

A privatização como projeto hegemônico no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso: o caso das telecomunicações

Dr<sup>a</sup> Monica Piccolo Almeida<sup>1</sup>

Werbeth Serejo Belo<sup>2</sup>

## Introdução

Qualquer estudo que se proponha investigar as origens dos problemas que hoje em dia se constituíram como crônicos nas democracias ocidentais - tais como os elevados índices de pobreza, desemprego, concentração de renda, baixa escolaridade ou até mesmo violência -, depara-se, imediatamente, com o embate que tem sido travado entre os defensores do chamado “Estado Minimalista” e aqueles que cobram do Estado sua atuação no sentido de minorar as mazelas da maioria da população.

As origens desse embate remontam ao lento, mas eficaz, processo de construção de uma lógica discursiva que transformou o ideário neoliberal em instância única de manutenção da ordem e da prosperidade; mais ainda, como o único caminho possível para a civilização. Fora de seus limites, estaria a barbárie. Ou, em outras e conhecidas palavras, estaria o “caminho para a servidão”.

O gradual processo de transformação do discurso neoliberal em hegemônico teve início na conjuntura pós-Segunda Guerra Mundial. Tomando como alvo preferencial as políticas públicas implementadas nos Estados Unidos pelo Presidente democrata Franklin Delano Roosevelt – que ficaram conhecidas como *New Deal*<sup>3</sup> -, um grupo de intelectuais (tendo em Hayek seu mais ilustre representante) reúne-se na chamada “Sociedade de Mont Pelerin”, promovendo, a partir de então, a publicação de várias obras que apresentam uma ferrenha oposição ao *Welfare State*.

Em que pese a solidez argumentativa dos membros da dita “Sociedade”, os escritos deles resultantes ficaram por quase três décadas circunscritos aos limites do mundo acadêmico. Tal quadro, entretanto, começa a ser alterado a partir da crise

---

<sup>1</sup> Professora adjunta do curso de História Licenciatura da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em História Contemporânea – NUPEHIC.

<sup>2</sup> Graduado em História Licenciatura pela Universidade Estadual do Maranhão - UEMA. Membro do Núcleo de Pesquisa em História Contemporânea – NUPEHIC. Bolsista FAPEMA.

<sup>3</sup> Assessorado por economistas da escola keynesiana, Roosevelt pôs em prática um programa de recuperação da economia nacional através de reformas que tinham como eixo central a intervenção estatal na economia através de grandes investimentos públicos – construção de estradas, usinas, escolas, por exemplo – e de uma melhor distribuição de renda, a fim de aumentar a capacidade de absorção do mercado interno. Tal controle visava também diminuir o volume de produção da agricultura e da indústria para reduzir os riscos de uma superprodução (HOBBSAWM, 1995, p. 393-420).

mundial do capitalismo em 1973, que jogou por terra a prosperidade da “Era de Ouro” (HOBSBAWM, 1995, p. 391). Desde então, o receituário neoliberal ganha espaço e invade com força total o mundo das políticas públicas. A atuação do movimento sindical, os elevados gastos sociais do Estado e as pressões por aumentos salariais são identificados como os grandes vilões responsáveis pela crise, uma vez que, supostamente, teriam corroído as bases de acumulação capitalista. Identificadas as origens da crise, suas soluções também foram rapidamente construídas: manutenção de um Estado forte apenas no que se refere a sua capacidade de quebrar a espinha dorsal do movimento sindical e de controlar os gastos públicos; contração da emissão monetária; elevação das taxas de juros; redução dos impostos sobre os rendimentos altos; fim do controle sobre os fluxos financeiros; elevadas taxas de desemprego como forma de manter um exército reserva de mão de obra barata e disponível a baixo custo; repressão às greves; construção de uma nova legislação sindical; programa de privatizações e, principalmente, redução dos gastos públicos (ANDERSON, 1996, p. 10-11).

Ao receituário neoliberal, respondem os adeptos do keynesianismo com a defesa dos altos salários, do pleno emprego e do Estado de Bem Estar Social. Uma vez que tais estratégias criaram a demanda de consumo que alimentara a expansão anterior, ampliar ainda mais a demanda na economia seria a solução (HOBSBAWM, 1995, p.399). A despeito de tal argumento, a agenda propositiva neoliberal, entretanto, começa a ganhar contornos de política pública e de discurso hegemônico<sup>4</sup>: inicialmente no Chile de Pinochet (1973) e, posteriormente, na Inglaterra de Thatcher (1979), nos Estados Unidos de Ronald Reagan (1980) e na Alemanha de Kohl (1982). Nos demais países da América Latina, a introdução das reformas liberais data do final dos anos oitenta e início dos anos noventa (TORRE, 1996).

A nova configuração que as políticas públicas irão assumir, desde então, toma como elementar ponto de referência as diretrizes elaboradas pelo economista John Williamson em reunião na cidade de Washington, no ano de 1989, onde foram traçados os caminhos que os países da América Latina deveriam trilhar. Segundo o próprio economista, o grande consenso pode ser sistematizado em três planos: i) na esfera macroeconômica, requerer-se-ia um rigoroso esforço fiscal que passaria por um programa de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, além de um corte

---

<sup>4</sup> Um claro exemplo do prestígio que os defensores do neoliberalismo começam a desfrutar é fato de Hayek em 1974 e Friedman em 1976 terem sido premiados com o Prêmio Nobel de Economia, criado em 1969.

violento nos gastos públicos; ii) na esfera microeconômica passaria pela necessidade de desonerar fiscalmente o capital, flexibilizando os mercados de trabalho, diminuindo a carga social com os trabalhadores e, principalmente, minorando os salários. Assim, esse “novo capital”, livre e desonerado, poderia aumentar sua competitividade no mercado internacional, desregulado e aberto; iii) na esfera estatal, um vigoroso, rápido, eficiente e radical desmonte do modelo intervencionista.

No Brasil, a crise de petróleo e o arrefecimento econômico mundial demonstraram as frágeis bases do “milagre” cuja crise caracterizou-se pelo endividamento e pela impossibilidade estatal em manter o ritmo do crescimento (MENDONÇA; FONTES, 2004, p. 54). Assim, nos anos oitenta e começo dos anos noventa, a conjuntura brasileira constituiu-se em um fértil terreno para a pregação do ideário neoliberal. “Crise econômica, crise de legitimidade e movimentos de massa deram a tônica à chamada abertura” (MENDONÇA; FONTES, 2004, p. 99). Estavam desenhadas, então, as condições para que a agenda neoliberal apresentada fosse vista como a única solução para a crise.

### **A Agenda Reformulada: a privatização no primeiro Governo Fernando Henrique**

A trajetória do Programa Nacional de Desestatização esteve profundamente atrelada à estabilização econômica brasileira alcançada com o Plano Real. As reformas do Estado – tributária, administrativa e previdenciária – e da ordem econômica – quebra dos monopólios estatais, tratamento isonômico entre empresa nacional e estrangeira e desregulamentação das atividades e mercados, juntamente com as privatizações, se constituíram em peças-chave do sucesso do Plano Real. (FILGUEIRAS, 2006, p.111).

O ano de 1995 caracterizou-se por mudanças substanciais no Programa Nacional de Desestatização. Através da Medida Provisória nº 841, de 19 de janeiro de 1995, e de suas reedições, o PND passou a ter como objetivo, além daqueles que presentes na Lei 8.031 de 1990<sup>5</sup>, contribuir para a redução e melhoria do perfil da dívida pública,

---

<sup>5</sup> O marco jurídico do programa de privatização do Governo de Fernando Collor foi constituído pela lei nº 8031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND). Diferentemente da legislação que esteve em vigor no Brasil até este momento, no Programa Nacional de Desestatização estiveram delineadas questões que a partir de então assumiram papel central na agenda política nacional. A privatização, agora, passa a ser vista como um instrumento para i) reordenar a posição estratégica do

concorrendo para o saneamento do setor público (art.1º.). Foram incluídas no Programa instituições financeiras públicas e estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas e serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização (art. 2º.).

Uma das inovações mais importantes refere-se à substituição da Comissão Diretora do Programa pelo Conselho Nacional de Desestatização. Também diretamente subordinado ao Presidente da República, sua composição passou a ficar restrita aos Ministros de Estado (Casa Civil, presidente do Conselho, Planejamento e Orçamento, Fazenda, Administração Federal e Reforma do Estado, Indústria, Comércio e Turismo) e pelo Presidente do Banco Central (caso de desestatização de instituições financeiras). Diferentemente dos membros da antiga Comissão Diretora, agora, os membros do Conselho não mais precisavam ter seus nomes aprovados pelo Congresso Nacional uma vez que passou a ser composto exclusivamente pelos Ministros de Estado. Um representante do BNDES – que continuou a ser o Gestor do Fundo Nacional de Desestatização – poderia estar presente às reuniões, mas não teria direito a voto.

O novo órgão controlador do PND passou a ter como competências a recomendação dos meios de pagamentos e modalidades operacionais e inclusão ou exclusão de instituições financeiras, empresas, serviços públicos e participações minoritárias no programa; a aprovação da modalidade operacional a ser aplicada a cada desestatização; a definição dos ajustes de natureza societária, operacional, contábil ou jurídica e o saneamento financeiro, necessários às desestatizações; as condições aplicáveis às desestatizações; a criação de ação de classe especial, a ser subscrita pela União; a determinação da fusão, incorporação ou cisão de sociedades e a criação de subsidiária integral, necessárias à viabilização das desestatizações; a contratação, junto ao Gestor do Fundo Nacional de Desestatização, de pareceres ou estudos especializados necessários à desestatização de setores ou segmentos específicos; a elaboração de um

---

Estado na economia uma vez que possibilitaria a transferência à iniciativa privada de atividades até então restritas ao setor público (art. 1º. § I); ii) reduzir a dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público (art. 1º. § II); iii) permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vieram a ser transferidas à iniciativa privada (art. 1º. § III); iv) promover a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia (art. 1º. § IV); v) possibilitar à administração pública concentrar seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais (art. 1º. § V); vi) promover o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa (art. 1º. § VI).

relatório anual de suas atividades; a determinação da destinação dos recursos provenientes da desestatização. (art. 6º.)

Além das alterações já apresentadas, outras relevantes foram a possibilidade de servidores da administração direta e indireta da União fazerem parte de grupos de trabalho necessários à execução das desestatizações (art. 5º. § 6º.) e a determinação para que o titular dos recursos oriundos da venda de ações ou bens utilize-os, preferencialmente, na quitação de suas dívidas vencidas com a União, não mais conferindo à dívida vincenda a mesma prioridade que a dívida vencida (art. 15º.).

O meio de pagamento preferencialmente aceito para aquisição de bens e direitos no âmbito do PND foi a moeda corrente. No entanto, foi mantida a possibilidade de utilização das Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (OFND), das Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal (LH-CEF), bem como dos títulos e créditos já renegociados e que, no momento da renegociação, eram passíveis dessa utilização. Além desses, também foram incluídos os títulos e créditos líquidos e certos diretamente contra a União, ou contra entidades por ela controladas, inclusive aquelas em processo de liquidação, desde que gozem de garantia ou coobrigação do Tesouro Nacional e que venham a ser renegociados pela Secretaria do Tesouro Nacional. (art. 16º.)

Ainda no ano de 1995, houve importantes alterações legais no PND. Para incentivar a conversão de créditos externos em investimentos no PND, foi aprovada a resolução do Banco Central no. 2.203 que reduziu o desconto inicial sobre tipos de bônus da dívida externa de 25% para 0%. Além disso, permitiu que o registro de investimento estrangeiro passasse a ser realizado pelo valor de face dos títulos da dívida externa efetivamente empregados no âmbito do PND e eliminou a proibição de que pessoas físicas ou jurídicas no país e/ou suas subsidiárias, filiais e agências no exterior participassem dos leilões de privatização utilizando títulos da dívida externa.

Foram aprovadas pelo Congresso Nacional cinco emendas constitucionais que tiveram grande relevância para o PND, todas datadas de 15 de agosto de 1995. A emenda constitucional nº. 5 permitiu a exploração pela iniciativa privada, mediante concessão estadual, dos serviços locais de distribuição de gás canalizado. A de número 6, e uma das mais importantes, revogou a diferença entre “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional” e permitiu a pesquisa e lavra de minérios às empresas “constituídas sob a lei brasileira e que tenham sede e administração no país”.

Em relação ao processo de desestatização de serviços públicos objeto de concessão, foi aprovada a emenda constitucional nº 7 que abriu a navegação interna brasileira a empresas estrangeiras e a de no. 8 que permitiu a exploração dos serviços de telecomunicações, radiodifusão sonora e de sons e imagens pela iniciativa privada. Por fim, a emenda constitucional nº 9 que permitiu a contratação pela União, com empresas estatais ou privadas, da realização de atividades ligadas à exploração do petróleo.

A partir desse momento, a desestatização dos serviços públicos passou a se constituir como prioritária entre os objetivos do PND. Esta nova fase da privatização foi inaugurada, em julho de 1995, com a desestatização da companhia Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (ESCELSA). Além dessa empresa, foram transferidas para o setor privado as participações acionárias da Petroquisa na Petroquímica do Nordeste S.A. (COPENE), Salgema Indústrias Químicas S.A., Companhia Petroquímica de Camaçari (CPC), Companhia Química do Recôncavo (CQR), Pronor Petroquímica S.A., Nitrocarbobo S.A. e Companhia Brasileira de Poliuretano (CBP).

Segundo o Relatório de Atividades do BNDES de 1995, o setor siderúrgico foi responsável por 57,9% das receitas realizadas até então, enquanto o petroquímico respondeu por 25,9%, cabendo ao de fertilizantes 4,4%, ao setor elétrico 4,2% e a outros 7,8%.

Empresas nacionais não-financeiras responderam por 44,8 da aquisição das ações até 1995, cabendo ao setor nacional 26,1% e às entidades de previdência privada 16,8%, restando ao capital estrangeiro apenas 4,9% das aquisições.

Os meios de pagamento mais utilizados em 1995 foram moeda corrente, que representou 20,1% do total recebido, dívidas securitizadas da União (34,4%), debêntures da Siderbrás (15,6%) e Certificados de Privatização (13,5%). Títulos da Dívida Externa foram responsáveis por apenas 0,7% dos recebimentos (BNDES, Programa Nacional de Desestatização, Relatório de Atividades 1995:8)

As alterações na esfera legal aprovadas no ano de 1995 acabaram por impulsionar o PND em 1996. A receita obtida cresceu em 53% em relação ao ano anterior. Foi concluída a privatização do setor petroquímico, com a venda de participação da Petrobrás Química S.A. (Petroquisa) em cinco empresas, o que praticamente concluiu a desestatização do setor. Além disso, houve um considerável

avanço na desestatização de serviços públicos de energia elétrica, com a privatização da Light Serviços de Eletricidade S.A., a contratação de consultoria para reestruturação do setor elétrico e o início do processo de licitação para consultoria visando à reestruturação e venda das empresas do Sistema Eletrobrás.

No setor de transporte ferroviário de carga, deu-se a transferência para o setor privado de cinco das seis malhas da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e a inclusão do setor portuário no PND. Teve início neste momento a contratação dos serviços de consultoria para aprovação do modelo de privatização daquela que acabou por se constituir na mais expressiva privatização ocorrida até então: a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

Em seu aspecto legal, o ano de 1996 também foi marcado por transformações importantes. Foi abolido o monopólio estatal para o setor de resseguros (emenda constitucional 13/96) e houve a regulamentação da produção de energia elétrica por produtor independente e por autoprodutor, mediante concessão ou autorização (Decreto 2.003/96). No que se refere aos meios de pagamento, uma importante inovação foi estabelecida: a permissão para o uso de recursos depositados no FGTS para aquisição de ações alienadas no PND (Projeto de Lei 32/96). Construiu-se em torno da utilização do FGTS a denominação de “moeda social”, em franca oposição à “moeda padre” que predominou nas privatizações ao longo do Governo Collor.

Data deste momento, também, a criação de agências nacionais reguladoras tanto para o setor de serviços de telecomunicações (ANATEL) como no setor de energia elétrica (ANEEL). A primeira através do Projeto de Lei 2.648/96 e a segunda da Lei 9.437/96.

De acordo com os dados apresentados no Relatório de Atividades do BNDES no ano de 1996, o PND realizou 11 desestatizações, sendo uma empresa controlada pela União (Light), cinco participações minoritárias da Petroquisa (Koppol, Polipropileno, EDN, Polibrasil e Deten) e cinco malhas da RFFSA transferidas, por concessão, à iniciativa privada (Oeste, Centro-Leste, Sudeste, Tereza Cristina e Sul)

A receita obtida pelo PND em 1996 foi de R\$4.104,7 milhões, equivalentes a US\$ 4.079,6 milhões. Acrescentando-se a esta receita a dívida de R\$ 667,2 milhões (US\$669,8 milhões) transferida ao setor privado, o resultado global do PND no

exercício de 1996 foi de R\$4.771,9 milhões (US\$4.749,4 milhões). Deste total, os setores elétrico e de transporte ferroviário de carga foram responsáveis, respectivamente, por 57% e 37% da receita, evidenciando a importância da privatização de serviços públicos para a nova fase do PND.

A moeda corrente foi, pela primeira vez, o meio de pagamento mais utilizado, representando 75% da receita do PND no exercício. As Dívidas Securitizadas da União e os Títulos da Dívida Agrária representaram, respectivamente, 19,3% e 5,5% da receita obtida.

Outra inovação importante diz respeito ao volume de capital estrangeiro nas privatizações. Neste ano, foi responsável por 35% das desestatizações. Empresas nacionais não financeiras responderam por 52% das receitas, cabendo às entidades do setor financeiro nacional 9%, às pessoas físicas 3% e às entidades de previdência privada 1%. (BNDES, Programa Nacional de Desestatização, Relatório de Atividades, 1996).

O PND de 1997 foi marcado pela promulgação da Lei 9.491, de 09/09/1997 cujo texto incorporou as diversas alterações estabelecidas através de Medidas Provisórias na Lei 8.031/90. A principal inovação da Lei 9.491 foi a introdução da possibilidade de utilização pelos trabalhadores dos recursos depositados na conta do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para aquisição de valores mobiliários no âmbito do PND através da aplicação em quotas de Fundos Mútuos de Privatização(art. 18º.).

Neste momento ocorreram quatro desestatizações: as alienações de empresas controladas pela União (CVRD e Banco Meridional); a transferência, por concessão, da Malha Nordeste da RFFSA; e o arrendamento do Terminal de Contêineres (Tecon 1) da Codesp, em Santos.

Das empresas vendidas em 1997, a que garantiu a maior arrecadação foi a Companhia Vale do Rio Doce. Da totalidade de recursos adquiridos com as privatizações, 87% foram oriundos da venda da maior siderúrgica do país. Se não por esse percentual, a privatização da Vale também assume destaque pelo fato de ter sido o único caso em que houve transferência de dívida pública para a iniciativa privada. Do montante final arrecadado em 1997, 44% foram representados por transferência de dívidas na privatização da Companhia Vale do Rio Doce.

## **Privatização do setor de telecomunicações: do Estado produtor ao Estado regulador**

No que diz respeito à política econômica do Governo Fernando Henrique tem-se como carro chefe as privatizações como parte de sua política ortodoxa, sob o argumento de que as privatizações seriam necessárias, para a melhoria do serviço público<sup>6</sup> que estava em defasagem, como já foi dito, principal argumento das privatizações do setor de telecomunicações aqui estudado. Além do argumento já citado, tem-se que – a partir da privatização - ocorreria a universalização na prestação de serviço do setor de telecomunicações, além de incitar à concorrência, o que acabaria com o monopólio estatal.

O Estado interviu de diversas formas no que diz respeito ao setor de telecomunicações, desde a década de 1960 até o processo de privatização que tem seu ápice em 29 de julho de 1998 no Governo FHC, criando aparelhos que facilitariam e regulariam de forma eficaz a condução da ação privatista que reflete em toda a ossatura material do Estado<sup>7</sup>, portanto é de extrema importância que se perceba como era a estrutura do sistema de telecomunicações brasileiro e como o Estado cria mecanismos que culminaria na total privatização deste setor.

Na década de 1960 o setor de telecomunicações era formado por diversas empresas que operavam em todo o território nacional, uma parte dessas empresas era de capital privado, outra parte de capital nacional. Segundo Vilson Aparecido da Costa (2008), no início década de 1960 não se pode caracterizar o setor de telecomunicações brasileiro como um sistema propriamente dito, pois este não era organizado como um sistema como seria na década de 1990, além de não haver uma agência que o regulasse. Segundo Costa, “faltava a essa indústria a coordenação de um órgão central que

---

<sup>6</sup> Verônica Angélica Freitas de Paula (2003) apresenta uma breve discussão a respeito do conceito de serviço público em sua dissertação de mestrado intitulada *Conflitos no período pós-privatização das telecomunicações: um estudo de caso*. Nesse texto, a autora define serviço público, ou administração pública, como “atividade que o Estado desenvolve, por meio de seus órgãos, pessoas jurídicas e agentes, para a consecução do interesse público”.

<sup>7</sup> O conceito de Ossatura Material do Estado é elaborado por Nicos Poulantzas e está presente em sua obra *O Estado, o Poder e o Socialismo* (2000). Segundo Poulantzas, a ossatura material do Estado é onde se estabelece as relações sociais de produção, portanto a base do Estado, portanto, além das relações de produção, na esfera da ossatura material do Estado estabelecem-se relações políticas e relações de dominação, diferentemente da concepção de Estado elaborada por Marx, por exemplo.

estabelecesse as diretrizes a serem seguidas objetivando a organização de um sistema propriamente dito” (COSTA, 2008, p.20).

Em 1962 foi feita a primeira grande intervenção estatal em prol da organização deste setor, foi adotado um código nacional de telecomunicações que tinha como medidas principais: a) a definição da competência do Estado; b) a definição dos serviços de telecomunicações e sua classificação em categorias; c) a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel); d) a autorização do Poder Executivo a constituir uma empresa Estatal e; e) o estabelecimento do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT).

Foi a partir desse código que foi criado o primeiro aparelho do Governo para regulação do setor de telecomunicações: a Embratel, a qual ficou responsável pelo funcionamento dos serviços de longa distância prestados pelo setor. Segundo Novaes “dez anos após a criação da Embratel, todos os estados do país estavam interligados” (NOVAES, p. 149).

Outro marco da intervenção estatal neste setor foi a própria constituição de 1967 que dava ao Estado total domínio sobre o setor, segundo Luis Ricardo Espíndola (2006):

O governo federal passou a reter o domínio de exploração do setor de telecomunicações no país, podendo exercê-lo mediante concessão a empresas públicas ou privadas, onde serviços públicos seriam aqueles prestados, através de redes públicas de comunicação de dados e de redes públicas de telefonia ou telex, para usuário não individualizado. (ESPÍNDOLA, 2006, p.54)

Em 1972, enfim, foi criado o principal aparelho que universalizaria de fato os serviços de telecomunicação – a Telebrás<sup>8</sup> (Telecomunicações brasileiras S/A). A

---

<sup>8</sup> A Telebrás englobava 27 operadoras estaduais de telefonia fixa, 26 operadoras de telefonia celular e uma operadora de longa distância – Embratel.

Telebrás foi criada em forma de *holding*<sup>9</sup> e manteria sob seu controle as quase mil empresas que seriam as suas subsidiárias<sup>10</sup>.

No entanto, a criação da Telebrás não foi suficiente para um melhor funcionamento do setor, a falta de investimentos pós-1974 (ano em que começou a redução na capacidade de autofinanciamento do Estado) deixou o setor em defasagem o que não permitia uma boa prestação de serviços que se alastraria durante a década de 1980.

Durante a década de 1980 tem-se a elaboração de alguns decretos e leis que permitiram certas mudanças no que tange à transferência das bases econômicas que até então estavam nas mãos do Estado, como, por exemplo, o Decreto nº 86.215 de 15 de julho de 1981 que fixa normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal, “considerando que [...] compete, preferencialmente, às empresas privadas, com estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.”

Outra medida tomada pelo Estado Restrito foi a promulgação do Decreto nº 91.991 de 28 de novembro de 1985 que dispõe sobre o processo de privatização de empresas sob controle direto ou indireto do Governo Federal que, no artigo 6º, institui o Conselho Interministerial de Privatização, com a finalidade de enquadrar os processos de privatização. E, ainda, o decreto nº 95.886 de março de 1988 que dispõe sobre o programa de desestatização.

No início da década de 1990 tem-se o grande marco, no que diz respeito à legislação, nas privatizações: O Programa Nacional de Desestatização, elaborado no Governo Collor. No entanto, esse modelo do sistema de telecomunicações brasileiro se manteria ainda no início da década de 1990, apesar do início da consolidação de uma agenda neoliberal no Governo Collor, que permitia uma maior abertura às privatizações, à inserção de capital estrangeiro, entre outras diretrizes.

---

<sup>9</sup> Segundo Sandroni, *holdings* são empresas “que mantem o controle sobre outras empresas mediante a posse majoritária das ações destas. Em geral a holding não produz nenhuma mercadoria ou serviço específicos, destinando-se apenas a centralizar e realizar o trabalho de controle sobre um conjunto de empresas geralmente chamadas de subsidiárias” (SANDRONI, 1999, p. 285).

<sup>10</sup> A criação das *holdings* e suas subsidiárias foi proporcionada, segundo Monica Piccolo Almeida (2012), após a alteração da política econômica ocorrida nas novas diretrizes do PED (Plano Estratégico de Desenvolvimento) a partir de 1967, através do Decreto lei nº 200 de 1967. O PED, ainda segundo Almeida, tinha como base a combinação do combate à inflação com o crescimento econômico.

O Grande marco do processo de transformação do modelo do sistema de telecomunicações no Brasil foi a promulgação da Emenda Constitucional nº08 aprovada em 15 de Agosto de 1995.

### **1.1 O processo de privatização: o Estado regulador se organizando**

É quase unanimidade, entre as produções a respeito da privatização do setor de telecomunicações, que o início do processo de privatização se inicia com a Emenda Constitucional nº08 aprovada em 15 de agosto de 1995 (Primeiro Governo Fernando Henrique). Segundo Lira Luz Benedites Lázaro (2007):

A privatização da Telebrás entrou oficialmente na agenda com a Emenda Constitucional nº08, aprovada em 15 de agosto de 1995 [...]. Este foi o primeiro passo para a substituição de um modelo estatal por um setor privado. A Emenda Constitucional federal pôs fim ao monopólio estatal na operação dos serviços de telecomunicações. (LÁZARO, 2007, p. 34).

Para Verônica Angélica Freitas de Paula (2003), apesar da privatização ser considerada um processo, ela se inicia com a aprovação da Emenda Constitucional nº08. Segundo Novaes ( ) “esse foi o primeiro passo para a substituição do modelo estatal por um mais ágil e capaz de atender melhor às crescentes demandas do setor privado por serviços especializados e de maior valor agregado” (NOVAES, . p. 151).

Em 1996 foi aprovada a lei Mínima (lei nº 9.295) que propunha “a organização de determinados serviços de telecomunicações, isto é, serviços de telefonia móvel celular, de transmissão de sinais por satélite e outros serviços limitados.” (COSTA, 2008, p.22). E, ainda:

A lei Mínima estabelecia a forma que se criaria a competição no mercado de telefonia móvel e autorizava

a concessão À iniciativa privada de exploração da telefonia móvel da banda B<sup>11</sup> (COSTA, 2008, p. 23)

O ano de 1997 foi marcado por uma intervenção estatal determinante no que diz respeito ao processo de privatização do sistema de telecomunicações. A primeira lei aprovada foi a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997). Esta lei dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº08 de 1995.

Já no artigo 1º é dito que “compete à união, por intermédio **regulador** (grifo meu) e nos termos das políticas estabelecidas pelos poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações”. Em sequência, em setembro, é criada a lei nº 9.491 de 09 de setembro que altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de desestatização.

Em 07 de outubro de 1997 é dada sequência à regulação estatal no processo de privatização do setor de telecomunicações com o decreto nº2 338 que aprova o regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, criada a partir da aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, possuindo independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica, podendo ser caracterizada como um dos mais importantes aparelhos do Estado Restrito na organização do setor de telecomunicações.

Era competência da Anatel, propor ao Presidente da República dois planos para a efetivação da privatização da Telebrás: O Plano Geral de Outorgas (PGO) e o Plano Geral da Universalização do Serviço de Telecomunicações (PUST).

O PGO dividiu o país em quatro áreas de concessão para a prestação de serviço: a) o estado de São Paulo (Telesp); b) as regiões norte e nordeste e os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo (Tele Norte-leste); c) a região Centro-oeste e os estados do Paraná e Santa Catarina (Tele Centro-sul) e; o território nacional para o serviço de longa distância (Embratel).

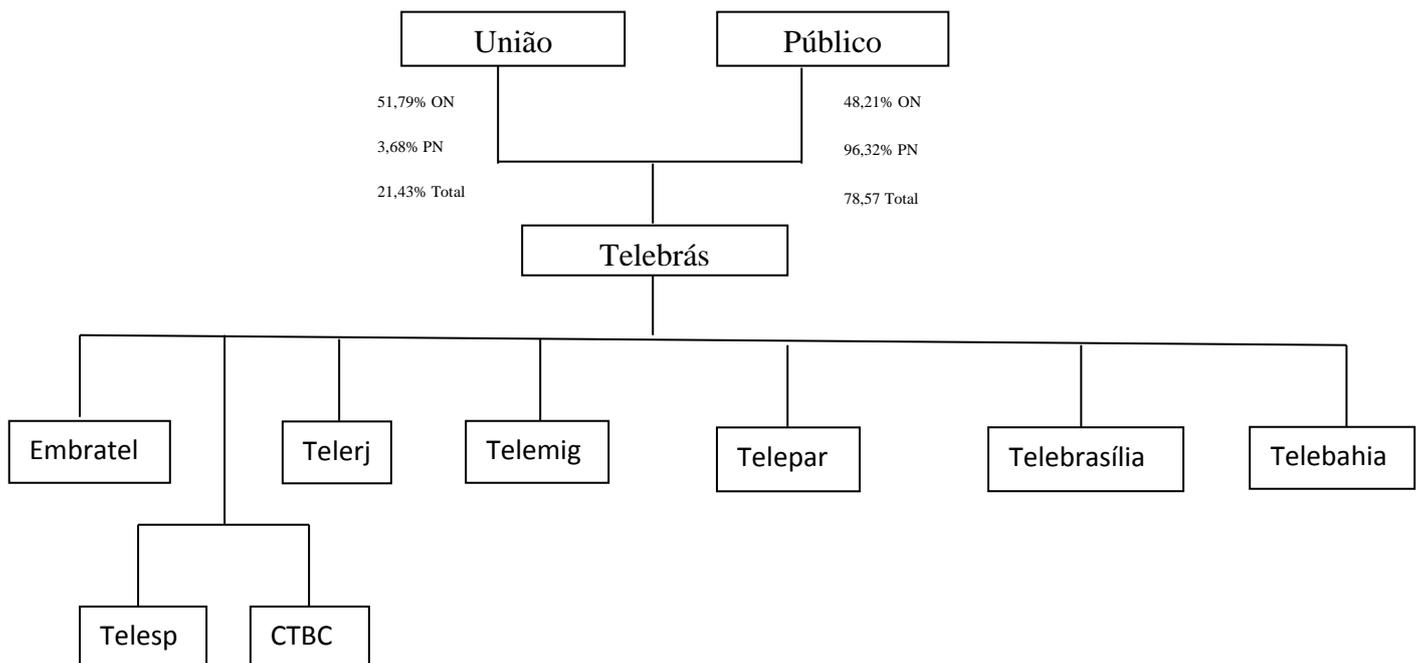
---

<sup>11</sup> Segundo Novaes, o serviço celular brasileiro opera na frequência de 800 MHz. Esta faixa de frequência foi dividida em duas partes: Banda A, operada pelas empresas do sistema Telebrás; e a Banda B, operada por empresas privadas em concorrência às empresas da Telebrás. (NOVAES, , p. 170)

Dentro de cada subsidiária da Telebrás – Telesp, Tele norte-leste, Tele centro-sul, Embratel - existiam inúmeras outras empresas de telefonia que foram incorporadas, ou melhor, que foram reunidas em forma de grandes subsidiárias, geralmente empresas de telefonia estatais e municipais.

O PUST estabelece metas em números de serviços prestados, metas essas que devem ser atingidas pelas subsidiárias da Telebrás. Para uma melhor compreensão tem-se a organização da Telebrás da seguinte maneira:

**Estrutura da Telebrás pré-privatização e sua participação acionária nas subsidiárias\*:**



PN= Ação preferencial

ON= Ação ordinária

Obs.: A Embratel não tem ações preferenciais.

\*Fonte: Armando Castelar Pinheiro. Kiichiro Fukasaku. “A privatização no Brasil”

Entre 1995 e 1997, como pode ser percebido, foi o período que o Estado se dispôs a organizar o sistema de telecomunicações de forma a proporcionar uma melhor prestação de serviços e melhor rentabilidade para as empresas a fim de que as empresas privadas (nacionais e internacionais) despertassem para o então setor em ascensão econômica que, a partir de 1972, detinha maior empresa de telecomunicações da América Latina - a Telebrás.

Tendo visto a estrutura que foi organizada para a posterior privatização do setor, vejamos as alterações em termos de finanças e ordenação da prestação de serviços que se desenrolara entre os anos de 1995 e 1997.

De acordo com Lázaro (2007), eram necessárias, prévio à privatização, duas medidas:

A primeira foi corrigir as distorções da estrutura tarifária, aumentando as tarifas locais e reduzindo as de longa distância e a segunda, modificando a sistemática da repartição das receitas de longa distância entre a Embratel e as empresas de telefonia local (LÁZARO, 2007, p. 38).

Novaes, ainda sobre a reorientação tarifária, aponta os passos para corrigir essas tarifas. Segundo a autora, “o governo aumentou em cinco vezes o valor das tarifas da assinatura residencial e em 80% o valor da chamada local”.

Após essas duas medidas supracitadas, a alteração tarifária e a reestruturação da Telebrás, o caminho estava pronto para que ocorresse a privatização do setor de telecomunicações, a única questão que ainda estava pendente era o modelo de privatização a ser adotado.

Havia três possibilidades de modelo possíveis de privatização para o setor de telecomunicações, posteriores à hipótese de se adotar o modelo de Notas do Tesouro

Nacional – série privatização (NTN-P)<sup>12</sup>, mais um exemplo de regulação do Estado sobre o processo de privatização.

O modelo A: privatização através da venda da participação direta do governo na Telebrás: este modelo privatizaria de uma só vez o setor de telecomunicações, o que determinaria que, segundo Lázaro, “os acionistas minoritários tivessem um sócio que controlaria a administração de todas as subsidiárias” (Lázaro, 2007, p.40).

O modelo B: manutenção da Telebrás e privatização das subsidiárias: as duas primeiras subsidiárias que seriam vendidas eram a Telesp e a Embratel, as mais rentáveis para o Estado. No entanto, este modelo dificultaria a venda das subsidiárias menores.

Enfim, o modelo C: cisão da Telebrás seguida de privatização: esse modelo foi o adotado pelo governo para a privatização da Telebrás. Foi feita a cisão da Telebrás com as estaduais e a operadora nacional de longa distância (Embratel).

Tendo adotado os modelos, o governo precisava incitar a concorrência<sup>13</sup> após o período de privatização criando as empresas-espelho e as chamadas espelinhos<sup>14</sup> para concorrer com as subsidiárias do setor de telefonia fixa.

O Estado Regulador, como pode ser percebido, imperou na agenda de governo do período de gestão de Fernando Henrique Cardoso, sobretudo no carro chefe de sua agenda: as privatizações. Nos falta agora perceber a privatização em seus termos reais de negociação e desfecho, pois segundo o próprio relatório do BNDES de 1998:

Alcançou-se um recorde no que diz respeito à participação de investidores estrangeiros, que representou, aproximadamente, 58% das receitas de venda de 1998.[...] O resultados positivos alcançados

---

<sup>12</sup> Segundo Lázaro, “o governo venderia as subsidiárias e forçaria a Telebrás a aplicar os recursos da venda em Notas do Tesouro Nacional. Série privatização, [...] o governo forçaria a Telebrás a receber pagamento em dinheiro e trocá-lo por moeda de privatização; essa atitude lesaria diretamente o acionista minoritário” (LÁZARO, 2007, p.40).

<sup>13</sup> É a modalidade utilizada pela administração nos casos de compras, obras ou serviços de vulto, em que se admite a participação de qualquer licitante através de convocação ampla. (PAULA, 2003, p. 44)

<sup>14</sup> As empresas espelho são empresas que receberam autorização em 1999. Uma para cada região; e as espelinhos são empresas em municípios que as empresas espelho não quiseram atender.

devem-se, em boa parte, à privatização do Sistema Telebrás.

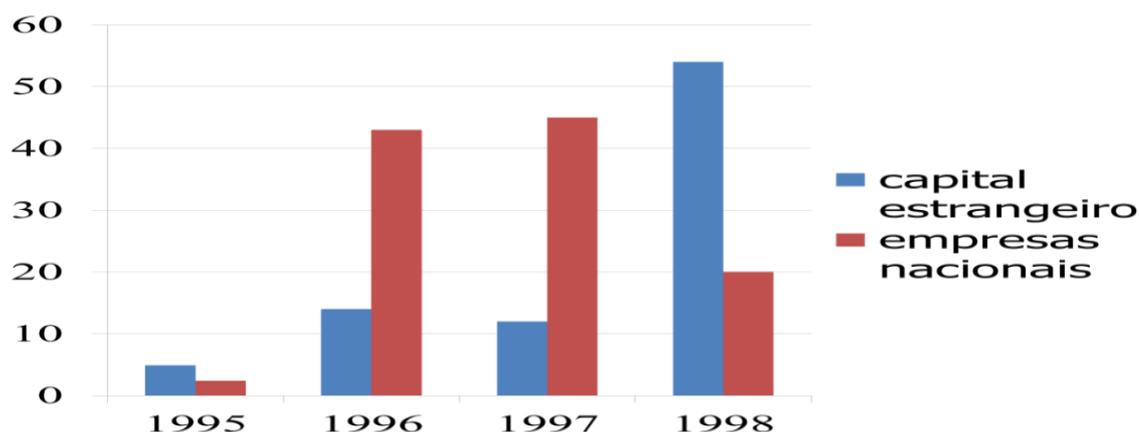
Então, é de fundamental importância perceber como se deu, mesmo que de forma breve, a privatização, passemos a esta, para perceber a consequência da regulação do Estado.

### **A hegemonia da privatização do setor de telecomunicações**

O setor de telecomunicações favoreceu o desenvolvimento econômico do país, sendo uma grande marca na prática da desestatização e uma marca até mesmo do Plano Real em geral.

Houve um grande crescimento no uso da moeda corrente, diferentemente de outras privatizações que tiveram o predomínio do uso das chamadas moedas podres, além de uma abertura econômica que até então tinha pouco crescimento, favorecendo a entrada de capital estrangeiro no país o que era de fundamental importância segundo a agenda do governo Fernando Henrique, pois com o investimento do capital estrangeiro havia a possibilidade de uma maior estabilidade econômica, haja vista, a menor intervenção estatal direta nessas negociações. Entre 1997 e 1998 houve um aumento enorme na participação do capital estrangeiro como pode ser percebido no gráfico a seguir:

### **Compradores estrangeiros e nacionais de estatais entre 1995 e 1998\***



\*Elaboração própria

O principal fator dessa mudança no que tange à participação dos capitais estrangeiros e nacionais está diretamente relacionado à elaboração do Plano Nacional de Desestatização, elaborado no início dos anos 1990. Mas, esse plano pode ser considerado materializado sobretudo entre os anos de 1997 e 1998 - com suas emendas sofridas, obviamente – com a privatização do setor de telecomunicações ocorrido em 29 de julho de 1998.

A partir do relatório do BNDES *Privatizações no Brasil de 1990/2005* podemos abstrair as seguintes informações sobre o setor de telecomunicações: o resultado da venda do setor de telefonia fixa e serviços de longa distância foi de R\$ 13,937 milhões, de telefonia celular – Banda A R\$8,120 milhões e oferta aos empregados de R\$504 mil.

Além desses dados tem-se as concessões da telefonia celular – Banda B, Banda D e Banda E que somaram R\$13,135 milhões somando-as às empresas espelho que arrecadaram para a União 185 mil. Sendo o total geral de R\$38,097 milhões.

### **Considerações finais**

As privatizações tiveram grande relevância na política econômica ortodoxa de uma agenda neoliberal que se tornou hegemônica ao longo dos dois governos Fernando Henrique, hegemonia esta alcançada a partir de uma série de intervenções, diretas e

indiretas, na ossatura material do Estado, além de outras medidas adotadas no âmbito da sociedade civil a partir da utilização dos aparelhos privados de hegemonia.

Portanto, foi preciso que o Estado intervisse como regulador e não mais produtor para alcançar seus objetivos. O caso da privatização da Telebrás foi utilizado aqui como método de representação dessa política reguladora do Estado.

## **Referências**

BRASIL. BNDES. Programa Nacional de Desestatização. Relatório de Atividades Sistema BNDES, 1998.

BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, DF, Brasília, Seção I, página 7103, 13 de abril de 1990.

## **Bibliografia**

ALMEIDA, Monica Piccolo. *PND e PED: agentes e agências na construção do projeto privatista (1964 – 1974)*. IN: GUIMARÃES, Carlos Gabriel; PIÑEIRO, Theo Lombarinhas; CAMPOS, Pedro Henrique P. (orgs). *Ensaio de História econômico-social. Séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Eduff, 2012.

COSTA, Vilson Aparecido da. *Privatização e reestruturação das telecomunicações no Brasil e seus impactos sobre a criação e destruição de emprego*. Ribeirão Preto: dissertação de mestrado, 2008.

ESPÍNDOLA, Luis Ricardo. *O processo de privatização de empresas estatais no Brasil durante o período de 1990 a 2000*. Florianópolis: Editograf, 2000.

LÁZARO, Lira Luz Benites. *A privatização da telecomunicação fixa na América Latina e os consumidores: Brasil e Peru*. São Paulo: dissertação de mestrado, 2007.

PAULA, Veronica Angelica Freitas de. *Conflitos no período pós-privatização das telecomunicações: um estudo de caso*. São Paulo: dissertação de mestrado, 2003.

PINHEIRO, Armando Castellar;FUKASAKU, Kiichero. (orgs.) *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. BNDES:2000.