

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**NEOLIBERALISMO E PRIVATIZAÇÕES NO
BRASIL: O SISTEMA DE TELEFONIA TELEBRÁS
NA DÉCADA DE 1990.**

RODRIGO FERNANDES DO COUTO
Matrícula nº 104041198

ORIENTADOR: Prof. Almir Pita Freitas Filho

MARÇO 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**NEOLIBERALISMO E PRIVATIZAÇÕES NO
BRASIL: O SISTEMA DE TELEFONIA TELEBRÁS
NA DÉCADA DE 1990.**

RODRIGO FERNANDES DO COUTO

Matrícula nº 104041198

ORIENTADOR: Prof. Almir Pita Freitas Filho

MARÇO 2010

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.

Dedico este trabalho aos meus pais, Armindo e Marta, por todo amor e dedicação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao professor Almir Pita por toda a orientação e amizade durante os meses de orientação deste trabalho.

Agradeço aos professores do Instituto de Economia da UFRJ pelo ensino de qualidade e dedicação ao longo da minha jornada de aprendizado.

Agradeço aos funcionários do Instituto de Economia da UFRJ pela atenção e serviços prestados ao longo de minha graduação.

Agradeço aos meus pais, irmã e família por todo incentivo, compreensão e amor que me permitiram chegar aqui.

Agradeço à Daniela, que esteve comigo do início ao fim, por todo o apoio, carinho e companheirismo.

RESUMO

Com o objetivo de compreender os processos de privatização ocorridos no Brasil, a presente monografia aborda o processo de ascensão mundial do Neoliberalismo nas últimas décadas. Compreendido o atual cenário, procura-se analisar as mudanças institucionais, ocorridas no Brasil, na década de 1990, com a finalidade de propiciar a realização dos processos de privatização, em especial, a privatização das empresas de telecomunicações. Por fim, será explicado o processo de privatização do Sistema Telebrás.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	9
1.1 – Liberalismo e Neoliberalismo: A continuidade das idéias	9
1.2 – Origem e Ascensão do Neoliberalismo	11
1.3 – O Estado Neoliberal na Teoria	17
CAPÍTULO 2 – OS ANOS 1990 NO BRASIL	20
2.1 – A Estatização no Brasil	20
2.2 – A Conjuntura Brasileira e a Eleição de Collor	22
2.3 – O Plano Nacional de Desestatização (PND)	23
2.3.1 – A Criação do PND e seus Objetivos	24
2.3.2 – O Modelo Institucional do Plano	26
2.3.3 – Os Modelos de Privatização	28
2.4 – O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)	30
2.4.1 – A Economia no Período	30
2.4.2 – A Criação da Lei das Concessões	31
2.4.3 – A Peculiaridade da Privatização de Serviços Públicos	32
2.4.4 – A Necessidade da Regulação	32
2.4.5 – O Argumento de Empresas Deficitárias	34
2.5 – As Fases do Processo de Desestatização	35
CAPÍTULO 3 – O SISTEMA TELEBRÁS E SUA PRIVATIZAÇÃO	40
3.1 – O Sistema Telebrás	40
3.2 – O Realinhamento Tarifário	41
3.3 – Contexto Regulatório	43
3.4 – O Modelo de Privatização Adotado	47
3.5 – A Privatização da Telebrás	47
3.6 – As Particularidades do Processo Brasileiro	51
CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

INTRODUÇÃO

Na década de 1990 observou-se a eclosão de um intenso processo de desestatização na economia brasileira, onde muitos programas de governos e políticas adotadas tiveram como base as idéias Neoliberais. Dessa forma, iniciaremos nosso trabalho abordando a origem e o processo de ascensão dessas idéias, principalmente após o esgotamento do modelo de acumulação de capital centrado no forte papel intervencionista do Estado.

Para isso, este trabalho se divide em três capítulos, além da conclusão e desta introdução. No capítulo 1, para melhor entendimento do ideário Neoliberal e a fim de dar embasamento teórico ao processo estudado, são abordados o surgimento e, principalmente, a ascensão das idéias Neoliberais no contexto da crise do pensamento Keynesiano a partir da década de 1970. Discute-se ainda na parte final do capítulo as idéias Neoliberais adotadas na prática.

O capítulo 2 trará uma revisão da origem do processo de privatização ocorrido no Brasil. Em sua segunda seção será abordada a conjuntura brasileira no início da década de 1990 e as propostas do então presidente Fernando Collor de Melo. Posteriormente, será analisado o Plano Nacional de Desestatização. Em sua quarta seção analisaremos as mudanças institucionais e regulatórias ocorridas no governo Fernando Henrique Cardoso. Na parte final do capítulo, será explicitado as fases do processo de desestatização.

No capítulo 3 apresentaremos a parte específica da privatização do setor de telecomunicações. Iniciaremos o assunto mostrando como estava estruturado o sistema Telebrás na década de 1990. Na segunda seção abordaremos o aspecto tarifário e posteriormente o cenário regulatório que foi criado durante o período. Em seguida será analisado o modelo de privatização adotado e explicitado como ocorreu o processo de privatização do sistema Telebrás. Por fim, analisaremos as particularidades do caso brasileiro em relação aos países da América Latina.

CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo tem por objetivo justificar a implementação deste trabalho, ou seja, validá-lo enquanto produção científica de relevância por meio da apresentação dos pilares que compõem este estudo. Nesse sentido, cabe ressaltar os pontos os quais julgou-se pertinente à devida análise. São eles: a continuidade das idéias do Liberalismo na nova visão Liberal, a origem e o processo de ascensão do Neoliberalismo, assim como a visão do Estado Neoliberal na teoria.

O Neoliberalismo consiste em uma doutrina político-econômica onde o principal pilar é a redução do papel do Estado na esfera econômica, ou seja, a mínima intervenção estatal na economia.

Abordaremos inicialmente as relações de diferença e continuidade entre o Neoliberalismo e o Liberalismo dos séculos XVIII e XIX. Posteriormente será abordado a origem e o caminho que levou a ascensão do Neoliberalismo, nas visões de José Luis Fiori e Perry Anderson, a uma dimensão universal e hegemônica. Em seguida trataremos da visão teórica, de David Harvey, do Estado Neoliberal.

1.1 – Liberalismo e Neoliberalismo: A Continuidade das Idéias

Na concepção de Fiori (1997), não há diferença teórica entre o velho Liberalismo, nascido no século XVIII e reformulado no século XIX, e o novo Liberalismo do século XX. A idéia, anunciada por Adam Smith, da busca da despolitização total dos mercados e a liberdade absoluta de circulação dos indivíduos e dos capitais privados permanece em voga na visão Neoliberal de Estado e política o menos intervencionista possível. Assim como a defesa austera do individualismo.

Na percepção de Adam Smith, os comerciantes e mercadores ao agirem movidos apenas pelos seus próprios interesses, são levados a promover o bem-estar da sociedade e o crescimento da economia, sem a necessidade de intervenção do Estado. Dessa forma, Smith considerava o individualismo benéfico, não só para toda a sociedade, mais também para o crescimento da economia.

Assim, Fiori (1997) entende que o tema da igualdade social, na visão Neoliberal, também permaneceu alinhado a visão Liberal do século XVIII apenas enquanto igualdade de oportunidades quando afirma que:

O Liberalismo, no século XVIII, como no século XIX e neste final de século XX, sempre foi radicalmente contrário à busca de um maior grau de igualdade entre os indivíduos e grupos sociais, pela via de uma intervenção pública orientada pelo princípio da universalidade ou da igualação dos resultados (p. 212).

O Liberalismo sempre defendeu a igualdade das condições iniciais, condições de partida. A partir desse ponto, as diferenças e competências de cada indivíduo gerariam resultados distintos, vistos como legítimos e necessários para a própria dinâmica da sociedade democrática capitalista.

Nas idéias de Adam Smith, assim como em publicações recentes, percebemos a defesa da necessidade da intervenção pública naquelas áreas de interesse coletivo que não sejam rentáveis para os capitais privados ou em áreas onde se manifestem situações de carência social. Dessa forma, Fiori (1997) entende que:

Não é algo que descaracterize uma posição como Neoliberal, a defesa, por exemplo, em investimento de infra-estrutura, não. Adam Smith defendeu isso. Stuart Mill defendeu isso e o Banco Mundial, hoje, apenas para tomar uma das catedrais do pensamento Neoliberal, defende o mesmo. (p. 213).

Porém, Fiori reconhece alguns fatos que tornam o Liberalismo do final do século XX singular. Ressaltamos primeiramente o fato de que estas mesmas idéias e políticas se combinaram de forma indiscutivelmente virtuosa no período de 1970 até 1990, com as transformações econômicas e políticas que o capitalismo vem vivendo desde a sua crise de 1973. Segundo Fiori (1997) “De modo tal que muitas vezes foi a força das idéias, da ideologia e da teoria, orientando as políticas, que abriu os caminhos para o avanço da desregulamentação generalizada nos mercados através do mundo” (p. 151).

Uma segunda diferença é a indiscutível difusão das idéias liberais pelos países do Leste Europeu e Asiáticos após a derrota comunista.

Como terceira diferença podemos ressaltar que o novo Liberalismo aparece como uma vitória ideológica contra a política e contra os trabalhadores. Isso porque a vitória Neoliberal ocorre logo após uma época em que as políticas públicas e a luta dos trabalhadores conseguiram em conjunto construir uma obra institucional chamada Welfare State.

De acordo com Anderson (1995), o Neoliberalismo é um fenômeno distinto do simples Liberalismo clássico do século passado. Ele o entende como uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar.

1.2 – Origem e Ascensão do Neoliberalismo

Fiori (1997) considera importante ressaltar que a ascensão do Neoliberalismo não ocorreu de forma linear e nem da mesma maneira em todos os países. Mas, mesmo assim, é possível dizer em linhas amplas e simplificadas que o processo de ascensão obedeceu a determinadas etapas fundamentais.

A primeira etapa foi o período em que germinaram as idéias expostas pelo economista austríaco Frederich Hayek no final da Segunda Guerra. Hayek antecipou as críticas a intervenção igualitária do Welfare State. Porém, o longo período de hegemonia e sucesso do pensamento Keynesiano e social-democrata mantiveram as idéias liberais de Hayek e de seus discípulos da escola austríaca numa espécie de resistência clandestina.

Anderson (1995) compartilha da mesma visão ao mencionar que o texto de origem escrito por Hayek em 1944, O Caminho da Servidão, foi um ataque contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.

Em 1947, em uma reunião de Friedrich Hayek com Milton Friedman, Karl Popper, Michael Polanyi, entre outros, foi fundada a Sociedade de Mont Pèlerin. Seu propósito era combater o Keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de Capitalismo, duro e livre de regras para o futuro.

As condições para a difusão dessas propostas não eram de todo favoráveis, uma vez que o capitalismo estava entrando numa longa fase de auge sem precedentes, sua idade de ouro.

Por esta razão, não pareciam muito verossímeis os avisos Neoliberais dos perigos que representavam qualquer regulação do mercado por parte do Estado. A polêmica contra a regulação social, no entanto, teve uma repercussão um pouco maior. Hayek e seus companheiros argumentavam que o igualitarismo promovido pelo Estado de bem-estar destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos.

A segunda etapa, destacada por Fiori (1997), ocorre nas décadas de 1960 e 1970, quando aquelas idéias de Hayek e as agora de Milton Friedman, começam a ganhar espaço acadêmico, principalmente nas universidades norte-americanas. É deste período que esta teoria se torna hegemônica dentro da Academia americana.

Na avaliação de Anderson (1995), a expansão dessas idéias ocorreu em virtude da mudança do cenário mundial com a chegada da crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista caiu numa longa e profunda recessão, combinando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. A partir desse momento as idéias Neoliberais passaram a ganhar espaço.

Para Fiori (1997), a etapa seguinte nesta evolução do Neoliberalismo em direção a conquista do poder e da hegemonia mundial ocorre no momento decisivo da passagem do campo teórico para o campo da política. Isso aconteceu com a chegada ao governo das forças Liberal-conservadoras com a vitória de Margaret Thatcher, em 1979, na Inglaterra, Ronald Reagan, em 1980, nos Estados Unidos e Helmut Kohl, em 1982, na Alemanha. Este foi o momento em que ocorre a virada no plano político e os governos das principais economias do mundo passam a enxergar e obedecer, como essenciais, as idéias oriundas do discurso acadêmico Neoliberal.

Neste momento, e no governo evidentemente, as teorias perderam muito da sua dimensão formalizada e acadêmica. Elas foram retraduzidas para o plano prático e se transformaram, primeiro, nas políticas públicas pioneiramente experimentadas pela sta. Thatcher na Inglaterra, organizadas em torno do tripé básico da “desregulação”, da “privatização” e da “abertura comercial”. Mas, logo depois, estas mesmas idéias foram consagradas por várias organizações multilaterais que se transformaram, na prática, no núcleo duro de formulação do pensamento e das políticas Neoliberais voltadas para “ajustamento econômico” da periferia capitalista e também, é óbvio, da América Latina. (p.217).

De acordo com Anderson (1995), Hayek e seus companheiros afirmavam que as raízes da crise estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário. Assim, destacavam as pressões reivindicativas sobre os salários e as pressões para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais como sendo as principais causas da queda na acumulação de capital. Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários.

Como saída os mesmos apontavam a manutenção de um Estado forte na capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas pouco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas.

Na avaliação de Anderson (1995), a estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso, seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos.

Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Dessa forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então as voltas com uma estaginflação. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos.

Assim, Anderson (1995) afirma que a hegemonia deste programa levou aproximadamente uma década, os anos 1970, quando a maioria dos governos da OCDE, Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento, tratava de aplicar remédios keynesianos às crises econômicas.

A partir desse ponto, a onda de direitização desses anos tinha um fundo político para além da crise econômica do período. Em 1978, a Guerra Fria eclodiu com a intervenção soviética no Afeganistão e a decisão norte-americana de incrementar uma nova geração de foguetes nucleares na Europa Ocidental.

Para Anderson (1995), o ideário Neoliberal havia sempre incluído, como componente central, o anticomunismo mais intransigente de todas as correntes capitalistas do pós-guerra. O novo combate contra a servidão humana mais completa aos olhos dos Neoliberais inevitavelmente fortaleceu o poder de atração do Neoliberalismo político, consolidando o predomínio da nova direita na Europa e na América do Norte. Os anos 1980 viram o triunfo da ideologia Neoliberal nesta região do capitalismo avançado.

Na visão do mesmo autor, o modelo inglês de governo Neoliberal foi o mais puro. Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos e aboliram controles sobre fluxos financeiros. Além disso, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical, cortaram gastos sociais e se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como aço, eletricidade, petróleo, gás e água. Esse pacote de medidas foi o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências Neoliberais em países de capitalismo avançado.

O mesmo autor considera ainda que a variante norte-americana foi bem distinta, uma vez que a prioridade Neoliberal era a competição militar com a União Soviética. Nos Estados Unidos as medidas foram concebidas como uma estratégia para quebrar a economia soviética e, por esta via, derrubar o regime comunista na Rússia. Deve-se ressaltar que, na política interna, Reagan também reduziu os impostos em favor dos ricos, elevou as taxas de juros e investiu contra o movimento sindical organizado. Mas, decididamente, não respeitou a disciplina orçamentária. Ao contrário, lançou-se numa

corrida armamentista sem precedentes, envolvendo gastos militares enormes, que criaram um elevado déficit público.

Segundo Anderson (1995), no continente europeu, os governos de direita deste período praticaram um Neoliberalismo mais cauteloso, mantendo a ênfase na disciplina orçamentária e nas reformas fiscais, mais do que em cortes brutais de gastos sociais ou enfrentamentos deliberados com os sindicatos.

Enquanto a maioria dos países do norte da Europa elegia governos de direita empenhados em várias versões do Neoliberalismo, no sul do continente chegavam ao poder, pela primeira vez, governos de esquerda, chamados de Euro-socialistas. Mas esses governos fracassaram, e em 1982 e 1983 os governos socialistas se viram forçados pelos mercados financeiros internacionais a mudarem seus cursos e adotarem uma política próxima à ortodoxia Neoliberal, com prioridade para a estabilidade monetária, a contenção do orçamento, concessões fiscais aos detentores de capital e abandono do pleno emprego.

Anderson (1995) ressalta que, no início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a pôr em prática políticas Neoliberais. No entanto, em um momento posterior, qualquer governo, inclusive os que se auto proclamavam e se acreditavam de esquerda, passaram a adotar tais medidas.

Pela visão do mesmo autor, o Neoliberalismo havia começado tomando a social-democracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado, provocando uma hostilidade recíproca por parte da social-democracia. Depois, os governos social-democratas se mostraram os mais resolutos em aplicar políticas Neoliberais.

Na concepção de Fiori (1997), em uma quarta etapa, que ocorre a partir da derrota do mundo comunista, as idéias Neoliberais atingem os últimos redutos de resistência. É neste mesmo momento, no final dos anos 1980, que essas idéias chegam a América Latina e, em particular ao Brasil, por dois caminhos distintos: o econômico e o político. Segundo Fiori (1997), o caminho econômico se deu em virtude da renegociação das dívidas externas. Como exigência para a renegociação foi necessária a aceitação de condicionantes e de políticas e reformas econômicas de corte Liberal. Simultaneamente,

no campo político, tivemos uma adesão crescente por parte das elites econômicas e políticas latino-americanas ao novo ideário Liberal, independentemente do passado partidário, ideológico ou teórico

Nesse período, em uma reunião realizada em Washington, com o objetivo de analisar o panorama mundial e propor alternativas, foi produzido um documento chamado “Consenso de Washington”. Esse documento continha recomendações de políticas econômicas, cogitadas pelas instituições financeiras baseadas em Washington, que deveriam ser aplicadas nos países da América Latina.

Na visão de Souza (2007), esse ideário sistematizava o que passou a se chamar de Neoliberalismo, onde os principais pontos seriam a abertura econômica, desestatização, desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho.

Segundo Batista (1994), o Consenso de Washington documentou o escancaramento das economias latino-americanas, mediante processo em que acabou se usando mais a persuasão do que a pressão econômica direta, embora esta constituísse todo o tempo o pano de fundo do competente trabalho de convencimento.

Ainda pela visão do mesmo autor, o documento revelou-se inadequado quando se tem em conta que sua avaliação e prescrições se aplicam de maneira uniforme a todos os países da região, independentemente das diferenças de tamanho, de estágio de desenvolvimento ou dos problemas que estejam concretamente enfrentando.

Para Anderson (1995), os novos governantes das economias pós-comunistas no Leste, entende-se Rússia, Polônia e República Tcheca eram seguidores convictos de Hayek e Friedman, com um menosprezo total pelo Keynesianismo e pelo Estado de bem-estar. Essas lideranças políticas preconizaram e realizaram privatizações mais amplas e rápidas do que haviam sido feitas no Ocidente. Para sanear suas economias, aceitaram quedas de produção mais drásticas do que haviam sido aceitas no Ocidente e promoveram graus de desigualdade, sobretudo de empobrecimento da maior parte da população, muito mais brutais do que tínhamos visto nos países do Ocidente.

Na visão de Anderson (1995), o Chile de Pinochet nos anos 1970, havia iniciado um programa político de maneira dura: desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos e privatizações de bens públicos. A fonte de inspiração teórica de Pinochet foi Friedman, e não Hayek, como era de se esperar nas Américas. Assim, ele promove o Chile a experiência-piloto para o novo Neoliberalismo dos países avançados do Ocidente.

A Bolívia, em 1985, também havia tomado medidas Neoliberais para conter uma hiperinflação. Sendo a experiência-piloto para o Neoliberalismo do Oriente pós-soviético. Mas, para o mesmo autor, o Chile e a Bolívia foram experiências isoladas até o final da década de 1980. A virada continental em direção ao Neoliberalismo não começou antes da presidência de Salinas, no México, em 1988, seguido da chegada ao poder de Menem, na Argentina e da segunda presidência de Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, em 1989 e da eleição de Fujimori, no Peru em 1990.

1.3 – O Estado Neoliberal na Teoria

Nessa seção abordaremos a parte teórica do Estado Neoliberal segundo Harvey (2008), assunto de suma importância para o posterior entendimento das políticas adotadas pelos governantes brasileiros na década de 1990. Uma vez que esses governantes também teriam se baseado no ideário Neoliberal.

Na concepção de Harvey (2008), de acordo com a teoria, o Estado Neoliberal deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio. Trata-se de arranjos institucionais considerados essenciais à garantia das liberdades individuais. O arcabouço legal disso são obrigações contratuais livremente negociadas entre indivíduos juridicamente configurados no âmbito do mercado. O Estado tem portanto que usar seu monopólio para preservar a todo custo essas liberdades.

A empresa privada e a iniciativa dos empreendedores são consideradas por Harvey (2008) as chaves da inovação e da criação de riqueza. Os direitos de propriedade intelectual são protegidos com a finalidade de estimular as mudanças tecnológicas.

Assim, os contínuos aumentos da produtividade devem proporcionar padrões de vida mais elevados a todos. A teoria sustenta que a eliminação da pobreza é mais garantida através dos livres mercados e do livre comércio.

Segundo Harvey (2008), os Neoliberais são mais ativos na promoção da privatização de ativos. A ausência de claros direitos de propriedade, como ocorre geralmente em países em desenvolvimento, é julgada uma das maiores barreiras institucionais ao desenvolvimento econômico e à melhoria do bem-estar humano.

Setores antes geridos ou regulados pelo Estado têm de ser passados à iniciativa privada e desregulados. A competição é considerada a virtude primordial. Naturalmente, as regras de base da competição no mercado têm de ser adequadamente observadas. Em situações nas quais essas regras não estejam claramente estabelecidas, ou em que haja dificuldades para definir os direitos de propriedade, o Estado tem que usar seu poder para impor ou inventar sistemas de mercado.

Harvey (2008) afirma que a privatização e a desregulação combinadas com a competição eliminam os entraves burocráticos, aumentam a eficiência e a produtividade, melhoram a qualidade e reduzem os custos. O Estado Neoliberal deve buscar persistentemente reorganizações internas e novos arranjos institucionais que melhorem sua posição competitiva.

Embora a liberdade no mercado seja garantida, cada indivíduo é julgado responsável por suas próprias ações e por seu próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles. Esse princípio é aplicado aos domínios do bem-estar social, da educação, da assistência à saúde e até aos regimes previdenciários. Dessa forma, o sucesso e o fracasso individuais são interpretados como virtudes empreendedoras ou falhas pessoais, em vez de atribuídos a alguma propriedade sistêmica.

A livre mobilidade do capital entre setores, regiões e países é julgada crucial. Todas as barreiras ao livre movimento, tarifas compensatórias e sobretaxas, têm de ser removidas, exceto em áreas essenciais ao interesse nacional. A soberania do Estado em relação aos movimentos de mercadorias e de capital é entregue ao mercado global. A competição internacional é tida como algo saudável, já que melhora a eficiência e a

produtividade, reduz os preços e, desta maneira, controla as tendências inflacionárias. Os Estados devem, por conseguinte, empenhar-se coletivamente para a redução e a negociação de barreiras ao movimento do capital por suas fronteiras e para a abertura dos mercados às trocas globais.

Na medida em que todos os Estados devem colaborar para reduzir as barreiras comerciais, estruturas de coordenação, como o grupo de países capitalistas avançados, G8, devem ser implementadas. Assim como acordos internacionais, com a finalidade de garantir o regime de direito e as liberdades de comércio. Isso porque são estruturas vitais para o avanço do projeto Neoliberal no cenário global.

Dessa forma, torna-se claro que a crise do capitalismo, a partir da década de 1970, com o enfraquecimento do modelo de intervenção estatal na economia, propiciou a ascensão das idéias Neoliberais. A posterior propagação dessas idéias, sobretudo para o Brasil, ocorreu fundamentalmente devido ao alinhamento dos governos com o receituário do Consenso de Washington, conforme trataremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2 – OS ANOS 1990 NO BRASIL

Este capítulo trará na primeira seção uma revisão dos fatos ocorridos nas décadas de 1970 e 1980 que remetem a origem do processo de estatização. Em sua segunda seção será abordada a conjuntura brasileira no início da década de 1990 e as propostas que levaram Fernando Collor à presidência. A terceira seção abordará o Plano Nacional de Desestatização. A quarta seção fará referência ao processo de desestatização ocorrido no governo Fernando Henrique Cardoso. A seção seguinte detalhará as fases do processo de privatização.

2.1 – A Estatização no Brasil

Nessa seção abordaremos a visão detalhada de Fábio Giambiagi sobre a estatização no Brasil, mostrando seu entendimento a respeito do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

De acordo com Giambiagi (2001), o II PND representou o auge da intervenção pública através das empresas estatais e também se constituiu no início da crise do setor produtivo estatal. Em função do primeiro choque do petróleo, em 1973, o governo brasileiro respondeu a desaceleração do crescimento com o lançamento de um programa de investimentos estatais. Isso significou inicialmente um aumento expressivo do valor importado e, conseqüentemente, da necessidade de geração de divisas, o que foi viabilizado pelo aumento do endividamento externo do país. As empresas estatais foram os principais instrumentos utilizados para a manutenção da estratégia de “crescimento com endividamento”. Seu acesso ao crédito interno foi restringido, o que as induziu a captação externa e, conseqüentemente, ao aumento do seu passivo.

Assim, de acordo com o mesmo autor, com objetivos antiinflacionários, as tarifas públicas passaram a ser reajustadas abaixo da inflação. Somando-se a isso, como resultado da deteriorização da receita tributária e da tentativa de redução do déficit público, tivemos um esforço de contenção de gastos orçamentários que se refletiu em uma redução significativa dos aportes de capital às empresas estatais.

Na visão de Giambiagi (2001), a crise dos anos 1980 refletiu o esgotamento do modelo de desenvolvimento anterior calcado fundamentalmente no investimento estatal, financiado pelo endividamento externo. Em função da nova recessão do crédito após a moratória mexicana de 1982, os empréstimos externos passaram a ocorrer em menor escala e em condições menos favoráveis. Nesse ponto eram lançadas as bases para a discussão de uma nova função do Estado na economia, com o fortalecimento de seu papel regulador em detrimento do de produtor.

Segundo o mesmo autor, como resultado da retração dos investimentos públicos, observou-se uma deterioração do estoque de capital em infra-estrutura, o que se refletiu em estrangulamentos em setores-chave para a retomada do desenvolvimento econômico. Tendo em vista essa situação, a venda das empresas estatais não significaria apenas a geração de recursos que contribuiriam diretamente para uma melhora da situação das finanças públicas, mas, sobretudo, a transferência delas para o setor privado, com condições financeiras mais sólidas e conseqüentemente, mais apto a investir não apenas na ampliação da capacidade dos setores de infra-estrutura, como também em sua modernização.

Na concepção de Giambiagi (2001), na década de 1980 foram dados os primeiros passos em direção à constituição da institucionalidade do processo de privatização no Brasil. Apesar de não ter havido a privatização de nenhuma das grandes empresas estatais, essa fase foi importante sob dois aspectos: no tocante ao ganho de experiência com as reprivatizações por parte do BNDES que, posteriormente, se tornou o principal agente de privatização do governo; na construção de uma mentalidade pró-privatização por parte da opinião pública.

Para Giambiagi (2001), a rigor, na sua origem, do ponto de vista macroeconômico, a principal importância da privatização esteve ligada a uma questão intangível, qual seja, a recuperação da imagem externa do país, negativamente afetada pela alta inflação e pela crise da dívida externa.

Segundo o mesmo autor, nesse sentido, a desestatização da economia era vista no exterior como uma demonstração de comprometimento do país com a realização de reformas estruturais que poderiam abrir espaço para uma nova fase do desenvolvimento

do país. Isso colocava o Brasil como um país alinhado com a retórica do “consenso de Washington”, associado a reformas envolvendo privatização, abertura da economia, ajuste fiscal, combate a inflação e, em linhas gerais, a adoção de políticas pró-mercado.

Assim, na visão de Giambiagi (2001), o que as autoridades desejavam, em última instância, no início dos anos 1990, era “credenciar” o país para se beneficiar da reabertura do mercado de crédito internacional, fechado aos países latino-americanos após 1982. Com a obtenção de novos empréstimos seria possível diminuir a transferência de recursos reais ao exterior, o que contribuiria para o financiamento do aumento do investimento.

Dessa forma, apesar de se iniciar na década de 1980, foi efetivamente, a partir dos anos 1990 que o programa de privatização vai se tornar uma das prioridades da política econômica.

2.2 – A conjuntura Brasileira e a Eleição de Collor

A primeira metade dos anos 1990 marca a posse do primeiro presidente eleito pelo voto direto desde 1960 no país. A inflação havia ultrapassado a taxa de 80% ao mês e a economia se encontrava estagnada há uma década. Nesse contexto, foi eleito, pelo povo brasileiro, Fernando Collor de Mello.

Collor trazia um discurso centrado na denúncia da corrupção, assistência às camadas mais desfavorecidas da sociedade e promessas de profundas reformas estruturais, tendo assumido o governo em Março de 1990.

De acordo com de Castro (2005), as reformas propostas por Collor, de fato, introduziram uma ruptura com o modelo brasileiro de crescimento com elevada participação do Estado e proteção tarifária, ainda que, na prática, a abertura comercial e financeira, bem como o processo de privatização apenas deram seus primeiros passos no período de 1990-1994.

Segundo Mendonça (1994), após acirrada polarização ocorrida no segundo turno das eleições presidenciais de 1989, o novo presidente anunciou um bombástico e inusitado plano econômico, no dia seguinte a sua posse, visando a modernização da economia brasileira. As medidas propostas provocaram, de imediato, um violento impacto social, com o sequestro e congelamento dos ativos financeiros, além de radical aperto monetário.

Para Mendonça (1994), o plano Collor abrigava outras tendências, dentre as quais algumas diferiam frontalmente de qualquer medida esboçada nos planos precedentes: Cruzado e Bresser. As principais tendências foram a desindexação geral de preços e salários, um programa de maciças privatizações de empresas estatais, reforma administrativa e do Estado e fim dos subsídios fiscais.

Baseado em de Castro (2005), as políticas de intensificação da abertura econômica e de privatização do governo Collor se inseriram no contexto da chamada nova Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), lançada no início do governo. A PICE foi concebida para incentivar a competição e a competitividade, mas na prática, a competição foi privilegiada. A ênfase da PICE acabou por se dar, no âmbito interno, na estratégia maior de privatização, sob a crença de que haveria aumento da competição e, assim, aumento da eficiência; e no âmbito externo, na reforma tarifária e de comércio exterior.

Segundo de Castro (2005), todas as aplicações financeiras acima de cinquenta mil Cruzados Novos foram bloqueadas por um período de dezoito meses. O governo se comprometia a devolver os Cruzados Novos bloqueados, transformados em Cruzeiros em doze prestações iguais e sucessivas a partir de setembro de 1991. Pretendia-se que os recursos fossem utilizados em privatizações, o que se verificou apenas parcialmente.

2.3 – O Plano Nacional de Desestatização (PND)

Nessa seção será abordado os aspectos do Plano Nacional de Desestatização, assim como sua legislação específica.

2.3.1 – A Criação do PND e seus Principais Objetivos

Em Março de 1990 foi enviada ao Congresso Nacional a Medida Provisória 115, que se tornou a Lei 8.031, instituindo o Programa Nacional de Desestatização – PND.

Na concepção de Castro (2005), o governo pretendia, através desse plano, reduzir a dívida pública, via aceitação de títulos como moeda de privatização, bem como utilizar os cruzados novos bloqueados como recursos para a privatização.

A publicação da Lei 8.031 que criou e tornou público as diretrizes do PND, tornando legal, institucionalizando o processo de desestatização brasileiro, foi ao encontro das idéias Neoliberais de privatização.

As razões por detrás do processo de privatização estão explicitadas no artigo I da Lei 8.031:

Reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; contribuir para a redução da dívida pública...; permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; contribuir para a modernização do parque industrial do país...; permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais.

Em uma análise mais profunda, Giambiagi (2001), entende que o lançamento do Plano Nacional de Desestatização em 1990 foi um passo importante no processo de privatização brasileiro. A partir de então, a privatização passou a ser uma das prioridades da política econômica, fazendo parte de um amplo conjunto de reformas estruturais orientadas para a modernização do papel do Estado e da economia como um todo, incluindo a liberalização comercial e a desregulamentação do mercado doméstico. A partir de então, foram incluídas na lista de empresas privatizáveis algumas das grandes empresas estatais.

De acordo com Giambiagi (2001), a Medida Provisória n. 115 – transformada na Lei 8.031 - que lançou o PND, determinou como principais objetivos do programa:

a) O reordenamento estratégico do Estado na Economia. A idéia era que o Estado deveria retirar-se de setores nos quais o setor privado estivesse apto a operar. A ação direta do Estado deveria concentrar-se nas atividades tipicamente públicas, como educação, saúde, justiça, segurança e de regulação.

b) A redução da dívida pública. A utilização das receitas geradas pela venda das empresas estatais, no cancelamento de parte do estoque da dívida pública, contribuiria para uma redução da vulnerabilidade financeira do governo. Além disso, julgava-se que a privatização poderia gerar algum benefício fiscal, à medida que a taxa de juros incidente sobre a dívida cancelada fosse maior do que a rentabilidade obtida pelo Tesouro como proprietário majoritário das empresas estatais.

c) A retomada dos investimentos nas empresas privatizadas. Em razão da deterioração das finanças do setor público, este não tinha condições de promover o volume de investimentos, principalmente nos setores de infra-estrutura e serviços básicos, necessários para a retomada de uma taxa de crescimento sustentado. Sendo assim, a transferência das empresas estatais para o setor privado viabilizaria a retomada dos investimentos na expansão de sua capacidade produtiva.

d) A modernização da indústria, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia. Esse objetivo reflete uma preocupação não apenas com a necessidade de expansão da capacidade produtiva das empresas, mas também com o aumento dos investimentos em modernização das mesmas, buscando, dessa forma, aumentar seus níveis de produtividade, com reflexos positivos no sentido de aumento de sua eficiência e, conseqüentemente, da competitividade da economia brasileira como um todo.

e) O fortalecimento do mercado de capitais. Quanto a este ponto, o objetivo principal seria aumentar a colocação de ações junto ao público e reduzir a concentração das atividades das Bolsas de Valores em poucos papeis.

2.3.2 – O Modelo Institucional do Plano

De acordo com Giambiagi (2001), o modelo institucional do PND foi similar ao introduzido pela Comissão de Desestatização do governo Sarney (1985–1990) e incluía a criação do Fundo Nacional de Desestatização (FND), responsável pelo recebimento das ações das empresas privatizáveis; uma Comissão Diretora (CD) composta por membros dos setores público e privado e responsável pelas decisões do PND; e um órgão gestor, empresas de consultoria e auditores independentes.

A legislação do PND exigia que o preço mínimo das empresas estatais a serem vendidas fosse determinado com base em estudos de avaliação, executados por duas empresas contratadas mediante licitação pública promovida pelo gestor.

Segundo o mesmo autor, as principais funções da Comissão Diretora eram: listar para o presidente da República as empresas a serem incluídas no PND, aprovar o modelo de privatização e as condições de venda e, aprovar o preço mínimo das ações. As empresas de consultoria desempenhavam dois tipos de serviços. O chamado “serviço A”, que incluía uma avaliação econômica da empresa a ser privatizada; uma análise de sua competitividade e alternativas de investimento e; uma indicação para o preço mínimo das ações. O “serviço B”, por sua vez, era desempenhado por um consórcio de empresas de consultorias e bancos, e abrangia, além de uma segunda avaliação econômica da empresa e indicação de um preço mínimo de venda, a sugestão de um modelo de venda a ser adotado.

Aos auditores independentes, por sua vez, cabia a execução de um relatório final mostrando a evolução do processo de privatização no que diz respeito à lisura e ao não cumprimento das regras estabelecidas.

Ainda pela visão do autor, uma inovação importante em relação ao modelo de privatização no governo Sarney foi delegar tanto a avaliação quanto a definição da modelagem financeira das privatizações às firmas de consultoria mediante os serviços A e B, o que conferiria maior credibilidade ao processo.

De acordo com Giambiagi (2001), no que diz respeito às condições de pagamento, além da oferta de financiamento para a compra das empresas, o governo permitiu o uso das “moedas de privatização”. Destacou-se a criação dos certificados de privatização, com o objetivo duplo de contribuir para o ajuste fiscal e incluir o sistema financeiro no PND. Os novos títulos lançados simultaneamente ao PND seriam nominativos, negociáveis – salvo em casos autorizados pelo Ministério da Economia – emitidos pelo Tesouro e de aquisição compulsória pelos bancos, seguradoras e fundos de pensão, e passaram a ser principal moeda do processo de privatização.

As moedas de privatização representaram, na fase inicial do PND, a principal forma de financiamento dos investidores interessados na compra das estatais. A partir do governo Itamar Franco (1992–1995), entretanto, o movimento foi no sentido de uma redução da participação das moedas de privatização no total das vendas, com o conseqüente aumento da participação de moeda corrente.

Baseado em Giambiagi (2001), no ano de 1995, a partir da MP nº 841, foram introduzidas algumas mudanças significativas na condução do PND. As decisões do programa que anteriormente eram tomadas pela Comissão Diretora, passaram a ficar sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Desestatização (CND), composto por ministros de Estado relacionados com o PND, visando agilizar a implementação das decisões. Além disso, as aprovações da lei geral de concessões (Lei 8.987/95) e da lei que definiu o novo regime de concessões de serviços públicos (Lei 9.074/95), possibilitaram a inclusão dos setores de infra-estrutura e de serviços de utilidade pública no PND.

Giambiagi e Pinheiro (2000) entendem que a substituição da Comissão de Diretora pelo Conselho Nacional de Desestatização foi fundamental para o estreitamento do vínculo entre a administração do processo e o governo federal.

Posteriormente, através da Lei 9.491 que revogou a Lei 8.031, O BNDES que anteriormente havia sido o agente de privatização, foi nomeado gestor do PND e administrador do FND.

As principais funções do BNDES, de acordo com Giambiagi (2001), no âmbito do PND foram: dar apoio administrativo e operacional à privatização; estabelecer as condições necessárias para o registro das empresas de consultoria a serem contratadas por meio de licitações públicas; submeter à Comissão Diretora as condições gerais de venda das empresas, inclusive o preço mínimo das ações; dar andamento às tarefas encaminhadas pela comissão e, coordenar e supervisionar o trabalho dos auditores e consultores envolvidos nos processos de privatização.

2.3.3 – Os Modelos de Privatização

Segundo Giambiagi (2001), há dois tipos básicos de modelagem de venda das empresas: a pulverizada, associada à idéia de democratização do capital, onde as ações são vendidas ao maior número possível de compradores, na maioria das vezes, com grande participação de trabalhadores no processo e a concentrada, modelo mais adotado nos programas de privatização em nível mundial, onde as ações são ofertadas aos grupos que se qualificarem para o leilão. Neste último caso o número de interessados é pequeno, o que torna acirrada a concorrência pelo controle acionário da empresa.

No caso da modelagem pulverizada, emprega-se a oferta pública de ações a um preço fixo, geralmente baixo, para atrair um grande número de compradores. Esse modelo caracterizou as privatizações do Reino Unido.

Quanto a modelagem concentrada, pode-se utilizar como modalidade de venda o leilão ou a venda direta. No caso francês, a partir de 1986, esse modelo esteve associado à constituição de um grupo de acionistas estáveis selecionados pelo Estado, o que refletia a preocupação com que os compradores das empresas estatais tivessem um peso significativo no mundo de negócios francês.

Os defensores da modelagem pulverizada apontam como vantagem o fato da mesma acelerar o processo de privatização, principalmente, mediante a conquista de apoio político e aumento da popularidade do governo. O problema é que para que haja essa democratização do capital é preciso que as ações das empresas a serem privatizadas sejam vendidas a preços baixos.

De acordo com Giambiagi (2001), no caso do Brasil, tendo em vista que uma importante justificativa para o processo de privatização foi a geração de receitas a serem utilizadas para a redução da dívida pública, a modalidade pulverizada não pareceu ser o tipo mais adequado. Além disso, havia a dificuldade de encontrar um mercado para a colocação maciça de ações a serem adquiridas, nem uma pré-qualificação técnica dos candidatos.

Assim, segundo o mesmo autor, adotou-se no país o sistema de vendas mediante leilões públicos. A partir da determinação do preço mínimo de venda das empresas, o bloco de ações do governo era ofertado em leilão, sendo que qualquer investidor podia dar seus lances, as únicas exigências eram que o candidato estivesse em dia com o sistema tributário nacional e que tivesse bloqueado previamente seus meios de pagamento junto à Bolsa de Valores onde o leilão fosse realizado.

Na visão de Giambiagi (2001), o resultado do leilão, em princípio, tanto poderia ser a aquisição do lote de ações por um único comprador quanto uma ampla pulverização das ações de controle. Entretanto, em alguns casos o modelo de venda não permitiu a pulverização das ações. No que diz respeito à preocupação com a democratização do capital, cerca de 10% das ações das empresas tem sido, de um modo geral, oferecido aos empregados a preços diferenciados. Além disso, os trabalhadores têm direito a uma cadeira no Conselho de Administração das empresas.

A aplicação desse modelo teve como resultado, na maioria das vezes, a venda de empresas estatais por preços significativamente superiores ao preço mínimo fixado. Sendo assim, a geração de expressivos ágios de venda sobre os preços mínimos garantiu uma receita de privatização mais elevada do que a que teria sido obtida caso a modelagem de venda tivesse sido pulverizada.

Segundo o mesmo autor, a partir de 1998, a venda das empresas deixou de ser exclusivamente via leilão público e passou a ocorrer mediante o método de envelope fechado, pelo qual os candidatos entregam simultaneamente suas propostas de compra sem saber o valor oferecido pelos concorrentes. Após a abertura dos envelopes, o vencedor é aquele que apresentar a melhor proposta de compra, tendo como piso o preço mínimo determinado. Havendo uma diferença de menos de 10% entre a primeira

e a segunda proposta, a oferta das ações, em alguns casos, foi feita na sequência, através de um leilão de viva voz.

2.4 – O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)

Nessa seção iremos abordar com maior enfoque a análise do programa de desestatização, ressaltando as mudanças institucionais ocorridas em detrimento da análise das medidas econômicas adotadas no período.

2.4.1 – A Economia no Período

Na visão de Giambiagi (2005), o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado pelo sucesso no controle da inflação devido ao Plano Real. Contrariamente ao que havia acontecido previamente, quando após alguns meses a inflação voltava mais forte, as taxas de variação anual dos preços caíram continuamente entre 1995 e 1998. O problema é que, paralelamente a esse êxito, a gestão macroeconômica deixava dois flancos expostos: um desequilíbrio externo crescente e uma séria crise fiscal.

Segundo o mesmo autor, no que tange ao desequilíbrio externo, a razão do mesmo foi o grande aumento das importações que se seguiu ao Plano Real, combinado com um desempenho fraco das exportações. Além da piora da conta corrente associada ao comportamento da balança comercial, o financiamento do próprio déficit em conta corrente a partir de 1995 gerou um efeito de realimentação dos desequilíbrios. Esses fenômenos eram consequência da forte apreciação cambial que tinha ocorrido nos primeiros meses do Real.

Ainda segundo Giambiagi (2005), no que tange a crise fiscal, o que houve ao longo do período foi uma deteriorização dos indicadores de endividamento, tanto externo quanto público. As autoridades imaginaram que as privatizações cumpririam o duplo propósito de garantir financiamento externo para o desequilíbrio em conta corrente do balanço de pagamento e de evitar uma pressão maior sobre a dívida pública, atuando como contrapeso à pressão do déficit fiscal.

2.4.2 – A Criação da Lei das Concessões

A Lei das Concessões, publicada em 1995, dispôs sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Sua publicação foi importante, pois regulamentou a prestação dos serviços públicos, possibilitando assim a expansão do processo de privatização as empresas prestadoras desses serviços. Segundo Giambiagi & Pinheiro (2000):

O PND em si foi mantido quase intacto, porém foram efetuadas outras mudanças importantes no contexto legal e institucional após a promulgação da Lei das Concessões (Lei 8.987), em fevereiro de 1995, e as emendas constitucionais aprovadas mais tarde naquele mesmo ano. A Lei das Concessões regulamentou o artigo 175 da Constituição e introduziu importantes alterações nas normas que regem a concessão dos serviços públicos. (p. 30).

Na Visão de Giambiagi e Pinheiro (2000), a Lei das Concessões introduziu importantes alterações, dentre as quais podemos destacar a criação de um sistema de multas proporcionais às faltas cometidas pelas concessionárias e a criação da possibilidade dos grandes consumidores escolherem seu fornecedor. Ao mesmo tempo, determinou que as tarifas passariam a ser definidas no contrato de concessão e enfatizou o valor das taxas cobradas dos consumidores como critério de seleção dos licitantes de uma concessão.

A Lei ainda estipulou que todas as concessões passariam a ser outorgadas por um prazo fixo, e renovadas mediante nova licitação, além de proibir a concessão de subsídios públicos às concessionárias e propiciar aos consumidores o direito de participar do processo de supervisão da concessão.

Na visão de Souza (2007), com o intuito de quebrar o domínio público sobre setores estratégicos, o presidente Fernando Henrique enviou ao congresso, em meados de fevereiro de 1995, as Propostas de Emenda Constitucional. Tais propostas atingiam o setor petrolífero, o subsolo, as telecomunicações e a energia, além de abrirem a economia para o capital estrangeiro, a navegação de cabotagem e de conceder às empresas estrangeiras o mesmo status de empresa nacional.

Segundo Souza (2007), o objetivo era transferir o patrimônio das empresas públicas para grupos privados, sobretudo, como ficaria claro mais tarde, a consórcios cujo “sócio estratégico” seria de origem estrangeira.

No entendimento de Giambiagi e Pinheiro (2000), as Emendas Constitucionais de 1995, que acabaram com os monopólios públicos nas telecomunicações, na distribuição de gás por dutos e no setor petrolífero, foi uma medida importante, pois permitiu a privatização dos serviços públicos, com destaque para os setores de energia elétrica e telecomunicações.

2.4.3 – A Peculiaridade da Privatização de Serviços Públicos

Segundo Giambiagi (2001), a partir de 1995, começou no Brasil a privatização dos serviços públicos, com destaque para os setores de telecomunicações e energia elétrica. As privatizações desses serviços se tornam peculiares, uma vez que, se faz necessário que a venda dessas empresas fosse acompanhada pelo desenho de um esquema adequado de regulação, sob pena de substituir uma situação de monopólio público por outra de monopólio privado.

Isso se torna mais claro se imaginarmos um consumidor que não estivesse satisfeito com o preço ou a qualidade dos produtos de uma empresa siderúrgica, ele poderia adquirir os de uma concorrente ou, no limite, importar aço. Já um consumidor residencial que não estivesse satisfeito com o serviço do provedor de energia elétrica, não teria a alternativa de trocar de fornecedor nem de apelar para a aquisição de energia do exterior. Por afetar o grande público e pela própria dimensão das empresas, trataram-se de processos, de um modo geral, mais demorados.

2.4.4 – A Necessidade da Regulação

Nessa seção iremos apresentar os argumentos de alguns autores que defendem o processo de privatização.

Segundo Pinheiro (1994), um dos fortes motivos que podem levar um governo a privatizar uma estatal é o de tentar aumentar a sua produtividade. Porém, a competição, em si, é mais importante para explicar a diferença de eficiência entre empresas estatais e privadas do que a propriedade do capital.

De acordo com Pinheiro (1994), devido ao risco de uma eventual ausência de compradores, estimular o aumento da competição não vinha sendo uma preocupação por parte do governo.

Em apenas alguns leilões de concessão no setor de telecomunicações foram estabelecidas limitações à participação de certos compradores. Em outros não houve restrição à compra das estatais pelos seus principais concorrentes, clientes ou fornecedores. Para estes agentes, as empresas vendidas têm um valor especial, já que sua aquisição lhes permite aumentar seu poder de mercado e obter rendas adicionais de monopólio.

Ainda pela visão de Pinheiro (1994), muitas das empresas de comunicação, transportes e energia, que na década de 1990 se deseja privatizar, foram privatizadas no passado em decorrência da incapacidade do setor público em regulamentá-las adequadamente. Assim, uma das condições para o sucesso do programa de desestatização nesses setores seria o desenvolvimento de legislação específica definindo os direitos e deveres do Estado, das empresas e dos consumidores e determinando como e por quem eventuais disputas serão resolvidas.

Segundo Pinheiro (1994), para os casos em que a regulação através de agências se mostre necessária, é importante que seu poder discricionário seja mantido em um nível mínimo, definindo primeiramente elementos como o regime de fixação de tarifas e as metas de cobertura e qualidade dos serviços a serem oferecidos. É essencial que as regras do jogo sejam definidas antes da venda. Assim sendo, é fundamental revogar os monopólios legais em áreas como telecomunicações e energia e estabelecer uma legislação que facilite a concessão de serviços públicos em geral para o setor privado.

Pela visão de Pinheiro (1994), a privatização deve obedecer o princípio de que a melhor forma de regulação é a competição. Deve-se, por isso, priorizar métodos de venda que

tornem esses setores mais competitivos, ainda que com sacrifício a curto prazo das receitas. A identificação de monopólios naturais deve respeitar o atual estágio de desenvolvimento tecnológico e as restrições de demanda, e não reproduzir as estruturas de mercado que prevalecem hoje no país.

Ainda segundo Pinheiro (1994), maiores esforços deveriam ser enviados no sentido de prevenir a formação de monopólios ou oligopólios privados a partir da desestatização. Quando as condições tecnológicas ou de mercado tornarem o monopólio necessário, estes devem ser regulados para promover o bem público. Para isso é preciso, não só estabelecer critérios mais rígidos de seleção de compradores das empresas estatais, como, principalmente, dedicar maiores recursos ao desenvolvimento e implantação de agências e políticas de defesa da concorrência.

Essa visão se aproxima as idéias Neoliberais explicitadas por Harvey, onde o Estado deve buscar persistentemente reorganizações internas e novos arranjos institucionais que melhorem a competição nos mercados.

2.4.5 – O Argumento de Empresas Deficitárias

Na visão de Giambiagi (2001), não se pode afirmar que uma empresa apenas por ser pública seja, necessariamente, ineficiente enquanto uma firma privada seja, sempre, eficiente.

Por exemplo, utilizar o argumento de que as empresas privadas são mais lucrativas do que as estatais como um indicador de maior eficiência das primeiras deve ser analisado com cautela. As empresas privadas sujeitas às forças do mercado podem, de fato, utilizar o nível de lucro como um indicador de eficiência, à medida que a obtenção de lucros, efetivamente, seja a sua principal finalidade.

Segundo Giambiagi (2001), no que diz respeito à empresa estatal, entretanto, outros objetivos também são importantes e, muitas vezes, superam em importância as metas de lucro. No caso brasileiro, por exemplo, ao longo do processo de industrialização foi

comum a venda de produtos das estatais a preços subsidiados com o objetivo de estimular o desenvolvimento do setor industrial.

Na visão de Batista (1994), a privatização se presta diretamente ao propósito de enfraquecimento do Estado, quando se aplica aos monopólios em áreas estratégicas da economia, através do quais o governo não apenas assegura o suprimento de insumos básicos como energia e telecomunicações, mas também faz política industrial, por intermédio das compras governamentais. A crítica à pouca eficiência dos monopólios estatais não leva em consideração que a gestão dessas empresas foi sacrificada, em grande parte, pela contenção dos preços públicos em função de um equivocado combate a inflação.

Sendo assim, os possíveis prejuízos apresentados pelas empresas estatais não refletiam, necessariamente, sua ineficiência, mas sim, uma opção política do governo. De qualquer forma, é uma questão em aberto se essa opção política é a melhor do ponto de vista da sociedade como um todo, questionamento esse que tem sido feito pelos defensores da privatização, com o argumento de que esta visa, justamente entre outras coisas, reduzir esse grau de arbítrio do governo.

Essa visão vai ao encontro das idéias defendidas por Hayek, onde as limitações dos mecanismos de mercado por parte do Estado constituem uma ameaça letal à liberdade.

Alguns estudos acadêmicos tentaram medir comparativamente a eficiência das empresas estatal e privada. A maioria, porém, não permitiu uma opinião conclusiva quanto à maior eficiência da empresa privada quando comparada à estatal. Ainda que alguns estudos tenham apontado uma ligeira vantagem das empresas privadas sobre as estatais, o fato é que, segundo Giambiagi (2001), de forma geral, não há diferenças significativas de comportamento entre empresas públicas, privadas e privatizadas quando sujeitas ao mesmo conjunto de regras e regulações.

2.5 – As Fases do Processo de Desestatização

O processo de desestatização brasileiro passou por fases distintas. De acordo com o Histórico das Privatizações no Brasil, divulgado pelo Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social, que serviu de fonte de dados e informações para essa seção, podemos dividir esse processo em seis importantes fases.

Baseando-se no Histórico das Privatizações no Brasil, podemos ressaltar que a primeira fase, ocorrida durante a década de 1980, foi caracterizada pela reprivatização de empresas que haviam sido absorvidas pelo Estado, na maioria dos casos, em função de dificuldades financeiras. Ainda não havia, por parte do governo, a intenção de implementar um programa em larga escala. O principal objetivo era evitar que o mesmo ampliasse sua presença no setor produtivo, e não o de gerar receita para o tesouro. Nesse processo foram privatizadas empresas de pequeno porte e o resultado econômico foi modesto, US\$ 780 milhões arrecadados com a venda de 38 empresas, segundo dados do BNDES.

A segunda fase, ocorrida de 1990 a 1992, ampliou significativamente a magnitude e o escopo da privatização. Vale ressaltar que, com a criação do PND em 1990, a privatização tornou-se parte integrante das reformas econômicas iniciadas pelo governo.

Nessa fase foram concentrados esforços na venda de estatais produtivas, como empresas siderúrgicas, petroquímicas e de fertilizantes. A prioridade para o ajuste fiscal traduziu-se na maciça utilização das chamadas moedas de privatização, títulos representativos da dívida pública federal utilizados como meio de pagamento na compra das estatais. No total foram 18 empresas privatizadas e US\$ 4 bilhões arrecadados.

Na terceira fase, nos anos 1993 e 1994, houve uma intensificação no processo de transferência de empresas produtivas ao setor privado, observando-se a conclusão da desestatização do setor siderúrgico. Nessa fase houve um aumento do percentual de utilização de moeda corrente nas operações, mas sem diminuir a importância das moedas de privatização no PND. Foram arrecadados US\$ 4,5 bilhões na desestatização de 15 empresas.

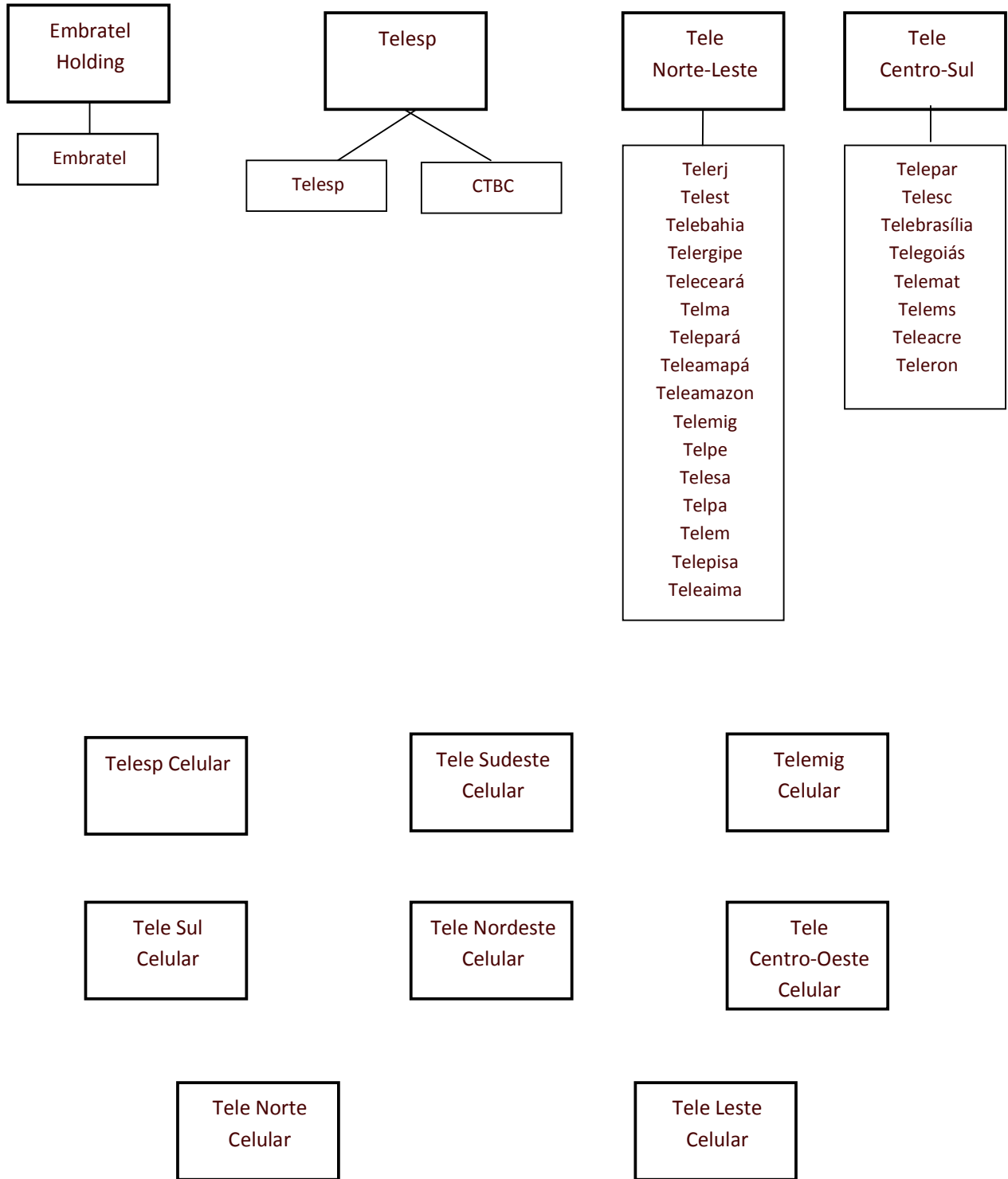
A quarta fase inicia-se a partir de 1995, com o começo do Governo Fernando Henrique, que confere uma prioridade a privatização. Nesse período o PND passa a ser parte integrante do programa de governo. Foi criado o Conselho Nacional de Desestatização (CND), e praticamente concluída a privatização das estatais que atuam no segmento

industrial. Inicia-se uma nova etapa do PND, em que os serviços públicos são transferidos ao setor privado. Na agenda estão inclusos os setores de eletricidade e concessões nas áreas de transportes e telecomunicações, o que acrescenta no objetivo do PND a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade brasileira, através do aumento dos investimentos a serem realizados pelos novos controladores. Nessa fase foram desestatizadas 19 empresas e arrecadados US\$ 5,1 bilhões.

A quinta fase, ocorrida no ano de 1997, ganhou uma nova dimensão. Antes restrita, quase que exclusivamente, à venda de empresas e participações incluídas no PND, nessa quinta fase intensificam-se as privatizações de âmbito estadual, as quais contaram com o apoio do BNDES. Muito importante também, foi o início, do processo de privatização do setor de telecomunicações. Foram licitadas concessões de telefonia móvel celular para três áreas do território nacional no valor de US\$ 4 bilhões. A venda das empresas de telecomunicações de propriedade do governo tornou-se possível com a aprovação, em 16.07.1997, da Lei Geral de Telecomunicações.

Na sexta fase, iniciada em 1998, o governo federal vendeu as 12 *holdings*, criadas a partir da cisão do Sistema Telebrás, representando a transferência à iniciativa privada, das empresas de telefonia fixa e de longa distância, bem como das empresas de telefonia celular banda A. Em 1999 o governo arrecadou US\$ 128 milhões com a venda das concessões para exploração de quatro áreas de telefonia fixa das empresas espelho que fariam concorrência às atuais companhias de telecomunicações.

Figura I – Modelo de Cisão da Telebrás em 12 *holdings*



Fonte: Novaes (2000), p.168

Assim, mudanças institucionais foram adotadas, durante toda a década de 1990, com a finalidade de propiciar a realização dos processos de privatizações dos diversos setores da economia brasileira, dentre os quais abordaremos de forma mais profunda no próximo capítulo o setor de telecomunicações. Isso porque se trata da privatização de uma empresa monopolista, prestadora de um serviço público, cujo processo apresentou peculiaridades em relação aos demais países da América Latina.

CAPÍTULO 3 – O Sistema Telebrás e sua Privatização

Esse capítulo tem por objetivo apresentar, na primeira seção, como estava estruturado o Sistema Telebrás na década de 1990, informação de importante relevância para a realização das análises nas seções seguintes. Na segunda seção será abordado o realinhamento tarifário que propiciou um aumento no montante dos investimentos, enquanto que na terceira seção será analisado o contexto regulatório. Na quarta seção será apresentado o modelo de privatização adotado e, em seguida, o processo de privatização. Finalizamos o capítulo abordando as particularidades do processo brasileiro em relação aos demais países da América Latina.

3.1 - O Sistema Telebrás

Em 1972 o governo brasileiro, através da Lei 5.792, criou a Telecomunicações Brasileiras S/A – Telebrás, vinculada ao Ministério das Comunicações, com atribuições de planejar, implantar e operar o Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT).

Novaes (2000) considera a criação da Telebrás, uma empresa de capital majoritário estatal, um passo importante no processo de nacionalização e unificação do sistema de telecomunicações do país.

A Telebrás instituiu uma empresa-polo em cada estado e, conforme previsto na lei de criação, foi incorporando as empresas prestadoras de serviço cujas concessões fossem expirando. A lei também concedeu a Telebrás o direito de promover desapropriações de empresas telefônicas privadas, de acordo com a legislação vigente, e transferir os ativos para as suas subsidiárias.

As significativas modificações no cenário político e difícil situação econômico-social do país afetaram o setor de telecomunicações, dificultando sua expansão.

Na década de 1980 a empresa consolidou o processo de incorporação das companhias telefônicas e expandiu os sinais de telefonia a todas as regiões do país.

No início da década de 1990, o Sistema Telebrás era formado por uma empresa *holding* que controlava vinte e sete operadoras subsidiárias estaduais e uma operadora de longa distância nacional, detendo assim 95% da planta telefônica do país. A *holding* não possuía atividade operacional. Sua principal função, além de coordenar a implementação da política do setor, era a de centralizar a captação de recursos que financiavam os investimentos das subsidiárias. Na visão de Villela (1984, p.47), “A *holding* TELEBRÁS é a acionista majoritária das empresas-pólo estaduais, as quais contam ainda com a participação dos respectivos governos estaduais e uma série de outros acionistas”.

Em 1994, a Telebrás era o segundo maior grupo empresarial brasileiro em patrimônio líquido e o terceiro em receita. Essa realidade é descrita por Novaes (2000) da seguinte forma:

O faturamento líquido anual da Telebrás era da ordem de US\$ 7,5 bilhões, e a empresa controlava 95% das linhas telefônicas brasileiras. O controle das ações com direito a voto era detido pela união que possuía 52,2% das ações ordinárias e 23% do capital total da Telebrás. Os investidores estrangeiros detinham cerca de 27% do capital total da Telebrás. (p.152)

Na visão de Novaes (2000), a existência da Telebrás como *holding* teve como justificativa o contexto de um país com dimensões continentais e de disparidades regionais marcantes.

Dessa forma, essa estrutura tornou-se um instrumento de transferência de recursos das subsidiárias das regiões mais ricas para a realização de investimentos pelas subsidiárias nas regiões menos favorecidas. Assim, o principal intuito era promover o desenvolvimento mais homogêneo da telefonia no Brasil.

3.2 – O Realinhamento Tarifário

De acordo com Novaes (2000), as tarifas de telecomunicações em 1995, apresentavam uma defasagem em relação à evolução do nível de preços. Somava-se a esse fator uma

distorção por conta do elevado componente de subsídio cruzado das ligações de longa distância para o serviço local; as elevadas tarifas de longa distância pagas pelas regiões Sul e Sudeste subsidiavam o serviço local.

Ainda de acordo com a autora, o subsídio cruzado consistia em realizar transferências de fundos, através de um mecanismo de alocação diferenciado das receitas do tráfego de longa distância, entre as operadoras subsidiárias estaduais e a operadora de longa distância nacional. As subsidiárias das regiões Sul e Sudeste transferiam para a operadora de longa distância nacional um percentual maior da receita obtida de suas chamadas interurbanas do que as companhias dos estados do Norte e Nordeste.

Na década anterior havia ocorrido uma aceleração inflacionária em virtude dos sucessivos planos de estabilização mal sucedidos, o que contribuiu para a defasagem das tarifas públicas, que mesmo sofrendo reajustes, não foram suficientes para se equipararem ao nível da inflação.

Como abordado na parte inicial do capítulo 2 desse trabalho, as tarifas públicas passaram a ser reajustadas abaixo da inflação, na finalidade de não contribuir para o processo de aceleração inflacionária.

Em Novembro de 1995 o governo brasileiro elevou em cinco vezes o valor da assinatura residencial, em 80% o valor da chamada local e em 22% o valor da minutagem interurbana. O reajuste das chamadas interurbanas foi de suma importância para a elevação da receita da Telebrás, conforme descrito por Novaes (2000):

O fato de que as tarifas interurbanas tenham sido reajustadas em 22% foi importante para que a Telebrás pudesse recuperar a sua capacidade de geração de caixa, pois o serviço interurbano respondia por 49% da receita total da Telebrás na época do aumento. (p.155).

A elevação dos investimentos, a partir de 1996, esteve diretamente relacionado aos realinhamentos tarifários e a uma deliberada opção do governo em aumentá-los. É importante ressaltar que a Telebrás não possuía autonomia em relação a tomada de decisão sobre os investimentos. Os mesmos precisavam ser aprovados pelo Congresso Nacional.

3.3 – Contexto Regulatório

A ação regulatória do Estado se fez necessária para propiciar a realização do processo de privatização da Telebrás, uma vez que a mesma era prestadora de um serviço público. Essa ação do governo estava alinhada ao princípio de Estado Neoliberal explicitado no primeiro capítulo desse trabalho, onde o mesmo buscava um distanciamento da atividade de provedor do serviço e passava para uma posição de regulador, criando regras de base, arranjos institucionais e uma nova organização interna para garantir um ambiente competitivo no cenário pós privatização.

O passo fundamental foi a transformação do monopólio público, provedor de serviços de telecomunicações, em um novo sistema de concessão pública gerenciado por operadoras privadas.

A aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 8, em 1995, permitiu ao Governo Federal outorgar concessões para exploração de serviços de telecomunicações ao setor privado. Segundo Novaes (2000, p.151), “A Emenda Constitucional 8 pôs fim ao monopólio estatal na operação de serviços de telecomunicações.”

A Lei nº 9.295/96, chamada de Lei Mínima, foi aprovada em Julho de 1996 e permitiu a licitação de concessões de telefonia celular da banda B.

O serviço celular brasileiro operava em uma faixa de frequência de 800 MHz. Essa faixa foi dividida em duas partes: a Banda A, operada pelas empresas do Sistema Telebrás, e a Banda B, operada por empresas privadas em concorrência às empresas da Telebrás.

De acordo com Novaes (2000), em Julho de 1997 o Congresso Nacional aprovou a Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9.472), a base regulatória para o setor, que também continha as diretrizes para a privatização do Sistema Telebrás. Segundo a Lei Geral, o processo decisório relativo a privatização do setor ficou a cargo de uma Comissão Especial de Supervisão, ligada hierarquicamente ao Ministério das Comunicações.

Como resultado, obteve-se o regulamento da agência reguladora do setor, Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Segundo Novaes (2000), a abertura ao setor privado exigia a criação de uma agência reguladora que, entre outras funções, definisse as regras básicas do jogo e exercesse o papel de árbitro nas disputas entre diferentes agentes economicos atuando no setor.

A Lei Geral das Telecomunicações foi muito objetiva no que se refere à privatização da Telebrás. Em seu artigo 187, a lei dizia: “fica o poder Executivo autorizado a promover a reestruturação e a desestatização das seguintes empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União, e supervisionadas pelo Ministério das Comunicações”

A Lei foi ampla no que se refere à reestruturação do Sistema: qualquer medida de natureza corporativa era permitida (fusão, cisão, incorporação). Ficava claro que a privatização implicaria a imediata abertura à competição na área de concessão.

O artigo 194 da Lei Geral das Telecomunicações determinava que a alienação do controle da empresa de telefonia fixa e da móvel poderia ser feita ao mesmo tempo, mas com algumas restrições: “fica vedado ao novo controlador promover a incorporação ou fusão de empresa prestadora de serviço telefônico fixo comutado com empresa prestadora de serviço móvel celular”. A idéia era assegurar um ambiente competitivo entre as várias empresas.

De acordo com Novaes (2000), como atribuições da ANATEL estavam a elaboração e a proposta, para o presidente da República, de dois planos necessários à privatização da Telebrás: o Plano Geral de Outorgas e o Plano Geral de Universalização do Serviço de Telecomunicações.

Para a mesma autora, o Plano Geral de Outorgas, aprovado por Decreto presidencial nº 2.534 em 1998, estabelecia as regras para a concessão dos serviços públicos de telefonia. O plano definia que as concessões não teriam caráter exclusivo e determinava a divisão do país em áreas de concessão, o número de prestadoras de serviço em cada região e os prazos dos contratos de concessão.

Uma das maiores preocupações do Plano foi garantir a competitividade do setor, conforme descrito no artigo 9; § 2º “fica vedada qualquer empresa, sua coligada, controlada ou controladora, deter qualquer autorização dentre as previstas no inciso I simultaneamente com aquelas referidas no inciso II deste artigo”.

Ressaltamos que o inciso I tratava da exploração do serviço local e do serviço de longa distância nacional nas Regiões I, II, III. Enquanto que o inciso II tratava da exploração do serviço de longa distância nacional e do serviço de longa distância internacional.

Foi a partir desse plano que o território nacional foi dividido em quatro áreas para a prestação do serviço de telefonia fixa para efeitos de privatização:

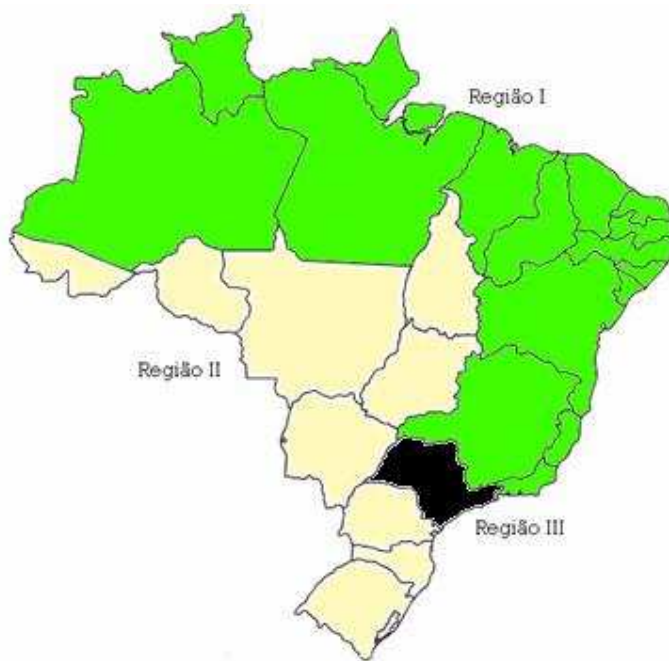
Região I - Tele Norte-Leste - Responsável pela região Nordeste e os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima.

Região II - Tele Centro-Sul - Responsável pelas regiões Centro-Oeste, Sul e os estados do Tocantins, Rondônia e Acre.

Região III – Telesp - Responsável pelo estado de São Paulo

Região IV – Embratel - Responsável pela telefonia de longa distância em todo o território nacional.

Figura II – Mapa das regiões de concessão



Fonte: Sapia (2006), p.07

O Plano Geral de Universalização do Serviço de Telecomunicações, aprovado por Decreto presidencial nº 2.592 em 1998, estabelecia para as empresas concessionárias do serviço telefônico fixo, as metas em números para instalação de telefones fixos e telefones públicos, assim como o prazo para atender às demandas dos consumidores.

Também foi de competência da ANATEL definir a estrutura tarifária para cada modalidade de serviço. Além disso, as tarifas foram fixadas pelo poder concedente, no contrato de concessão. Dessa forma, as empresas que adquiriram o controle das operadoras do atual Sistema Telebrás sabiam quais os seus níveis de tarifas.

Assim, na visão de Novaes (2000), no momento da privatização a ANATEL já estava em plena operação e desempenhou um papel importante na preparação de toda estrutura institucional necessária à privatização da Telebrás.

3.4 – O Modelo de Privatização Adotado

Segundo Novaes (2000), a privatização da Telebrás não só foi uma das maiores do mundo, como também uma das mais complexas. Isso porque havia por parte do governo o desafio regulatório de evitar passar um monopólio estatal para as mãos do setor privado.

O modelo de venda sem realizar a cisão da empresa acabaria por transformar um monopólio estatal em monopólio privado, através da privatização da *holding*. Assim, mesmo que viesse a ocorrer a abertura imediata de todos os segmentos para competição, o novo controlador da *holding* teria um forte poder de mercado em relação aos futuros entrantes.

Dessa forma, o modelo de privatização adotado pelo governo foi a cisão da Telebrás seguida da privatização. Uma das principais vantagens desse modelo foi garantir a futura competitividade do setor.

Para isso, a Telebrás foi dividida em três grandes empresas de telefonia fixa local, Telesp, Tele Norte-Leste e Tele Centro-Sul; oito empresas de telefonia celular correspondendo às áreas de concessão deste serviço definida pela Lei Mínima do Serviço Celular (Lei 9.295) e, a Embratel, empresa operadora de longa distância.

3.5 – A Privatização da Telebrás

Modiano (2000) considera que a privatização da Telebrás, junto com a privatização da Usiminas e da Ligth, representou um marco no processo de privatização brasileiro. Em sua visão, a privatização da Telebrás aconteceu de uma forma completamente diferente do modelo vigente até aquele momento, “Foi rápida e a reestruturação setorial, que antes não existia, foi implementada. As preocupações com a quebra de monopólio ocorreram antes e, num prazo que quase ninguém acreditava possível, se conseguiu fazer uma das maiores privatizações do mundo.” (p. 326)

De acordo com Novaes (2000), no dia 29 de julho de 1998, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, foi realizado o leilão das *holdings* originadas com a cisão da Telebrás.

O governo impôs restrições à aquisição por um único grupo de mais de uma empresa de telefonia. As 12 empresas a serem privatizadas foram divididas em três grupos para o leilão:

O grupo 1 foi composto pelas empresas de telefonia fixa mais a empresa de telefonia longa distância (Telesp, Tele Norte-Leste, Tele Centro-Sul, Embratel).

O grupo 2 foi composto pelas empresas de telefonia celular nas áreas mais favorecidas economicamente (Telesp Celular, Tele Sudeste Celular, Tele Sul Celular, Telemig Celular).

O grupo 3 foi composto pelas empresas de telefonia celular nas áreas menos favorecidas economicamente (Tele Leste Celular, Tele Nordeste Celular, Tele Norte Celular, Tele Centro-Oeste Celular).

Apenas uma empresa em cada um dos grupos poderia ser adquirida pelo mesmo controlador. Diferentemente do leilão da telefonia celular, o governo não impôs qualquer restrição quanto à participação de estrangeiros no capital ou exigiu a presença de operadores de telefonia nos consórcios que iriam comprar a Telebrás.

As tabelas I e II mostram os resultados obtidos com o leilão. Pelas vendas o governo arrecadou um total de, aproximadamente, US\$ 19 bilhões. Um ágio de 63% sobre o preço mínimo estipulado, de acordo com Novaes (2000).

Tabela I

Telefonia Fixa e Serviços de Longa Distância

US\$ milhões

Empresa	Preço Obtido no Leilão	Consórcio Vencedor
Telesp	4.974	Telefónica de España, Portugal Telecom, RBS, Iberdrola, BBV.
Tele Centro Sul	1.780	Telecom Italia, Algar, Opportunity, Splice
Tele Norte Leste	2.954	Andrade Gutierrez, La Fonte, Inepar, Macal, companhias de seguros locais
Embratel	2.279	MCI
TOTAL	11.987	

Fonte: Novaes (2000), p.173

Tabela II

Empresas de Telefonia Banda A

US\$ milhões

Empresa	Preço Obtido no Leilão	Consórcio Vencedor
Telesp Celular	3.086	Portugal Telecom
Tele Sudeste Celular	1.170	Telefónica de España, Iberdrola, NTT, Itochu
Telemig Celular	650	Telesystem, fundos de pensão locais, Opportunity
Tele Celular Sul	602	Telecom Italia, Globopar, Bradesco
Tele Nordeste Celular	568	Telecom Italia, Globopar, Bradesco
Tele Leste Celular	348	Telefónica de España, Iberdrola
Tele Centro Oeste Celular	378	Splice
Tele Norte Celular	162	Telesystem, fundos de pensão locais, Opportunity
TOTAL	6.964	

Fonte: Novaes (2000), p.173

3.6 – As Particularidades do Processo Brasileiro

Na concepção de Novaes (2000), o Brasil pôde beneficiar-se da experiência de privatização e abertura do setor de telecomunicações dos outros países da América Latina, uma vez que foi um dos últimos a realizar esse processo. Dessa forma, as particularidades do processo brasileiro foram marcantes, especialmente no que diz respeito à introdução da competição e às tarifas.

De acordo com a mesma autora, após a privatização, o governo não concedeu um período de exclusividade (monopólio) aos novos compradores, fazendo com que os ganhos de produtividade fossem repassados para os consumidores e não tomados exclusivamente pelos acionistas das empresas privatizadas.

Baseado no Relatório do Grupo de Assessoramento Técnico da COPPE/UFRJ sobre o processo de privatização da Telebrás (1998), na América Latina espanhola, México e Argentina, primeiro ocorreu a privatização com a manutenção temporária do monopólio privado em contrapartida de obrigações contratuais de expansão de investimentos e nível de atendimento. Somente em um segundo estágio foi programada a liberalização dos mercados básicos.

Outro ponto importante destacado por Novaes (2000) foi a correção das distorções tarifárias antes do processo de privatização, além da inclusão das tarifas no contrato de concessão. Assim, o impacto sobre o fluxo de caixa das empresas tornou-se claro e beneficiou o governo na privatização, uma vez que se reduziu as incertezas para os potenciais compradores.

Nesse ponto, o processo brasileiro também se diferencia daquele ocorrido no México, Peru ou Argentina. Nesses países as tarifas foram rebalanceadas após a privatização, levando a incertezas por parte dos compradores e a protesto por parte dos críticos da privatização. Esses críticos argumentavam que, ao novo nível de tarifa, as empresas estatais também seriam lucrativas e que, portanto, a privatização não seria necessária.

De acordo com Novaes (2000), no Brasil, a agência reguladora do setor, ANATEL, foi criada e colocada em pleno funcionamento antes da privatização. Este fato também diminuiria a percepção do risco institucional do investidor estratégico na privatização.

Afinal, a agência participou do processo e mostrou toda a sua independência e força antes da realização do processo, deixando claro para os investidores que as regras do jogo estavam estabelecidas e seriam seguidas pela agência. Este foi um fator positivo para diminuir a percepção de risco na experiência brasileira, quando comparada a outros países que atrasaram a criação da agência reguladora ou não estabeleceram com a devida independência. Nesse aspecto o Estado brasileiro estava cumprindo o papel que se atribuía ao Estado Neoliberal.

Segundo Rigolon (1997), uma regulação eficiente é desejável porque aumenta a credibilidade da reforma e, conseqüentemente, a probabilidade de entrada de capital privado no setor.

Dessa forma, Rigolon (1997, p.15) reforça que “... uma estratégia recomendável para os países em desenvolvimento seria: primeiro, formular as regras do jogo, ou seja, instituir um marco regulatório crível; depois, definir a estrutura da indústria; e finalmente, privatizar os serviços...”.

Porém, o mesmo adverte que apenas uma legislação bem desenhada não é garantia de uma regulação eficiente e, exemplifica com o caso das telecomunicações na Argentina. Uma legislação ampla e bem definida entrou em vigor desde a privatização das telecomunicações em 1990, mas na prática a regulação simplesmente não funcionou. Criada no final de 1990, a Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) foi inoperante até o final de 1991. Processos regulatórios não foram desenvolvidos e decisões importantes foram sistematicamente adiadas. Adicionalmente, a escassez de recurso no setor público refletia na dificuldade de atrair pessoal especializado e até mesmo de manter o quadro existente.

O resultado dessa defasagem regulatória foi o lento desenvolvimento dos serviços de telecomunicações, um grande número de firmas operando irregularmente e os consumidores sendo prejudicados pela paralisia dos serviços de atendimento ao usuário.

Outra diferença no processo brasileiro, destacada por Novaes (2000), foi que o governo havia deixado explícito que após a privatização seria introduzida a competição em cada área de concessão. Dessa forma, a ANATEL colocou em consulta pública, logo após a privatização, o edital de venda das concessões das empresas que concorreriam com as companhias recentemente privatizadas, conhecidas como empresas-espelho. A versão final do edital foi publicada em setembro de 1998. Para a escolha dessas empresas o principal critério utilizado foi o técnico: a empresa que oferecesse maior penetração do serviço e atendimento do público, acima das especificações mínimas do edital, teriam vantagens no leilão, já que esse critério teria peso de 70%, contra 30% para o preço.

A ANATEL exigiu experiência comprovada por parte dos candidatos e não fez restrição a que um mesmo comprador comprasse simultaneamente a autorização para a região I (São Paulo), região II (Centro e Sul do país) e região III (Sudeste, Norte e Nordeste do país) de telefonia fixa. Mas uma mesma empresa não podia comprar uma autorização para a telefonia fixa em uma das três áreas e outra para longa distância. Dessa forma, o setor operou como duopólio a partir de 1998.

Dessa forma, torna-se evidente o alinhamento das políticas adotadas pelos governos brasileiros durante a década de 1990, com as idéias Neoliberais que ascenderam pelo mundo. Com a finalidade de conseguir realizar o programa de privatização, o governo não poupou esforços para obter um cenário legalizado e institucionalizado que possibilitasse a realização das privatizações, principalmente no setor de telecomunicação.

CONCLUSÃO

A partir da proposição inicial de se investigar as mudanças institucionais que propiciaram o processo de privatização da Telebrás, foram abordadas, primeiramente, as teorias econômicas referentes aos pensamentos Liberais e Neoliberais, os quais deram origem às medidas adotadas por diversos governos no mundo, e inclusive no Brasil durante a década de 1990. Em seguida foi apresentado o cenário brasileiro na citada década, onde analisamos as origens e as mudanças, legais, regulatórias e institucionais necessárias para a realização do Plano Nacional de Desestatização. Por fim, analisamos especificamente a privatização ocorrida no setor de telecomunicações brasileiro, o qual necessitou de mudanças estruturais e institucionais, uma vez que era um serviço público prestado por uma empresa monopolista estatal. Esse processo apresentou peculiaridades em relação aos ocorridos nos demais países da América Latina.

Uma vez analisada as diretrizes tomadas pelos governos brasileiros no período, podemos perceber claramente o alinhamento com as idéias originárias do Neoliberalismo. Tais idéias, embora já existissem no final da Segunda Guerra, vão ganhar destaque no início da década de 1980. Mais do que isso, podemos observar que as medidas adotadas internamente já haviam sido implementadas em outros países desenvolvidos, tais como a Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha. Contudo, podemos citar como exemplo da diretriz adotada pelo governo, a política pública baseada no tripé: desregulação, privatização e abertura comercial.

Ressaltamos que, nesse período, foram lançadas as bases para a discussão da mudança no papel do Estado brasileiro na economia, onde o Estado produtor cedia espaço para o Estado regulador.

Constatou-se que as mudanças institucionais e regulatórias realizadas teriam criado as condições necessárias para a realização de privatizações, a exemplo do setor de telecomunicações onde o Governo efetuou a cisão da Telebrás em empresas *holdings* e posteriormente efetuou as vendas através do sistema de leilão. Essas medidas, além de garantirem o processo de desestatização, propiciaram a manutenção do ambiente competitivo favorável aos usuários dos serviços telefônicos, uma vez que a quebra do monopólio ocorreu anteriormente a esse processo. Esse processo se diferencia dos

ocorridos nos demais países da América Latina, onde primeiro efetuaram a privatização e somente em um segundo momento realizaram a liberação dos mercados. Dessa forma, no caso brasileiro, os ganhos de produtividade puderam ser repassados aos consumidores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, E. e GENTILL, P (org). *Pós-Neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo, 1994.

BRASIL. Decreto nº 2.534, de 02 de abril de 1998.

_____. Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998.

_____. Emenda constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995.

_____. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.

_____. Lei nº 8.987, de 13 fevereiro de 1995.

_____. Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995.

_____. Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996.

_____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

_____. Lei nº 9.991, de 09 de setembro de 1997.

CASTRO, Lavínia Barros de. “Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90”. In GIAMBIAGI, Fabio; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer; VILLELA, André (org.). *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

FIORI, José Luís. Os Moedeiros falsos. Petrópolis: Vozes, 1997

GAT – Grupo de Assessoramento Técnico da COPPE/UFRJ. Relatório do GAT sobre o Processo de Privatização da Telebrás. 1998.

GIAMBIAGI, Fábio & ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

GIAMBIAGI, Fábio. “Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC”. In GIAMBIAGI, Fábio; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer; VILLELA, André (org.). *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo – história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

Histórico da Privatização do Brasil. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/historico.html>. Acesso em: 17.07.2009

MENDONÇA, Sonia Regina & FONTES, Virginia Maria. *História do Brasil Recente 1964 – 1992*. São Paulo: Série Princípios, Ática, 1994.

MODIANO, Eduardo. “Um balanço da privatização nos anos 90”. In PINHEIRO, Armando Castelar & Fukasaku, Kiichiro (org). “*A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*”. Rio de Janeiro, BNDES-OCDE, Fevereiro de 2000.

NOVAES, Ana. “Privatização do setor de telecomunicações no Brasil”. In PINHEIRO, Armando Castelar & Fukasaku, Kiichiro (org). “*A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*”. Rio de Janeiro, BNDES-OCDE, Fevereiro de 2000.

PINHEIRO, Armando Castelar. *A Privatização Tem Jeito*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994

PINHEIRO, Armando Castelar & GIAMBIAGI, Fábio. “Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil”. In PINHEIRO, Armando Castelar & Fukasaku, Kiichiro (org). “*A Privatização no Brasil: o caso dos*

serviços de utilidade pública”. Rio de Janeiro, BNDES-OCDE, Fevereiro de 2000.

RIGOLON, Francisco José Zagari. *Regulação da Infra-Estrutura: A Experiência Recente no Brasil*. Rio de Janeiro, Revista do BNDES, 1997.

SAPIA, Tiago Ribeiro. *Mapeamento das operadoras brasileiras*. 2006.

SOUZA, Nilson Araújo de, *Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula*. São Paulo: Atlas, 2007.

VILLELA, Annival V. *Empresas do governo como instrumento de política econômica: os sistemas siderbrás, eletrobrás, petrobrás e telebrás*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1984.