais, Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe, Pará e Maranhão.

A íntegra do substitutivo aprovado trazia a seguinte redação: “cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a utilização de medida provisória para sua regulamentação”. No ato das disposições transitórias deveria ser incluído o artigo estabelecendo que “as empresas concessionárias prestadoras daquele serviço teriam os direitos assegurados decorrentes dos respectivos instrumentos de outorga”.

O texto aprovado, apesar de possibilitar aos estados abrir à iniciativa privada a oferta do serviço em questão, ficou muito aquém das intenções declaradas pelo governo federal, parecendo mais se aproximar dos interesses dos governos estaduais que, na maioria dos casos, constituíram empresas para distribuir o gás após a Constituição de 1988.⁸ Dos votos contrários à emenda, a surpresa ficou por conta do deputado Roberto Campos (PPR-RJ), tido como um parlamentar ultraprivatista. Por certo o deputado manteve-se coerente com sua conduta, uma vez que as próprias lideranças oposicionistas consideraram que o novo texto, na prática, significava a manutenção do *status quo*.

Passadas duas semanas, em 16 de maio, a Câmara novamente se reuniu para a votação em segundo turno da emenda do gás. Depois de muita discussão, na qual o governo conseguiu convencer sua bancada a votar uma maior flexibilização, o artigo que assegurou o direito adquirido das concessionárias existentes foi derrubado e a emenda foi aprovada, contendo somente o parágrafo principal do substitutivo do relator. “Cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para sua regulamentação”. O resultado em plenário acusou 373 votos a favor da proposta, 53 contra e sete abstenções, demonstrando que a oposição não votou unida, já que o Partido dos Trabalhadores decidiu não participar da votação, na tentativa de adiá-la. O significado maior do texto aprovado é que estava aberto o caminho para a quebra do monopólio das concessionárias estatais. Contudo, caberá aos governos estaduais ditar as novas regras para o desenvolvimento do setor.

Após as fases de tramitação ocorridas na Câmara — Comissão de Constituição e Justiça, Comissão Especial, votações no plenário em primeiro e segundo turnos —, seguem-se as fases de tramitação no Senado Federal, uma espécie de ratificação das decisões tomadas pelos deputados. Nesta etapa, novamente é examinada a constitucionalidade da proposta para, em seguida, ocorrerem as duas sessões de votação. Em cada uma exige-se, para aprovação, o mínimo de 49 votos favoráveis dos 81 senadores.

Passado pouco mais de um mês após a vitória na Câmara, o governo pôde comprovar sua força no Senado. Em 26 de junho, 68 senadores concederam voto favorável à emenda, sem proceder a qualquer alteração no texto vindo da Câma-

⁸ Antes de 1988, somente Rio de Janeiro e São Paulo possuíam empresas estatais de gás canalizado.

ra. Dos 70 parlamentares presentes à sessão, oito foram contra, havendo apenas uma abstenção, a do senador Josaphat Marinho (PFL-BA), que, apesar de pertencer a um partido governista, se posicionou a favor dos monopólios.

O resultado do primeiro turno praticamente se repetiu em 8 de agosto, data em que o Senado se reuniu para referendar a votação anterior. Por 61 votos a favor e apenas sete contrários, os senadores encerravam a tramitação da emenda do governo no Legislativo, determinando o fim do monopólio das empresas estatais estaduais na distribuição do gás canalizado.

Conceito de empresa nacional. Retirar da Constituição o conceito de empresa nacional foi uma questão muito mais polêmica do que aquela envolvendo o gás. A proposta do governo era acabar com a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, estabelecida pelo art. 171 da Carta Magna de 1988, que, em sua redação original, considerava: “I — empresa brasileira constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país; II — empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país ou de entidade de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria do seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades”.

Pela proposta do governo, seria considerada empresa brasileira aquela que se enquadrasse no inciso I do art. 171, desaparecendo a referência à empresa brasileira de capital nacional.

Após a emenda ter sido considerada admissível pela Comissão de Constituição e Justiça, a Comissão Especial da Câmara aprovou, em 3 de maio, o parecer do deputado Ney Lopes (PFL-RN), que eliminava da Constituição o inciso II do art. 171, remetendo à legislação ordinária qualquer proteção ou reserva setorial de mercado. Em decorrência do fim da distinção entre empresas de capital estrangeiro e de capital nacional, o relator estabeleceu que o setor de mineração e os recursos provenientes de energia hidráulica poderiam ser explorados, mediante autorização da União, por empresas brasileiras constituídas sob as leis brasileiras e com sede no Brasil, independentemente da origem do seu capital. Pela legislação constitucional de 1988, apenas as empresas de capital nacional poderiam atuar naqueles setores.

Em 10 de maio o governo começou a obter sua segunda vitória consecutiva no caminho das reformas constitucionais, quando a Câmara aprovou, em primeiro turno no plenário, por 369 votos a favor, 103 contra e uma abstenção, o substitutivo do deputado Ney Lopes. Da base governista, 10 parlamentares apoiaram os votos contrários, enquanto dois partidos de oposição, PPS e Partido Verde, acabaram dando seus três votos para o governo.

O significado da emenda é a perspectiva imediata de atração de investimentos de longo prazo, favorecidos pelo fim da restrição ao capital estrangeiro. Ape-

nas no setor mineral, após a promulgação da Carta de 1988, os investimentos despencaram de US\$200 milhões para apenas US\$40 milhões ao ano, conforme estatísticas do Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM).

Em 23 de maio, os deputados voltaram a se reunir para votar a matéria. Novamente o governo, apoiado pela esmagadora maioria de 349 votos, obteve expressiva vitória, praticamente consolidando a emenda que retira da Constituição o conceito de empresa brasileira de capital nacional. A votação correu sem incidentes, contabilizando 103 votos contrários e 10 abstenções.

Com a votação da emenda nos dois turnos ficou mais visível a dimensão da base de sustentação política do governo no Congresso, ainda não muito clara após a tranqüila aprovação da proposta do gás canalizado. Potencialmente, a base compunha-se dos 398 deputados do PMDB, PFL, PSDB, PPR, PP, PTB, PL, PSD e PSC. No entanto, ao final das votações, os líderes governistas trabalhavam com um *quorum* entre 340 e 360 aliados.

A fase de tramitação da emenda no Senado não trouxe surpresas. Após ratificarem no final de junho, em primeiro turno, o texto aprovado na Câmara, em 8 de agosto, já na segunda série de votação, os senadores confirmaram por 61 votos a favor e 12 contra a emenda que acabou com o tratamento diferenciado entre empresas brasileiras de capital nacional e de capital estrangeiro. Assim, como no primeiro turno, foram registrados cinco votos dissidentes na base do governo. Pelo lado da oposição apenas o senador Roberto Freire (PPS-PE) apoiou a proposta, justificando que considera correto a definição de empresa nacional não fazer parte do texto constitucional, mas sim ser fixada por legislação ordinária.

Navegação de cabotagem. A navegação de cabotagem (aquela realizada em águas costeiras do país) e a interior eram definidas pela Constituição vigente, em seu art. 178, §3º, como sendo “privativas de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública”. A norma constitucional também exigia que os armadores, os proprietários, os comandantes e pelo menos dois terços da tripulação de embarcações nacionais fossem brasileiros. A proposta de emenda do governo retirava totalmente a proteção de mercado às empresas de navegação nacionais, bem como a exigência quanto à cidadania da tripulação.

Mesmo por parte de seus aliados políticos, o governo foi considerado excessivamente liberal ao propor a eliminação de salvaguardas ao armador brasileiro. Já a oposição abriu seu leque de críticas invocando a possibilidade de crescimento do déficit em conta corrente, indo até a questão do risco à soberania nacional.

Neste ambiente de discórdia, foi aprovado em 10 de maio, na Comissão Especial da Câmara, por 22 votos a sete, com uma abstenção, o substitutivo do deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA), que prevê a abertura imediata à bandeira estrangeira do transporte de cabotagem para embarcações de turismo, deixando para regulamentação específica os transportes de mercadorias e fluvial.

A idéia de acabar com a reserva de mercado da cabotagem, existente desde os idos de Floriano Peixoto, partiu do secretário da Indústria e Comércio do Rio

de Janeiro, nitidamente defendendo interesses econômicos regionais, dado que se encontra no porto de Sepetiba o principal projeto do governo estadual para alavancar investimentos para o estado.

Apesar de não ser considerada nem mesmo pelos empresários uma emenda prioritária,⁹ sua tramitação foi rápida. Em 17 de maio, uma semana após ser apreciada na Comissão Especial, a emenda chegou ao plenário para o primeiro turno de votação na Câmara. O resultado registrou a aprovação do substitutivo por 359 votos a favor, 110 contra e seis abstenções. O relator, deputado Aleluia, manifestou-se ao final da votação dizendo que a expectativa com a desconstitucionalização do tema é que, num prazo de quatro anos, os negócios de turismo poderão dobrar de US\$300 milhões para US\$600 milhões.

Em 31 de maio, a Câmara voltou a se reunir para votar em segundo turno a emenda da cabotagem. Como esperado, praticamente se repetiu o resultado anterior. Foram 360 votos favoráveis, 113 contrários e um maior número de abstenções, 14. Encerrava-se na Câmara mais um processo de votação de emenda constitucional. Até que a legislação subsequente regulamente o assunto, fica mantida a reserva de mercado no transporte de mercadorias para as empresas nacionais de navegação. Somente no âmbito do turismo a abertura foi imediata.

A fase de tramitação no Senado foi bastante tranqüila. Sem proceder a qualquer alteração no texto vindo da Câmara, em 28 de junho os senadores aprovaram, em primeiro turno, a emenda por 63 votos a favor, oito contra e três abstenções. Faltava apenas o segundo turno de votação para que a emenda fosse promulgada pelo presidente do Senado. E essa votação aconteceu logo após o recesso parlamentar de julho. Em 8 de agosto os senadores ratificaram por 58 votos a favor e 10 contra a decisão de acabar com a reserva de mercado das embarcações brasileiras na navegação de cabotagem e de interior. Uma lei ordinária regulamentará a questão do transporte de mercadorias e fluvial.

Telecomunicações. A quebra do monopólio estatal nas telecomunicações era uma das mudanças mais aguardadas no ordenamento constitucional de 1988. Os serviços públicos de telecomunicações no Brasil são explorados pelas empresas do sistema Telebrás, que, atuando em todo o território nacional, é responsável por aproximadamente 93% dos terminais instalados. Quatro entidades independentes completam a rede de serviços, das quais apenas uma é controlada pela iniciativa privada. A União detém cerca de 56% das ações ordinárias da *holding* Telebrás, que, por sua vez, controla pelo menos 70% do capital social das “teles”, empresas operadoras estaduais. Ainda com a Telebrás encontra-se o controle acionário da Embratel, operadora interurbana e internacional, da qual possui 91% do capital social.

⁹ O que torna mais caro o escoamento da produção brasileira são as despesas portuárias e não os fretes pagos às empresas brasileiras de navegação.

Não é difícil entender por que os capitais privados queriam tanto o fim do monopólio estatal no setor. A rede de telecomunicações do Brasil, uma das maiores do mundo,¹⁰ foi vítima dos problemas econômicos do país na década de 80. Os investimentos e a qualidade dos serviços reduziram-se drasticamente, deixando lacunas enormes no atendimento à população, tanto na instalação de redes quanto na qualidade dos serviços.

Portanto, o potencial do mercado brasileiro é enorme, o que o coloca na mira dos capitais privados. Somente no segmento da telefonia celular, a previsão do governo é que até 1998 o mercado se expanda para 6,5 milhões de linhas. Para se ter uma idéia do que isso representa, ao término de 1995 havia pouco mais de 1 milhão de linhas em funcionamento. Quanto à telefonia fixa, a rede atual, formada por pouco mais de 14 milhões de acessos, deverá, segundo estimativas do governo, alcançar 23 milhões ao final de 1998. Da mesma forma, até este prazo, o atendimento à população através de telefones públicos possivelmente será ampliado, passando a totalizar 600 mil “orelhões”, contra 300 mil em dezembro de 1994. O número de acessos em serviço na telefonia rural deverá alcançar, no mesmo prazo, 700 mil unidades, quando no início de 1995 havia apenas 230 mil.

Para viabilizar essas metas, serão necessários investimentos globais da ordem de R\$30 bilhões (cerca de US\$ 30 bilhões), 60% dos quais poderão ser realizados pelo Estado, considerando-se mantida a capacidade de investimento dos últimos anos. A meta de praticamente dobrar a rede telefônica brasileira em apenas quatro anos levou o governo a propor ao Congresso Nacional uma emenda constitucional permitindo a entrada de capitais privados nas atividades de telecomunicações no país, continuando a vigorar, entretanto, o regime de concessão da União, o que garante o controle do Estado sobre o setor.

Das cinco emendas constitucionais, a das telecomunicações pode ser considerada a mais importante, se o parâmetro de avaliação for a entrada imediata de investimentos e a perspectiva de recuperação do atraso decorrente da permanência do setor nas mãos do Estado, quando não havia recursos suficientes para investir o necessário.

O ritual de tramitação da emenda foi extremamente rápido, considerando-se a experiência histórica do legislativo brasileiro. Em menos de seis meses, a emenda percorreu as sete fases necessárias à sua promulgação pelo Congresso Nacional. O início do processo se deu em 16 de fevereiro, quando, no contexto da reforma econômica, o governo enviou ao Congresso uma proposta de mudança no texto constitucional, que, em seu art. 21, inciso XI, determinava que “compete à União explorar, diretamente ou mediante concessão às *empresas sob controle acionário estatal*, todos os serviços públicos de telecomunicações”. Sob o aspecto formal, a emenda limitava-se a retirar do inciso o trecho grifado. Desta forma a concessão não ficaria mais restrita às estatais, podendo ser dada a qual-

¹⁰ O Brasil, apesar de possuir a 11ª planta telefônica mundial, registra um dos mais baixos coeficientes de telefones para cada 100 habitantes, situado em 8,5.

quer empresa, independentemente de sua origem. Cabe mencionar que a emenda não previa a necessidade de lei específica para regulamentar a abertura do setor.

Tendo sido aprovada integralmente na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, a proposta recebeu alguns ajustes na Comissão Especial, onde em 10 de maio foi igualmente aprovada por 22 votos a oito. Um substitutivo do relator, deputado Geddel Vieira Lima (PMDB-BA), criou algumas salvaguardas para a abertura do setor. Diz o texto do relator:

“Compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, incluindo os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.”

Adicionalmente, o substitutivo veda a adoção de medida provisória para regulamentar o inciso XI do art. 21.¹¹

Confiante de sua força no Congresso, as lideranças do governo decidiram marcar para 24 de junho a primeira votação na Câmara, apesar do clima emocional provocado pela ação do Exército nas refinarias da Petrobras, cujos empregados naquela ocasião se encontravam em greve. Em longa sessão de acalorados debates, à qual compareceram 493 dos 513 deputados, o resultado dos votos confirmou a superioridade governista, apesar de várias críticas ao substitutivo.¹² Foram 348 a favor, 140 contra e cinco abstenções. Como a oposição vinha registrando nas outras emendas, em média, 110 votos, conclui-se que a dissidência dos partidários do governo chegou aos 30 votos. A aprovação da emenda, além de abrir caminho ao fim do monopólio das telecomunicações, criou um panorama bem mais favorável à votação da mais polêmica e emblemática das reformas constitucionais, a emenda do petróleo.

Sem o mesmo clima emocional da primeira votação, já que não eram esperadas surpresas, mas com um *quorum* recorde de 498 deputados, a Câmara se reuniu em plenário em 6 de junho para votar, em segundo turno, a emenda das telecomunicações. O substitutivo do relator voltou a sofrer críticas, porém acabou sendo aprovado sem modificações. O painel eletrônico registrou 357 votos favoráveis, 136 contrários e cinco abstenções.

Remetida imediatamente ao Senado, em 19 de junho, a emenda, após muita discussão, recebeu o aval da Comissão de Constituição e Justiça daquela casa,

¹¹ A medida provisória tem força de lei e entra em vigor automaticamente, após assinatura do presidente da República e publicação no *Diário Oficial da União*, independentemente de análise do Congresso. Sua validade, porém, está restrita a 30 dias.

¹² As oposições tentaram retirar do texto o trecho “mediante autorização, concessão ou permissão”, o que tornaria o substitutivo mais rígido que o texto constitucional. Mesmo os aliados tiveram muitas dúvidas quanto à interpretação da emenda, principalmente com relação ao trecho que diz: “é vedada adoção de MP para regulamentar o inciso XI do art. 21”. Os outros termos da emenda não se encontravam naquele inciso, o que provocou dúvidas de parlamentares do PP, PTB e PL quanto à exclusão do Congresso na regulamentação dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, objeto do inciso XII.

que a aprovou por 16 votos a cinco, sem alterar o texto vindo da Câmara, conforme parecer do senador Francelino Pereira (PFL-MG). Em 3 de julho, o Senado encerrou o semestre legislativo votando em primeiro turno e aprovando por 62 a 12 o fim do monopólio estatal no setor.

Restava ainda para a conclusão do processo a última etapa antes da promulgação da emenda pelo Congresso. E esta ocorreu logo após o retorno dos parlamentares do período de recesso. Em 10 de agosto, os senadores confirmaram sua decisão de permitir a quebra do monopólio estatal, aprovando por 65 a 12 a abertura das telecomunicações aos capitais privados. Assim, como no primeiro turno, foram registradas as dissidências de quatro aliados do governo: Josaphat Marinho (PFL-BA), Emília Fernandes (PTB-RS), Roberto Requião (PMDB-PR) e Carlos Valadares (PP-SE). Encerrava-se, assim, mais um capítulo das reformas constitucionais da ordem econômica. As discussões havidas ao longo da tramitação da emenda prenunciavam um acirrado debate na etapa de sua regulamentação.

Petróleo. A última e mais polêmica emenda apreciada pelo Legislativo teve seu processo deflagrado em 16 de fevereiro de 1995, dia em que o Executivo encaminhou ao Congresso uma proposta de reforma constitucional conferindo uma nova redação para o §1º do art. 177 da Carta de 1988, que estabelece o monopólio estatal do petróleo. A Constituição vigente, em seu art. 177, no que concerne ao setor petróleo, determinava que:

“Constituem monopólio da União:

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

II — a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

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

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

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

Por este artigo não são permitidos os chamados “contratos de risco”, ressalvados aqueles feitos com a Petrobras para pesquisa do petróleo. O art. 20, §1º, ressalva o pagamento, aos estados, municípios, Distrito Federal e órgãos da ad-

ministração direta da União, por sua participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural.

A proposta de emenda nº 6, enviada pelo governo ao Congresso, modifica o §1º, dando-lhe a seguinte redação: “A União poderá contratar com empresas privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições que a lei estabelecer”. O significado da proposta é a manutenção do monopólio do petróleo por parte da União, porém com o fim da reserva de mercado da estatal Petrobras no setor.

Após ser aprovada na fase inicial da tramitação, a emenda passou por ajustes na Comissão Especial, resultando em substitutivo elaborado pelo relator, deputado Lima Neto (PFL-RJ). O §1º do art. 177 passou a ter a seguinte redação: “A União poderá contratar com empresas *estatais* ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições que a lei estabelecer”. O substitutivo acrescenta a possibilidade de contratação de estatais, caso de muitas empresas petrolíferas da Europa e do Oriente Médio.

O relator propôs ainda que fosse adicionado ao art. 177 o §3º, que determina:

“A lei a que se refere o §1º disporá sobre:

I — a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;

II — as condições de contratação;

III — a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União.”

Finalmente, a nova emenda veda a utilização de medida provisória para a regulamentação da matéria, prevista nos incisos I a IV e nos §§1º e 3º do art. 177 da Constituição.

Apesar de a proposta do governo e o substitutivo do relator abrirem a possibilidade de mais empresas participarem do setor petrolífero, a abertura do mesmo não deverá se traduzir imediatamente numa avalanche de investimentos e intensa concorrência nas atividades liberadas, dados os elevados requisitos de capital necessários para operação em escala eficiente. Neste sentido, a formação de parcerias com a Petrobras nas atividades liberadas do monopólio deverá vir primeiro.

Em 7 de junho os deputados se reuniram no plenário da Câmara para votar a emenda símbolo do esgotamento do modelo intervencionista estatal. Vale registrar que, em 1988, os constituintes aprovaram por 441 votos a favor, sete contra e seis abstenções o texto do art. 177. Sete anos mais tarde, o pensamento dominante no Legislativo era completamente oposto, justificado pelos defensores da abertura como condição necessária para o país retomar o desenvolvimento e enfrentar os desafios da competição econômica globalizada. Razões à parte, o concreto é

que o retrato do Brasil vem-se modificando rapidamente, de certa forma absorvendo influências do quadro internacional.

Com um *quorum* recorde de 508 deputados, a Câmara aprovou em primeiro turno, por 364 votos favoráveis, 141 contrários e três abstenções, o início do fim do monopólio da Petrobras na pesquisa, refino, comércio e transporte marítimo de petróleo e seus derivados. Foi uma sessão tensa, com vários debates e tumultos. Manifestações da Central Única dos Trabalhadores e do Movimento dos Sem-Terra resultaram em vidros quebrados na Câmara. Bandeiras do Brasil eram agitadas revivendo o sentimento nacionalista que emoldurou a questão por mais de 40 anos. Até mesmo expedientes como acusações de recebimento de dinheiro por parte do relator foram utilizados pela oposição como forma de alterar o rumo dos acontecimentos. Nada disso, no entanto, foi capaz de encobrir a folgada maioria que se formou no Congresso em torno do fim do monopólio da Petrobras. Ao final da votação, membros da base governista se antecipavam em afirmar que a estatal do petróleo não seria privatizada e que o Congresso é que definiria os critérios da quebra do monopólio. Votaram contra a emenda, fora a oposição, 36 deputados governistas: 23 do PMDB, sete do PSDB, dois do PP, dois do PPR e dois do PTB.

Diante dos acontecimentos verificados na primeira votação, era difícil contar com surpresas que modificassem o panorama de nova vitória do governo. Todavia, o baixo número de deputados, cerca de 450, no meio da tarde daquele 20 de junho, chegou a preocupar o líder do PFL, Inocêncio de Oliveira, que se mostrou propenso a tomar a iniciativa de adiar o segundo turno de votação da emenda, caso não houvesse no mínimo 480 parlamentares. Não foi preciso. No início da noite, após um esforço de convocação, o placar eletrônico registrava a presença de 490 deputados. A fatura do governo estava liquidada. Foram 360 votos a favor, 129 contra e apenas uma abstenção. Encerrada a votação, o presidente da Câmara levou pessoalmente ao presidente do Senado a emenda, um verdadeiro troféu para o governo e sua base política.

A fase seguinte, a de tramitação no Senado, somente começou a ser discutida em agosto, após o recesso parlamentar. No entanto, o senador Ronaldo Cunha Lima (PMDB-PB), escolhido para ser o relator da emenda, desde que assumiu o cargo, em junho, ameaçava alterar o texto vindo da Câmara, a fim de garantir o controle da Petrobras sobre as unidades de prospecção e produção em que a empresa já atuava. Da mesma forma, Cunha Lima desejava que a posterior regulamentação da abertura do setor fosse feita por lei complementar, o que exigiria *quorum* qualificado no Congresso (metade mais um do total de votos dos parlamentares). Pelo texto aprovado na Câmara, a regulamentação da emenda seria através de lei ordinária, que requer maioria simples dos parlamentares presentes à sessão.

As proposições de Cunha Lima chegaram até o presidente da República, que aceitou formalizar, por escrito, o que o relator chamou de “compromisso com o Congresso e com a nação”. Os pontos de destaque do acordo assinado pelo presidente são: a preservação da Petrobras como empresa estatal não-privatizável; a

manutenção sob o controle da estatal das 29 bacias petrolíferas onde a empresa já atua, e a garantia de preferência à Petrobras em todas as concorrências em que as propostas apresentadas estiverem em condições de igualdade. A partir das concessões feitas pelo governo, o relator recuou de sua posição de modificar o texto aprovado na Câmara.

Depois de quatro meses de discussão, o Senado conseguiu aprovar em 18 de outubro, em primeiro turno, por 58 votos a favor e 17 contra, a emenda que pôs fim ao monopólio da Petrobras, praticamente consolidando a abertura do setor do petróleo à iniciativa privada. Durante toda a tramitação no Senado, houve pressão das oposições, liderada pelo senador Roberto Freire, para que o novo órgão regulador não ameaçasse a hegemonia da estatal no setor. Dos políticos da base governista votaram contra a emenda os senadores Josaphat Marinho (PFL-BA), Roberto Requião (PMDB-PR), Onofre Quinan (PMDB-GO), Bernardo Cabral (PPB-AM) e Emília Fernandes (PTB-RS).

A segunda votação do Senado, realizada em 8 de novembro, pôs à lona o monopólio da Petrobras na pesquisa, lavra, refino, importação, exportação e transporte de petróleo e seus derivados. Com uma vitória governamental mais folgada que no primeiro escrutínio — 60 a 15 —, encerrou-se a tramitação das emendas constitucionais que trataram da atividade empresarial do Estado. Apesar de aprovada e promulgada, a flexibilização do monopólio só terá validade após a sua regulamentação pelo Congresso.

4. Comentários finais

A reorientação privatizante que governa o atual processo de reforma do Estado brasileiro, particularmente em sua dimensão empresarial, tem motivações locais e internacionais, já expostas. Cabe, no entanto, uma conjectura. Da mesma forma que o ciclo anterior, estatizante, encontrou ampla acolhida para, posteriormente, ser considerado esgotado, o que há de verdadeiramente irreversível no atual processo?

A curto prazo, as indicações são de aprofundamento. É quase unânime o reconhecimento de que o Estado se encontra virtualmente impossibilitado de cumprir a contento a maior parte de suas atribuições, devendo, por isto, submeter-se a uma completa reforma. A experiência histórica, entretanto, demonstra que a intervenção estatal alterna-se em ciclos. Em determinados momentos, o Estado assume grande variedade de funções. É a fase expansiva, que dificilmente escapa do exagero. Segue-se, então, um encolhimento, acompanhado de reengenharias cujo intuito é recuperar a funcionalidade perdida. O risco agora é o caminho minimalista. Nele, o mercado expõe mais suas falhas. Tem início, então, um novo ciclo estatizante, ainda que com outras especificidades.

De outra natureza é a questão do papel do Estado como agente regulador de atividades exploradas pelos setores público e privado. Em relação aos segmentos examinados neste artigo, o histórico regulamentador não é dos mais abonadores.

Quando prevalecia a propriedade privada, na primeira metade do século, a regulamentação não conduziu à eficiência e muitas vezes gerou “gargalos” e outros impedimentos ao bom funcionamento dos mercados. Com a estatização, a regulamentação tornou-se acessória. Quando voltou a ser efetiva, durante os anos 80, num cenário de desajustes macroeconômicos, outra vez não se pautou por preceitos de eficiência. Persiste, assim, o desafio de utilizar o aparelho regulatório do Estado como instrumento minimizador de ineficiências.

Para que esse objetivo possa vir a ser satisfatoriamente alcançado, o mais elementar e obrigatório dos princípios norteadores do desenho institucional das agências regulamentadoras é o da autonomia de decisões. O isolamento contra pressões políticas ou corporativas pode ser conseguido por meio de regras claras sobre nomeações e permanência nos cargos, a exemplo do que já se passa com os bancos centrais independentes.

Entre as intervenções regulatórias mais freqüentes no período analisado neste artigo, está a fixação de tarifas de serviços públicos para fins distributivos. Para alcançar este objetivo, empresas distribuidoras de energia elétrica ou de saneamento cobram tarifas em blocos, que crescem com a quantidade consumida. Quando a empresa é estatal, essa modalidade de política redistributiva pode ser diretamente subsidiada pelo governo. Isto já não seria tão automático se a empresa fosse privada.

Diversos estudos mostram que, na maioria dos casos, esse mecanismo revela-se regressivo, isto é, beneficia relativamente mais os indivíduos com maiores rendimentos. Mesmo assim, governos de vários países em desenvolvimento, em que o alcance das políticas redistributivas diretas, como programas de renda mínima, é limitado, recorrem ao sistema de preços para complementar suas iniciativas sociais. É importante para o governo ter em mente que, a fim de não perder esse grau de liberdade na execução de suas políticas sociais, sistemas mais explícitos de subsídios precisam ser estabelecidos, entre eles os subsídios cruzados entre classes de usuários. Caso contrário, será difícil convencer a sociedade de que a transferência direta de recursos públicos para empresas privatizadas tem apenas finalidade distributiva.

Referências bibliográficas

Barbosa, F. H. (org.). Empresas estatais no Brasil. In: *Ensaio econômico*. EPGE, 1991.

Bouin, O. E. & Michalet, C. A. *Rebalancing the public and private sectors: developing country experience*. OECD, 1991.

Carvalho, Getulio. *Petrobras: do monopólio aos contratos de risco*. 1976.

Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

IPEA. *Aspectos da participação do governo na economia*. 1976. (Monografia, 26.)

Pereira, Luis Carlos Bresser. O caráter cíclico da intervenção estatal. *Revista de Economia Política*, 9(3), jul./set. 1989.

Trebat, Thomas. J. *Brazil's State owned enterprises. A case study of the State as entrepreneur*. Cambridge University Press. 1983.

Vickers, J. & Yarrow, G. Economic perspectives on privatization. *Journal of Economic Perspectives*, 5(2):111-32, Spring 1994.

Werneck, Rogério L. Furquim. *Uma contribuição à redefinição de objetivos e das formas de controle das empresas estatais no Brasil*. PUC, 1988. (Texto para Discussão. 196.)