

O SETOR PRODUTIVO ESTATAL E A CRISE DA FEDERAÇÃO NO BRASIL

*Sérgio Roberto Rio do Prado**

Discutiu-se neste seminário a questão federativa de diversos pontos de vista: o aspecto tributário, o financeiro, etc. Todos esses aspectos ficaram bem definidos. Vamos deixar bem claros, a seguir, os termos de partida de nossa análise. Trataremos fundamentalmente, no que se refere a Setor Produtivo Estatal (SPE), dos grandes blocos estatais. Existe uma diferença muito grande entre as empresas estatais de pequeno porte, que têm uma função político-econômica bastante diferenciada, e as empresas estatais de grande porte.

Dessa forma, limitaremos nossa análise ao SPE federativo e tentaremos discutir o seu papel na questão da soldagem do pacto federativo. Buscamos, portanto, analisar o papel que essas grandes empresas estatais tiveram no jogo de poder entre as órbitas federal, estadual e municipal, e como esse papel evoluiu ao longo do processo de crise federativa que se iniciou a partir dos anos 70.

Como sabemos, são os grandes grupos - como Petrobrás, Rede Ferroviária Federal - que formam o SPE federal. No entanto, no caso do setor elétrico, existe uma participação ponderável dos governos estaduais no capital de grandes grupos. Todos os demais grandes grupos do SPE estão sob o controle federal.

** Economista, doutor pelo Instituto de Economia da UNICAMP, no qual é professor.*

Porém, isso não foi sempre assim. É importante registrar que nos anos 50 e 60 os governos estaduais tiveram uma importância muito grande na implantação de vários desses grandes grupos. Nos setores siderúrgico, elétrico e mesmo no de telecomunicações, antes que o governo federal assumisse o controle total, houve uma participação muito grande de investimento dos governos estaduais. Foi nos anos 50 e 60 que se delineou uma alternativa mais federativa de constituição desses grandes blocos estatais. Os únicos blocos puramente federais, desde a origem, foram a Petrobrás e a Companhia Vale do Rio Doce.

No início dos anos 70, praticamente todos esses grandes blocos estatais estavam sob controle do governo federal. Num espaço de dez anos, a União assumiu o controle de todo o setor siderúrgico, do setor de telecomunicações e, progressivamente, do setor portuário. O setor ferroviário já estava sob controle desde os anos 50.

Assim, o governo federal consolidou um determinado modelo para esses grandes blocos estatais, que era decisivamente um modelo de controle federal sobre a atividade desses grupos. A única exceção era o setor elétrico, no qual havia uma participação dominante das empresas estaduais. No setor portuário, embora o governo federal assumisse o controle das empresas, grande parte delas era administrada por governos estaduais em regime de concessão.

Com exceção desses dois casos, todos os demais grandes blocos do SPE estavam, no início dos anos 70, sob controle federal e - o que é muito importante - montados segundo um modelo bastante peculiar e de suma importância para a questão federativa. Ou seja, o modelo que se estruturou nos anos 70 estava apoiado em grandes *holdings* setoriais, com poder de controlar e regular os setores, como, por exemplo, Petrobrás, Dinai, CNP, etc. Assim, o controle efetivo desses setores estava nas mãos, na maioria dos casos, de *holdings* dotadas de um elevado grau de autonomia.

Para grande parte desses setores, as receitas vinculadas - como o imposto único sobre energia elétrica, tarifa de telecomunicações, taxa de melhoramentos dos portos - estavam apoiadas em fundos financeiros, que, geridos para essas grandes *holdings*, permitiam grande mobilidade administrativa e grande capacidade de financiamento e de investimento, sendo essas empresas administradas de forma descentralizada e com um grau elevado de autonomia.

Outra característica que emerge também nesse período, nos anos 70, é a tendência à equalização de tarifas, em todo o País, para os setores de energia elétrica, combustíveis e telecomunicações. Todos têm uma equalização completa de tarifas entre 1974 e 1976,

garantindo uma uniformização total de preços em qualquer ponto do território nacional.

Esse sistema representava um controle descentralizado, ou seja, não havia um controle direto do governo federal, mas existia uma burocracia com grau elevado de autonomia. Por outro lado, implicava um afastamento da órbita estadual e dos interesses regionais, dificultando o acesso às decisões e ao processo alocativo de investimento desses grandes grupos. Com exceção do setor elétrico, todos os demais grandes grupos estatais se transformaram em “sistemas fechados”, nos quais as decisões de investimento e gastos se davam através de processos internos à burocracia desses grandes grupos, cujo acesso, seja dos interesses regionais, seja do Congresso Nacional, era extremamente limitado. Do ponto de vista federativo, isso tem implicações nada desprezíveis, ou seja, o processo de equalização tarifária foi acompanhado por um processo de desenvolvimento de sistemas integrados ao plano nacional de produtividade e distribuição.

O setor de telecomunicações e todo o setor de produção e distribuição de derivados do petróleo são sistemas sofisticados, mas integrados a todo o País, pois necessariamente têm uma densidade, uma complexidade técnica muito alta. Esses sistemas tornaram-se relativamente autônomos, aos quais os interesses político-regionais, e mesmo o Congresso, têm acesso bastante limitado. No entanto, propiciaram, de uma forma ou de outra, a extensão desses serviços à maior parte do território nacional e o desenvolvimento de uma infra-estrutura bastante adequada, suprindo de energia elétrica, comunicações, combustíveis as regiões mais remotas. Todo atendimento às regiões da Amazônia, em termos de energia elétrica e combustíveis, tem sido adequadamente feito por esses grandes complexos geridos pelos grupos estatais. Por outro lado, esses sistemas sempre foram caracterizados por uma profunda falta de nitidez e de transparência em suas operações internas. Os setores de telecomunicações, eletricidade e combustíveis, que são os casos mais típicos, operam sistemas complexos de transferências de recursos entre as regiões do País, através do sistema de tarifas e de redistribuição da receita operacional.

Esses sistemas sistematicamente comandaram o deslocamento de recursos, sobretudo das regiões Sul e Sudeste, às regiões menos desenvolvidas, dando conta, nesse sentido, de funções de fomento, desenvolvimento e redução das disparidades regionais. Entretanto, sempre foram sistemas extremamente “caixas-pretas”, pouco transparentes, nos quais é a burocracia dos grandes grupos que tem o controle efetivo de como se distribuem e de como se alocam esses recursos entre as diversas regiões do País.

Para se ter uma idéia, as transferências de recursos do governo federal às regiões do País têm uma movimentação, talvez, da mesma dimensão desses grandes grupos. Considero o exemplo do setor elétrico o mais característico. Desde os anos 70, existe uma aguda crise que se desenvolveu, a ponto de haver ruptura, nos anos 80, entre as empresas estaduais das regiões Sul e Sudeste, e os órgãos federais. Essa crise sempre esteve centrada no problema da transferência forçada de recursos da receita operacional, feita através da Eletrobrás, para financiamento das empresas concessionárias de outras regiões. O mesmo ocorre com a Telebrás, que utiliza mecanismos pelos quais as empresas mais rentáveis transferem recursos para as concessionárias menos rentáveis, através da contabilização da *holding*.

A Petrobrás também opera pelo menos dois sistemas importantes de transferências inter-regionais de recursos. O primeiro deles é muito conhecido de todos, baseando-se na receita que era gerada pelo imposto único de combustíveis e que durante trinta anos alimentou toda a construção rodoviária no Brasil, através do DNER e dos DER. Este era um sistema de transferência inter-regional de recursos, que se originavam dos combustíveis e eram transferidos e divididos entre os estados e a União. A Petrobrás pratica, da mesma forma, um sistema de equalização de preços de combustíveis em todo o território nacional, o que garante um preço homogêneo para o combustível em todas as suas bases de distribuição, seja no Amapá ou no Chuí. O preço do combustível, hoje, é diferenciado apenas das bases da Petrobrás para a distribuição.

Para dar mais um exemplo, a Rede Ferroviária Federal, que tem unidades regionais cronicamente deficitárias e unidades regionais cronicamente superavitárias, opera, também, através de transferências de recursos em que as suas operações superavitárias localizadas em certas regiões cobrem o déficit estrutural de sua atuação em regiões remotas, com custos operacionais maiores, densidade de tráfego menor, etc.

Essas são as características básicas desses casos, sobre os quais não entraremos em detalhe aqui. Há, portanto, duas características básicas: a concentração no governo federal do poder sobre um conjunto de orçamentos e de sistemas, a qual, seguramente, supera de longe a maior parte dos orçamentos estaduais do Brasil; e a forma fechada (sistema fechado) de administração desses grupos desde os anos 70 até os anos 80.

A partir de uma aparência totalmente homogênea e de tarifas equalizadas, por dentro desses sistemas operavam movimentos intensos de deslocamento, de transferências inter-regionais de recursos e, nesse sentido, eles efetivamente operaram como um elemento de

soldagem de integração econômica, de extensão de infra-estrutura em todo o espaço nacional.

Por mais que se possa (e poder-se-ia à vontade) levantar múltiplos aspectos negativos quanto ao corporativismo, quanto à possível ineficiência existente em muitos desses grupos, é inegável que esse sistema foi construído para operar como um elemento de integração. Não é sem motivo que ele emerge e se consolida nos governos militares, tendo o seu ponto máximo exatamente na gestão Geisel.

Isso pode ser melhor ilustrado tomando o exemplo do setor elétrico. Nos anos 50, quando os sistemas elétricos ainda eram separados, não existia a interligação nacional. Assim, investir em geração de energia elétrica em São Paulo, no Rio Grande do Sul ou em Minas Gerais era um problema regional sério. Existia o engajamento das elites locais, dos interesses econômicos industriais e da burocracia estatal para que fosse feito o investimento em geração de energia elétrica. Era um problema político-regional relevante o investimento em geração de eletricidade. À medida que avança a interligação dos sistemas, do ponto de vista dos interesses econômicos regionais, passa a ser irrelevante se em São Paulo, por exemplo, a CESP fazia uma usina ou se ela era feita no Rio Grande do Sul, no Rio Uruguai ou na Amazônia, uma vez que havia, até recentemente, uma tarifa equalizada em âmbito nacional, com um sistema interligado que provia a distribuição dessa energia em todo o território nacional.

Esse grande sistema fechado, interligado, apoiado numa tarifa equalizada, com os consumidores defrontando-se com um único preço, teve o mérito de afastar dos setores produtivos a inserção de interesses regionais. À medida que o Estado foi capaz de prover minimamente o desenvolvimento desses sistemas com a extensão das redes de distribuição, perdem relevância determinados problemas que, no passado, eram relevantes para as economias regionais. Não é sem razão que no setor elétrico os conflitos acabam assumindo caráter de desavenças intragovernamentais entre as burocracias estaduais e entre governos estaduais e o governo federal, como, por exemplo, é o caso da Eletrobrás. Passa a ser fundamentalmente um conflito interno. Isso se soma ao fato de que a criação de sistemas fechados, apoiados no financiamento tarifário desses grandes grupos, praticamente afastou os tesouros estaduais do financiamento desses grupos estatais, mesmo no setor elétrico, em que o controle do capital continua com uma grande participação dos estados. A participação dos governos estaduais nesses financiamentos foi relevante até os anos cinquenta e sessenta.

Do ponto de vista da articulação federativa, esses grandes grupos estatais acabaram constituindo-se quase num terceiro grande poder federativo, tendo em vista a dimensão dos recursos que controlam, apesar da enorme dificuldade de entender os sistemas de transferências de reserva global de garantia, reserva global de reversão, todos os mecanismos financeiros que controlam a transferência de recursos dentro desses grupos. É quase impossível saber quais os critérios e mecanismos que controlam a equalização de preços nacionais da Petrobrás, que sempre foi uma eminência de obscuridade.

Esses aspectos fizeram com que os grandes grupos operassem como um fator de integração e de homogeneidade, mas se transformassem em “caixas-pretas”, obscuros, pouco transparentes, aos quais nem os interesses regionais nem o Congresso tinham formas de acesso formalizadas. Apenas na Constituição de 1988 se instituiu uma forma de controle parlamentar sobre o SPE, que é o chamado Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, mas que tem sido um mecanismo de controle extremamente limitado e precário. A possibilidade de interferência, de discussão dos orçamentos das empresas estatais pelo Congresso, tem sido extremamente limitada pelas regras vigentes para esse mecanismo.

Esses sistemas, contudo, têm alguns aspectos positivos. Por outro lado, do ponto de vista democrático e federativo, eles têm resultado num isolamento do processo decisório de grande parte de gastos que são efetivamente relevantes para os problemas regionais e para as diversas regiões do País. Do ponto de vista econômico desses grandes grupos, a operação desses sistemas fechados sempre significou, no essencial, transferência de recursos operacionais das regiões Sul e Sudeste para as demais regiões do País. Esse é o mecanismo que opera em todos esses grandes grupos.

Do ponto de vista do impacto econômico do investimento desses grandes grupos e do seu gasto de pessoal, existe um efeito de natureza contrária, porque tal impacto econômico tende a se concentrar fortemente em regiões desenvolvidas do País. Se analisarmos o investimento dos grandes grupos, verificaremos que ele se manifesta, em última instância, em demanda por equipamentos, produtos industrializados e serviços fortemente concentrados nos estados desenvolvidos. Então, mesmo que uma usina hidrelétrica seja construída na Amazônia, exceto pela mão-de-obra não-qualificada que ela mobiliza localmente, o impacto econômico relevante dela resulta, em último caso, em demanda para empresas prestadoras de serviços, empreiteiras e empresas industriais localizadas nas regiões mais desenvolvidas do País.

Do ponto de vista do emprego gerado por esses grandes grupos, conforme conclusão de nossa pesquisa, existe uma forte concentração também nas regiões Sul e Sudeste, pois as atividades de produção tendem a se localizar nessas regiões, como, por exemplo, extração e refino de petróleo. A própria geração de energia elétrica ainda está predominantemente centrada nas reservas hidrológicas do Sul-Sudeste, e a localização nessas regiões dos mercados de telecomunicações, de eletricidade e de combustíveis tende a concentrar a maior parte do gasto de pessoal nos estados desenvolvidos.

O impacto efetivo quanto à descentralização do desenvolvimento econômico ocorre, definitivamente, no papel de extensão dos serviços de suprimento de insumos básicos e de infra-estrutura para as regiões mais atrasadas. É do ponto de vista da oferta de bens de serviços que a atuação desses grupos se manifesta com um impacto dinâmico e descentralizador.

Entretanto, o gasto, principalmente de investimento, opera de uma forma claramente centralizadora, pois as grandes empresas, empreiteiras, construtoras, indústrias de equipamentos de telecomunicações ou de equipamento industrial de refino de petróleo, empresas especialistas em prospecção de petróleo, em geral setores de alta tecnologia, tendem a se concentrar também nos estados desenvolvidos.

O SPE, do ponto de vista do impacto econômico, é, talvez, mais concentrador do que descentralizador. O fato de o governo federal centralizar e controlar praticamente todos esses grandes grupos, a partir dos anos 70, e o fato paralelo de que os governos estaduais se mantiveram afastados da problemática da maioria desses setores - ao mesmo tempo que se desenvolve a crise fiscal e, basicamente, o seu aspecto mais nítido e forte, que é a fragilização do governo federal do ponto de vista fiscal e financeiro - fizeram com que o SPE entrasse nesse processo de crise e de progressivo estrangulamento. Ao longo dos anos 80, o investimento desses grandes grupos foi reduzido a níveis ínfimos. O estrangulamento financeiro e as restrições que marcaram o governo federal e o Tesouro foram estendidos e semelhantes para os grandes grupos estatais: Esse desenvolvimento da crise, sem dúvida alguma, criou a base do impulso para o processo de privatização iniciado com o governo Collor, o qual está hoje firmemente na agenda do governo federal. Na possibilidade da vitória de Fernando Henrique Cardoso, esse processo seguramente será retomado com toda a energia, o que não ocorre no momento, pois o senhor Itamar Franco não permite.

A privatização é, do meu ponto de vista, um resultado da crise fiscal. Através dela o governo federal foi colocado contra a parede,

tendendo a optar pela transformação do valor patrimonial desses ativos, na forma de receita de curto prazo, para quitar dívida pública ou para resolver seu problema de caixa de curto prazo. Isso nos conduz ao problema da distribuição federativa de recursos, aos efeitos da Constituição de 1988, que reduziu o alcance do governo federal aos recursos fiscais. Essa problemática coloca, claramente, o seguinte quadro: o governo federal tende (e muito possivelmente manterá essa posição) a ampliar o processo de privatização com finalidades fiscais de curto prazo. Por outro lado, as empresas estatais, esses grandes blocos, prestam serviços que são fundamentais para as regiões brasileiras. A mudança de situação de empresa pública, como a que temos hoje, pela privatizada, seguramente implicará também uma mudança na natureza dos serviços prestados. Assim, haverá problemas com o lado público da atuação desses grandes grupos, o que certamente provocará impactos regionais significativos. Eventualmente, a privatização pode até trazer impactos regionais positivos em alguns casos, mas trará muitos problemas (principalmente para as regiões financeiras mais frágeis), uma vez que ficará comprometida a atuação pública desses grupos.

Assim, até que ponto, com a fragilidade que o governo federal apresenta hoje e num contexto de debate sobre redefinição dos encargos nacionais, existiria uma alternativa federativa para possíveis mudanças estruturais nesses grandes grupos estatais? A opção que se tem colocado é entre estatismo federativo e privatização. O governo federal, sem recursos para manter o investimento dessas grandes empresas e querendo levantar recursos no curto prazo, tem optado por um processo de privatização forte. Recentemente, na Medida Provisória do Real, o governo criou um fundo no qual todas as ações não necessárias ao controle dos grandes grupos poderão ser vendidas com a finalidade específica de reduzir a dívida pública.

Existiria, pelo menos em alguns grupos, uma opção diferente que mantivesse a presença estatal de forma significativa, mas não exclusivamente federal como tem sido? Nós temos o exemplo do setor portuário, em que a presença estadual já é relevante e o governo federal extinguiu a sua *holding* controladora. Até que ponto haveria interesse ou seria relevante uma ampliação da participação estadual, assumindo, talvez substituindo, o papel do governo federal nesses setores? No setor elétrico, as mudanças recentes, que têm sido encaminhadas pelo próprio setor, apontam para maior autonomia das empresas estaduais em busca de formas de parcerias, de associação e de consórcios com o setor privado. Já existe, em embrião, um modelo pelo qual é possível preservar a presença estatal e as empresas estatais,

abrindo espaço para a entrada do investimento privado, inclusive de uma forma associada.

Por outro lado, há um conflito federativo em torno da receita fiscal, que levou a União, principalmente a partir de 1988, a restringir sua participação nos recursos fiscais enquanto mantém um volume muito grande de encargos, sobretudo os financeiros. Esse conflito não está separado do problema das empresas estatais federais e da privatização. Na medida em que o País não consiga equacionar-se financeiramente e que não seja feita uma rediscussão mínima da apropriação desses recursos, a União será empurrada, seguramente, para um processo de privatização selvagem, liquidando ativos para enfrentar seus problemas de caixa de curto prazo. Isso, com certeza, não estará isento de efeitos significativos para as economias regionais, dada a dimensão e importância da atuação desses grandes grupos estatais no setor de infra-estrutura e insumos básicos para todas as regiões do País, principalmente para as mais atrasadas.

Existe uma vinculação muito clara entre esses dois problemas que merece melhor discussão. Qual seria o espaço para evitar uma privatização selvagem? Talvez rediscutindo as responsabilidades e as formas de parceria entre os diversos níveis de governo. No caso dos grupos citados, é possível estabelecer uma nova forma de dividir, de trabalhar federativamente, que permita preservar a presença pública, fundamental nesses setores. Só assim seria possível evitar um processo neoliberal selvagem de entrega total de ativos ao mercado, como querem os atuais apóstolos da privatização radical.