

## **Regulação sem dentes**

*Sucesso da privatização de longo prazo depende de marcos regulatórios eficazes*

**MARCELO DE PAIVA ABREU\***

Há mais motivos para elogiar do que para criticar a política de privatização de ativos públicos adotada pelo governo brasileiro desde o início da década de 90. Comparada, por exemplo, com outros países latino-americanos, a experiência de venda desses ativos nunca foi seriamente criticada por favorecer indevidamente licitantes específicos. Apesar das turbulências políticas no período 1990-1994, essa talvez tenha sido a política de governo marcada por maior estabilidade, em flagrante contraste, por exemplo, com as políticas macroeconômicas até 1994 e a de comércio exterior por toda a década. Foi assim mesmo no governo Collor, manifestamente vulnerável a críticas quanto ao padrão de conduta de autoridades na área econômica. Os problemas que se acumularam mais recentemente podem ser considerados technicalidades e, em nenhum momento, deram respaldo a dúvidas quanto à lisura do processo. Parece razoável supor que a privatização das operadoras de telefonia fixa, das geradoras de energia elétrica, bem como das demais distribuidoras, prosseguirá sem grandes percalços.

Mas há indícios de que essa avaliação positiva do processo de privatização possa ser bastante qualificada no futuro e para que isso não ocorra serão necessárias medidas específicas por parte do governo. Os resultados da privatização das empresas estatais produtoras de bens, tais como aço e petroquímicos, são, por sua natureza, de controle mais fácil. A possível exploração de poder de mercado pode ser muito atenuada pela ação governamental de estímulo à concorrência, muito especialmente pela redução de tarifas aduaneiras e barreiras paratarifárias de forma a assegurar a exposição dos mercados relevantes à concorrência internacional.

Já os resultados da privatização de empresas provedoras de serviços públicos são de controle bem mais complexo, pois dependem de marcos regulatórios que ofereçam incentivos corretos para que não haja preços abusivos e os serviços supridos tenham qualidade adequada. A experiência internacional enfatiza as dificuldades de evitar que a privatização se transforme apenas em um processo de conversão de estatais ineficientes, que usam seu poder de mercado para cobrar preços abusivos e oferecer serviço de má qualidade, em empresas privadas que, mesmo com melhor resultado financeiro, também vendam serviços de baixa qualidade e alto custo.

As experiências pioneiras no Reino Unido recomendam que se ponham as barbas de molho. O dia-a-dia da regulação explicita as enormes dificuldades de alcançar soluções consideradas equilibradas por produtores de serviços e consumidores. Na provisão de serviços de água discute-se com calor a necessidade de reduzir significativamente, no período 2000-2005, as tarifas muito majoradas desde a privatização. No transporte ferroviário que, ao contrário do Brasil, faz parte do dia-a-dia de parte substancial da classe média, reina enorme controvérsia com claros indícios de deterioração do desempenho dos 25 operadores privados que exploram a via permanente pública. As multas pagas pelos operadores ao Estado em decorrência de atrasos de trens aumentaram substancialmente nos últimos três meses do ano em contraste com o pagamento de bônus por bom desempenho no mesmo período do ano passado. Os operadores privados alegam que seus padrões de serviço são superiores aos da British Rail em 1993-1995, imediatamente antes da privatização, mas os usuários não aceitam a ineficiência do passado como marco de referência e consideram os resultados da privatização quase que ridículos decorridos dois dos sete anos das atuais franquias de prestação de serviços. No terreno energético, o governo trabalhista trata de defender os últimos empregos nas minas de carvão protelando, por meio de limitações, a substituição, pelas empresas privadas de geração de energia elétrica, de estações termoelétricas consumidoras de carvão por termoelétricas a

gás. As pressões por verticalização e aglutinação no setor são muito significativas. Por outro lado, foi adiado o cronograma de adoção de sistemas que garantam a competição entre diferentes distribuidoras no suprimento de consumidores específicos.

No Brasil, os problemas suscitados pela regulação deverão ser bastantes mais graves, pois os marcos regulatórios foram muito mais mal estruturados que no Reino Unido. Os problemas tenderão a concentrar-se nos setores de energia elétrica e, em menor medida, telecomunicações, havendo, neste último caso, maiores possibilidades de ruptura da situação de monopolista natural do supridor privatizado, pelo menos a mais longo prazo. Em outros setores, como transporte ferroviário, há maiores possibilidades de substituição, e também maior poder de barganha dos compradores de serviços. As dificuldades começam a surgir. No caso de energia elétrica os consumidores fluminenses já enfrentam, certamente com a Light e provavelmente também com a Cerj, clara deterioração na qualidade dos serviços, acompanhada de grande complacência dos respectivos operadores privados. O processo foi também acompanhado por razoável aumento de tarifas.

O padrão de órgão regulador adotado pelo governo privilegia o “patrimônio histórico” setorial ao assegurar a continuidade entre a burocracia do regime anterior de pseudo-regulação com base no Dentei e do DNAE, paradigmas do problema de captura pelos leviatãs regulados, no caso os sistemas Telebrás e Eletrobrás. Não é possível vislumbrar muitos dentes nesses novos órgãos reguladores da provisão de serviços públicos e, portanto, não será fácil evitar que os novos protagonistas abusem de seu poder de mercado. Essa situação, além de intrinsecamente indesejável, poderia estimular, no médio prazo, um movimento pendular de retomo aos excessos regulatórios típicos do passado que levaram ao fim dos investimentos privados na provisão de serviços públicos.

\* Marcelo de Paiva Abreu é Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.