

Regular para quê?

COM O SETOR DO PETRÓLEO, COMPLETA-SE ESBOÇO DO NOVO MARCO DE REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA

OTAVIANO CANUTO

Em termos de regulação da concorrência, está delineado em grandes linhas o esboço do novo marco institucional de operação da economia brasileira. De um lado, há instâncias como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) servindo de instrumento geral a ser acionado diante de eventuais práticas anticompetitivas de agentes econômicos. De outro, agências específicas vêm materializando a metamorfose do Estado interventor-produtor em Estado regulador – telecomunicações, energia elétrica e petróleo – em setores nos quais são consideradas necessárias formas mais ativas de regulação.

A particularidade do aparato regulatório em cada um desses casos setoriais decorre do fato de que regular concorrência supõe responder a duas perguntas prévias: para que e como induzir os agentes objeto da regulação a se mover na direção correspondente. Especificidades das estruturas nos setores impossibilitam, desde logo, soluções homogêneas sobre como fazer. No tocante aos objetivos, por sua vez, mesmo que possam ser estabelecidos como algo genérico do tipo “maximizar a produção”

ou “obter preços mínimos”, dificilmente se reduzem a uma agenda única em todas as áreas de atuação.

Comparemos, por exemplo, as características específicas de energia elétrica, telecomunicações e petróleo. O atendimento a mercados de energia elétrica e de serviços de telecomunicações envolve necessariamente a produção local, por mais que, no segundo caso, as mudanças tecnológicas tenham tornado comercializáveis alguns de seus produtos através das fronteiras. Em contraste, o caráter global do mercado petrolífero, ou seja, a dissociação entre consumo e produção, em nível internacional, já

esteve presente desde seus primórdios. Segue-se, portanto, a conclusão de que objetivos de produção doméstica, quando são perseguidos, supõem algo mais, neste último caso, que mercados locais em expansão.

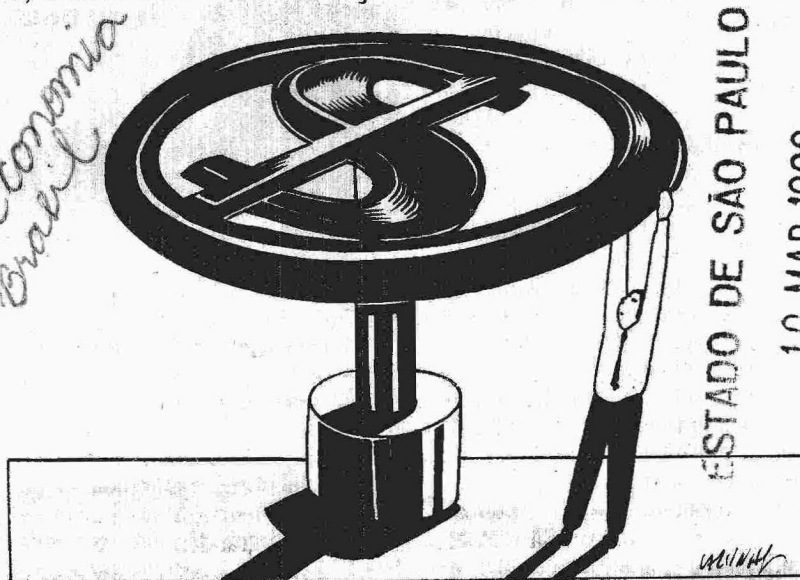
Talvez seja essa uma das razões pelas quais, no setor petrolífero, segundo o suplemento especial de 22 de dezembro da revista *Petroleum & Energy Intelligence Weekly (PIU)*, a privatização não tem exercido impacto significativo nas posições das empresas

líderes – ao contrário, por exemplo, do que ocorreu nas telecomunicações. No ranking das 50 maiores apresentado nesse número da revista, 30 empresas tinham alguma participação acionária es-

tatal significativa, incluindo 9 entre as 15 maiores. Embora houvesse menor número de estatais do que no ranking anterior, estas corresponderam a 10 das 16 empresas que ascenderam – incluindo a Petrobrás, do 16.º para o 15.º lugar. Provavelmente, esse comportamento diferenciado do setor decorre de relutância de alguns governos nacionais em abandonar garantias de produção doméstica, pelo menos nos casos em que não

tenha sido proposta a possibilidade de transferência de propriedade para agentes privados locais.

Ao manter a maioria estatal na propriedade da Petrobrás, enquanto abria o monopólio desta no Brasil, o governo optou na prática por um movimento não muito divergente do exterior. Durante um painel do seminário organizado pelo Instituto Brasileiro do Petróleo e a Fundação Getúlio Vargas, em maio de 1996, sobre a regulamentação da indústria do petróleo no Brasil, disse o ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luís Carlos Bresser Pereira: “Pode-se ter uma regulamentação que garanta ou promova o monopólio. (...) Pode-se ter uma regulamentação no sentido exatamente oposto, quero dizer, que garanta a ampla, total e absoluta concorrência na defesa do interesse do consumidor. Será que são só essas duas as alternativas?” Referindo-se à segunda, continuou o ministro: “Não é o objetivo do Brasil, não creio que seja o dos Estados Unidos, não creio que seja o da Inglaterra, não creio que seja o de país nenhum. (...) O objetivo é promover o investimento no Brasil, o objetivo é promover o investimento na França, na Inglaterra.” A combinação entre abertura do setor e não-privatização da Petrobrás prevaleceu como aposta governamental em tal dire-



ESTADO DE SÃO PAULO

10 MAR 1998

ção.

É extremamente difícil mensurar o desafio competitivo que a Petrobrás terá de cobrir em seu novo regime de operação. Comparações entre empresas no setor envolvem medidas heterogêneas. Basta observar o fato de que, entre as 15 maiores do ranking da *PIU*, embora todas integrem atividades de produção e refinaria, em termos relativos as empresas privadas se concentram nesta segunda atividade, enquanto as públicas estão na primeira, com exceção da Petrobrás e da Pertamina (Indonésia). Isso dificulta o uso de índices comparativos de produtividade, como faturamento por empregado ou índices de produção física, entre empresas dos dois grupos. Mesmo quando cotejamos os dados disponíveis de receita por empregado para as estatais no ranking da *PIU*, encontramos valores dispersos tais como US\$ 1.488 para a KPC (Kuwait), US\$ 680 para a PDV (Venezuela), US\$ 616 para a Petrobrás, US\$ 397 para a Pertamina e US\$ 241 para a Pemex (México).

De qualquer modo, relatórios técnicos da Merrill Lynch e do Banco Fator apresentam-se otimistas quanto ao futuro de crescimento da Petrobrás. A lei, aprovada em agosto de 1997, que deu à empresa um prazo de três anos para produzir nas áreas com petróleo já descoberto, acelerou sua disposição a associar-se com outras firmas. Entre outros fatores, os relatórios apontam que, mesmo com a tendência de queda no preço internacional do produto, o custo de produção doméstica ainda permanecerá inferior ao preço do importado, o que fará do aumento de produção local uma oportunidade lucrativa de substituição de importações. Não admira que os relatórios antevejam uma estação de caça às ações da empresa.

■ Otaviano Canuto, professor do Instituto de Economia da Unicamp, é co-autor de “A Nova Economia Internacional: uma perspectiva brasileira” (Campus) e autor de “Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia” (Nobel). e-mail: ocanuto@eco.unicamp.br