

A liga do sistema: as firmas de consultoria na privatização das telecomunicações brasileiras

La aleación del sistema: firmas consultoras en la privatización de las telecomunicaciones brasileñas

The system alloy: consulting firms in the privatization of Brazilian telecommunications

Rodrigo Garcia Braz

Doutor e mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB), com atuação nas linhas de pesquisa: economia política da comunicação e políticas de comunicação. E-mail: rodrigo.gv.braz@gmail.com

Murilo César Ramos

Professor Emérito da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), fundador e pesquisador sênior do Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias de Comunicações (CCOM) e do Laboratório de Políticas de Comunicação (LAPCOM), na mesma universidade. E-mail: murilo.c.o.ramos@gmail.com

Submetido em: 13 set. 2023

Aprovado em: 21 jan. 2024



Creative Commons



Atribuição



Não comercial



Compartilha igual

<https://br.creativecommons.net/licencas/>

Resumo

Este artigo apresenta uma análise da atuação das firmas de consultoria na privatização do Sistema Telebrás. A partir de um breve recorrido sobre o papel que estas empresas assumiram no capitalismo, o estudo explora o trabalho delas na definição da estratégia de atração de investidores, no desenho do órgão regulador, na formulação do modelo de concorrência, do Plano de Outorgas, e das metas de universalização. A dinâmica típica da atuação das consultorias permitiu que elas se tornassem o elo, ou a liga, entre os interesses do governo brasileiro e dos investidores estrangeiros, para arregimentar um modelo neoliberal para o setor.

Palavras-chaves: Telecomunicações; Brasil; Privatização; Consultorias.

Resumen

Este artículo presenta un análisis de la actuación de las empresas consultoras en la privatización del Sistema Telebrás. A partir de una breve revisión del papel que jugaron estas empresas en el capitalismo, el estudio explora su trabajo en la definición de la estrategia de atracción de inversionistas, el diseño del ente regulador, la formulación del modelo de competencia, el Plan de Concesiones y las metas de universalización. La dinámica típica del trabajo de consultoría les permitió convertirse en el enlace, o aleación, entre los intereses del gobierno brasileño y los inversionistas extranjeros, para conseguir un modelo neoliberal para el sector.

Palabras llaves: Telecomunicaciones; Brasil; Privatización; Consultoría.

Abstract

This article presents an analysis of the performance of consulting firms in the privatization of the Telebrás System. Based on a brief review of the role these companies played in capitalism, the study explores their work in defining the strategy for attracting investors, designing the regulatory body, formulating the competition model, the Grant Plan, and of universalization goals. The typical dynamics of the consultancy work allowed them to become the link, or the alloy, between the interests of the Brazilian government and foreign investors, to build a neoliberal model for the sector.

Keywords: Telecommunications; Brazil; Privatization; Consulting.

Introdução

As políticas neoliberais começaram a ser implementadas com maior rigor no Brasil a partir de 1992 com a eleição de Fernando Collor de Melo e atingiram seu ápice durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Durante gestão deste, foram privatizadas diversas empresas de setores estratégicos do país, como mineração, energia, telecomunicações, petroquímico, gás, transportes e bancário. Em 1997, o então presidente sancionou a Lei nº 9.491, que estabelecia as diretrizes para o Programa Nacional de Desestatização (PND). De acordo com a legislação, cabia ao PND “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”; além de “permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada” e “contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito” (Brasil, 1997, s/p).

Entre os anos 1980 e 2000, o número de empresas estatais no país passou de 213 para 103, ou seja, 110 companhias públicas foram vendidas nestes 20 anos, sendo que 53% da renda arrecada com as privatizações vieram de países estrangeiros, segundo dados do Ministério do Planejamento. De modo geral, a justificativa dos governos era de que o Brasil precisava ser modernizado para se inserir na dinâmica do mercado globalizado.

O plano do governo de FHC, intitulado “Mãos à Obra Brasil”, deixava expressa a intenção de reformar também a estrutura institucional das telecomunicações, de modo a estimular a participação de capitais privados no seu desenvolvimento, mas assumia o compromisso de não desnacionalizar o setor. Contudo, já em fevereiro de 1995, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda a Constituição (PEC), alterando o inciso XI do artigo 21 da Constituição Federal. Com a mudança, ficou permitida a exploração dos serviços de telefonia por empresas privadas por meio de concessão, permissão ou autorização. A PEC foi aprovada no Congresso Nacional menos de oito meses após a posse do novo presidente, fato este que culminaria com a total privatização do setor em 1997.

Uma das primeiras ações foi a assinatura de um Termo de Cooperação firmado entre o Ministério das Comunicações (Minicom) e a União Internacional de Telecomunicações (UIT), visando “a obtenção de apoio técnico e metodológico com vistas à modernização do setor de telecomunicações”. Não houve processo de licitação pois, segundo a interpretação do Minicom, não era necessário pois se tratava de contratação de serviços técnicos com profissionais e empresas especializadas (Lima, 1998). Entre as previsões do Termo de Cooperação estava a contratação de empresas de consultoria que assumiriam as seguintes funções: 1) desenvolvimento do modelo econômico de sustentação à proposta de reforma estrutural do setor; 2) análise do impacto potencial das disposições da nova lei de telecomunicações sobre a oferta e a demanda, utilizando o modelo econômico citado; 3) análise das alternativas possíveis para a adequação do sistema Telebrás ao novo contexto econômico-institucional; e 4) dar cabo à privatização de empresas estatais na área de telecomunicações.

A contratação de firmas de consultoria tornou-se um recomendação da UIT aos países em desenvolvimento que haviam assumido o compromisso de privatizar as telecomunicações. A participação das consultorias era uma forma de garantir que os compromissos assumidos pelos governos nacionais junto aos organismos internacionais seriam cumpridos. Diante deste local privilegiado ocupado por essas empresas, elas poderiam, ainda, atrair investidores estrangeiros qualificados, e ser a interface de mediação e a liga entre as diretrizes dos organismos internacionais, as necessidades e interesses do capital estrangeiro, e as reivindicações do governo brasileiro.

Este artigo apresenta uma breve análise do papel das firmas multinacionais de consultoria na privatização das telecomunicações brasileiras em 1997, a partir do exame dos seguintes pontos: a estratégia dessas empresas para atrair investidores; o desenho do órgão regulador e das funções que este assumiu; o modelo de concorrência e do Plano Geral de Outorgas estabelecidos; bem como do Plano Geral de Metas de Universalização. O estudo mostra que, diante dos "ofícios" que as empresas de consultoria assumiram ao longo da história do capitalismo, na venda do sistema Telebrás elas cumpriram o objetivo de articular os interesses dos diversos atores envolvidos para arregimentar um modelo em acordo com os ideais neoliberais hegemônicos, sobretudo àqueles ligados aos grandes blocos do capital internacional.

Consultorias & Capitalismo: breve histórico

Desde quando surgiram, entre os séculos XIX e XX, as firmas de consultoria vem galgando espaços de maior relevância dentro das engrenagens do sistema capitalista. Na passagem do período concorrencial ao monopolista, elas atuaram junto às grandes indústrias com o intuito de implementar métodos de reengenharia de produção, de modo a garantir e ampliar a subsunção real do trabalho¹. Além disso, as firmas de consultoria e auditoria desenvolviam estudos para auxiliar as empresas a ampliar os lucros e realizavam avaliações financeiras de empresas para os bancos.

A partir de 1940, no contexto da II Guerra Mundial, elas passaram a atuar no setor público, sobretudo reorganizando as forças militares e participando do desenvolvimento novas tecnologias. Com o papel desempenhado durante o conflito, elas ganharam visibilidade e tiveram seus contratos ampliados no setor público, bem como em grandes empresas e instituições, como as do magnata John Davison Rockefeller. No pós-guerra, as firmas de consultoria diversificaram suas formas de atuação, sobretudo após o desenvolvimento do microcomputador e da telemática, setor de atuação hoje fundamental para estas empresas. Neste período, elas ampliaram ainda seus negócios no exterior, sobretudo durante ajuda estadunidense à recuperação da Europa no âmbito do Plano Marshall.

Com a crise de superprodução no final dos anos 1960, as firmas consultoras atuaram no processo de reestruturação capitalista, aperfeiçoando e implantando modelos de produção e organizacionais flexíveis; realizando auditorias nas grandes empresas com o intuito de ampliar os lucros e permitir sua valorização no mercado de capitais; avaliando e participando das negociações no âmbito do mercado financeiro e adaptando o setor produtivo para atuar na lógica do capital portador de juros; auxiliando no uso das tecnologias da informação no comércio e na segmentação dos produtos e mercados; atuando nas reformas dos Estados e privatizações; e divulgando e implementando as ideais neoliberais, inclusive por meio de financiamento de campanhas.

A instabilidade cambial e a subordinação do capital produtivo ao capital financeiro são elementos estruturantes do momento econômico pós 1970. Neste sentido, as firmas multinacionais de consultoria basearam suas estratégias na busca por soluções tecnológicas avançadas que dessem subsídio às grandes empresas e aos grandes investidores no acompanhamento do mercado financeiro e no controle das próprias atividades econômicas. A

¹ "A subsunção real do trabalho significa que o trabalhador perdeu a sua autonomia e o controle que tinha sobre o processo de produção, cuja estrutura e ritmo passam a ser ditados pela máquina. Esta condensa o conhecimento que o capital extraiu do trabalhador artesanal no período da manufatura e desenvolveu, com o apoio das ciências. Assim, é a máquina que passa a usar o trabalhador - e não mais o contrário - e o capitalismo pode expandir-se, revolucionando o modo de produção" (Bolaño, 2002, p. 2).

desregulamentação das finanças, a descompartimentalização e a desintermediação bancária deram uma grande profundidade ao sistema financeiro e ampliaram o número e os tipos de transação, bem como permitiram que inúmeros atores econômicos passassem a atuar nele. As firmas de consultoria passaram então a entrar, também, neste setor, avaliando e “aconselhando” os grupos e instituições financeiras no acompanhamento e na execução das transações econômicas e nos processos de fusão e aquisição. A subordinação do setor produtivo à lógica do capital financeiro lançou as firmas de estratégia e gerenciamento no seio do mercado financeiro, obrigando-as a entender, acompanhar e emitir pareceres na efetivação das transações com o intuito de “criar valor” aos papéis e produtos das empresas que fazem parte de um determinado grupo econômico.

No setor público, a chegada de governos conservadores ao poder estreitou a relação entre Estado e consultores, contratando-os para trabalhar na gestão administrativa e na realização de estudos de “eficiência” e “modernização”, que em geral culminavam com o “enxugamento” ou a total privatização de empresas e serviços públicos, como foi o caso das telecomunicações brasileiras.

A garantia: as consultorias na privatização das telecomunicações brasileiras

O Termo de Cooperação firmando entre o Brasil e a UIT previa o pagamento de US\$ 5.106,250 a esta para que prestasse ao Minicom “apoio técnico e metodológico, com vistas à realização dos estudos necessários à modernização do Setor de Telecomunicações”. À UIT coube selecionar e contratar empresas de consultoria em acordo com “as normas e procedimentos administrativos e financeiros internacionais pertinentes, mediante prévia consulta ao Ministério e à ABC”. A entidade também tinha o papel de participar do acompanhamento e da avaliação dos trabalhos executados. Para prestar esse trabalho, foi pago ao organismo internacional uma taxa administrativa no valor de 7,5% do total do contrato, ou seja, US\$ 356,250, já inclusos no valor final do termo.

Ao Minicom cabia dar o aval final aos consultores propostos pela UIT, elaborar e definir os planos de trabalho, além de prover as adequadas instalações para as equipes atuarem. O Ministério foi encarregado ainda de elaborar um documento de Projeto e Planos de Trabalho a serem assinados também pelo governo brasileiro e pela instituição internacional. Nesses documentos o Ministério descreveu as tarefas a serem realizadas e o cronograma de atividades. Entre os produtos previstos para serem desenvolvidos pelas firmas de consultoria estavam o modelo econômico que sustentasse o projeto da nova lei geral de telecomunicações; o projeto de lei que atendesse ao então recém aprovado inciso XI do artigo 21 da Constituição Federal; o regulamento da lei; o modelo de interconexão; o desenho e a implantação do órgão regulador; a preparação do Sistema Telebrás para atuar em um ambiente de competição, o que incluía a definição do futuro desejado para o Sistema, a avaliação da viabilidade econômica financeira e técnica de novas áreas de concessão; e o cronograma e a estratégia para introduzir a competição na prestação dos serviços².

Cerca de cinco meses após o encaminhamento do Projeto de Lei ao Congresso Nacional, o Ministério das Comunicações estendeu o Termo de Cooperação com a UIT para que as consultorias continuassem trabalhando no processo de implementação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Mais um vez, a seleção foi feita por intermédio da UIT entre junho e julho do mesmo ano. Os contratos tinham como base o desenvolvimento dos serviços adicionais necessários. Os gastos com consultoria aumentaram para cerca de 16,6 milhões de dólares, ou seja, foram triplicados.

² Documento de Projeto Anexo ao UIT N. 9-BRA/95/05.

Atraindo investidores “estratégicos”

A partir de maio de 1996, dentro da ampliação do Termo da Cooperação com a UIT, as firmas de consultoria KIEinwort Benson e Lehman Brothers foram contratadas para assessorar o governo na interação com o mercado de capitais e realizar a coordenação da estratégia de comunicação com os investidores. As duas eram, na verdade, bancos de investimentos, o primeiro sediado em Londres e o segundo, na época, em Nova Iorque.

No contexto do processo de privatização, a estratégia de mundialização das telecomunicações a partir da abertura total aos investidores internacionais obteve o sucesso esperado pelo governo. Analisando o processo de venda, verificou-se uma forte presença de investidores internacionais e empresas estrangeiras de telecomunicações, grande parte destas membros da UIT, como por exemplo, a Telefónica de Espanha, Portugal Telecom, Bell South, MCI (WorldCom), Motorola, NTT, Telia, TCI e outras.

Antes da venda, as duas consultoras financeiras realizaram um mapeamento de possíveis multinacionais do setor capazes de participar da compra do Sistema Telebrás. A partir das perspectivas, concluiu-se que cerca de nove Parceiros Estratégicos em Potencial (PEP) teriam muito interesse em investir no Brasil e cerca de 10 teriam interesse moderado, sendo que haveria oito da primeira categoria e oito da segunda que seriam capazes de investir mais de US\$ 1 bilhão.

As previsões e a estratégia de comunicação das consultoras financeiras com os investidores estrangeiros tiveram um sucesso parcial. No que diz respeito à telefonia fixa, estavam previstas a participação de 15 operadoras internacionais, mas apenas cinco demonstraram interesse. Por outro lado, a Bell South e a MCI não estavam listadas, mas participaram do leilão, assim como os grupos financeiros Iberdrola e Bilbao Vizcaya. Entre os 17 grupos nacionais previstos, apenas oito demonstraram interesse. A Sul América Seguros, Inepar, Aliança Bahia, Solpart e Fundos de Pensão, embora não estivessem previstos, tentaram participar dos negócios. Na telefonia móvel (Banda B)³, das 10 empresas internacionais que estariam interessadas, apenas cinco participaram do certame e houve uma substancial participação de empresas que não apareciam na lista das consultoras, como Telefónica, TIW, Itochu, NTT, Southwestern Bell, British Telecom e Splice. Dos 17 grupos nacionais previstos, cinco participaram do leilão. Não se esperava a participação de grupos como Cowan, Telepart Participações, Telesim e Vectra Empreendimentos.

O desenho da Anatel

A proposta de estruturação da Anatel foi elaborada por duas firmas de consultoria. À McKinsey coube, pensar, de modo geral, as características gerais do órgão regulador e, a partir disso, elaborar um modelo organizacional, definindo o organograma, os principais processos internos, e a alocação de perfis e habilidades de recursos humanos por superintendências e departamentos. O escritório brasileiro Sundfeld Advogados assumiu o papel de assessorar e elaborar o projeto de lei geral de telecomunicações com base no modelo definido pelo governo e pelas firmas multinacionais de consultoria. A atividade incluía definição da atuação jurídica da Anatel, as atribuições e organização básica, e os mecanismos de atuação a ela atribuídos.

Na primeira fase dos trabalhos, a McKinsey ressaltou a necessidade de acompanhar as tendências internacionais por meio da criação de um órgão regulador independente, com

³ Quando foi realizada a venda da Banda A as firmas de consultoria ainda não estavam contratadas.

autonomia financeira e alto nível de capacidade técnica para definir regras para o setor. Na perspectiva da consultora, a autonomia da autoridade reguladora era essencial para atrair e dar segurança econômica aos investidores.

A partir de uma interpretação dada ao artigo 21, inciso XI, da Constituição Federal, o Escritório Sundfeld Advogados levantou possíveis modelos de órgão regulador e aventou duas opções: um órgão hierarquicamente submisso ao Minicom ou uma entidade autônoma. Uma vez que esta segunda opção seria a mais atrativa para os grandes capitais, avaliou-se a possibilidade do órgão ser uma entidade da administração pública indireta em acordo com os modelos tradicionais (pessoa governamental pública, autarquia, fundação governamental pública, ou pessoa governamental privada), um órgão regulador com o apoio de um ente de suporte (por exemplo, um Conselho Deliberativo vinculado a um órgão da Administração Pública Direta) ou uma agência reguladora independente. Esta última foi a opção recomendada. Observe-se que, entre as possibilidades, a agência reguladora independente aparece como instrumento diferente de autarquia, o que já mostra o caráter inovador da proposta. “Tem-se a opção de instituir um ser de um gênero novo, sem compromissos assumidos com a velha distinção entre pessoas de natureza pública e pessoas de natureza privada” (Ministério das Comunicações, 1997d, p. 26). Na verdade, a proposta do escritório pretendia inovar implementando uma agência de caráter fiducial que se denominaria Ofício Brasil de Telecomunicações. Assim, o órgão teria total independência, inclusive para estabelecer um sistema próprio de controle interno e disciplinar os procedimentos para a seleção dos parceiros contratuais em regulamento próprio, desvinculando-se da lei de licitações.

A proposta de criação do Ofício foi abandonada por receio do governo em sustentar a novidade, que poderia gerar questionamento quanto à constitucionalidade e, conseqüentemente, atrasar o processo. Definiu-se então que o órgão regulador seria uma autarquia especial. Embora tenham alterado a estratégia, a leitura do Projeto de Lei de criação do Ofício Brasil apresenta similitudes com o texto consolidado na LGT.

Desse modo, a nova lei disciplinou a criação da Anatel como entidade da Administração Pública Indireta, submetida a regime autárquico especial, com função de órgão regulador das telecomunicações (art. 8º). Embora vinculada ao Minicom, foram garantidas a independência administrativa, a ausência de subordinação hierárquica, a estabilidade dos seus dirigentes e a autonomia financeira da nova agência. Segundo Di Pietro (2011), no ordenamento jurídico brasileiro a autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, submetida a praticamente as mesmas prerrogativas e disciplinamentos da Administração Direta, mas com poder de autoadministração, dentro dos limites estabelecidos pela lei, caracterizando-se uma pessoa pública administrativa.

Para Bandeira de Mello (2009), as chamadas agências reguladoras surgiram como “autarquias sob regime especial” na Reforma Administrativa do governo FHC, não existindo na legislação brasileira dispositivo que defina genericamente o caráter de tal regime, de modo que se deve avaliar, em cada caso, o que a diferencia. De modo geral, a ideia é que elas desfrutam de maior independência do que as demais. Contudo, na análise do autor, o único aspecto que as diferenciam na legislação é que a nomeação pelo presidente da República está condicionada à aprovação do Senado Federal. Assim, não há novidade pois elas são autarquias com funções reguladoras já existentes no regulamento, modificando-se apenas o termo de nomeação. “Apareceu ao ensejo da tal ‘Reforma Administrativa’, provavelmente para dar sabor de novidade ao que é muito antigo, atribuindo-lhe, ademais, o suposto prestígio de ostentar uma terminologia norte-americana (‘agência’)” (Bandeira de Mello, 2009, p. 157). Nos termos do autor, independência ou autonomia administrativa e financeira são aspectos inerentes a qualquer autarquia, podendo, em certa medida, haver uma variação na intensidade destas características.

Di Pietro (2011) destaca que é a capacidade de autoadministração que diferencia a autarquia das pessoas jurídicas políticas (União, Estado e Municípios), pois estas têm a capacidade de criar o próprio direito nos termos constitucionais, o que não é permitido aos entes autárquicos. Sendo assim, não se deve especificar a autarquia pela autonomia, uma vez que aquela não cria o próprio direito, mas somente pode atuar em matérias específicas estabelecidas pela pessoa política pública que a criou. Daí decorre uma questão relevante levantada por Bandeira de Mello (2009), que é a de saber os limites da capacidade de regulação das agências. Na análise do jurista, cabe às agências basear a atuação nos aspectos estritamente técnicos e expedindo normas sob tutela do poder concedente. Afora isto, elas ferem o princípio constitucional da legalidade. As determinações das agências não podem se contrapor a qualquer lei ou fundamento legal do ordenamento jurídico do país.

Em contraposição, um dos redatores da LGT, Carlos Ari Sundfeld afirma que “à diferença de muitas leis editadas em outros países, a lei brasileira não se ocupou de estabelecer ela própria uma classificação dos serviços de telecomunicações. Essa tarefa foi delegada às autoridades administrativas de regulação” (Sundfeld, 2006, p. 5). Isto significa que, na perspectiva de Di Pietro (2011), a Anatel assumiu um papel que não cabe às autarquias, o de criar o direito. Trata-se de um mecanismo adotado para aproximar o regime jurídico da Anatel ao papel que a *Federal Communications Commission* – FCC assumiu na administração pública estadunidense.

A elaboração da LGT foi, portanto, marcada por um certo grau de inventividade jurídica, como afirma o próprio Sundfeld. “Um dos mais complexos desafios da reforma das telecomunicações no Brasil foi construir sua base jurídica. Isso demandou boa dose de invenção” (Sundfeld, 2005, p. 4).

O Plano Geral de Outorgas e o Modelo de Concorrência

A construção do modelo concorrencial é uma questão central na privatização de qualquer serviço público porque estabelece as possibilidades e limites para a atuação das futuras operadoras no mercado. No caso das telecomunicações, é ele que define as áreas de concessão e o número de operadoras que vão adentrar em cada região do país. Tanto as consultoras financeiras Lehman Brothers e a Dresdner Kleinworth quanto a McKinsey desenvolveram propostas neste sentido. As primeiras propuseram dois modelos concorrenciais: um modelo de abrangência nacional (1) e outro modelo regionalizado (2).

No modelo nacional (1), a Telebrás seria separada da Embratel de modo que se consolidaria um duopólio em todo o país. O sistema estaria concorrencialmente protegido durante um ano e seria aberto posteriormente para novos entrantes. As consultoras consideraram este modelo inviável tendo em vista que ele ensejaria um investimento bastante elevado por parte de um só consórcio ou empresa. Conforme levantamento realizado pelas firmas, não havia muitos investidores de alta qualidade capazes de pagar um valor tão alto.

No modelo regionalizado, propunha-se a cisão da Telebrás em 3, 4 ou 5 *holdings* regionais (HR) que prestariam os serviços básicos e de telefonia móvel (Banda A) locais, além da Embratel que manteria suas operações exclusivas nos serviços de longa distância nacional e internacional. Com os novos entrantes, tanto nas áreas regionais quanto para competir com a Embratel nos serviços de longa distância, seria conformada uma estrutura de competição regional protegida por três anos. A partir de então, os limites de atuação seriam retirados. A regionalização foi considerada a melhor estratégia uma vez que seria possível formar pacotes de venda menores para receber propostas de mais atores e consórcios economicamente capazes de fazer boas ofertas, além de ampliar a concorrência após o fim do prazo das limitações de atuação por regiões. O relatório das consultoras financeiras trazem, no anexo, o estudo de 17 possíveis modos de regionalização. Contudo, no corpo do documento são

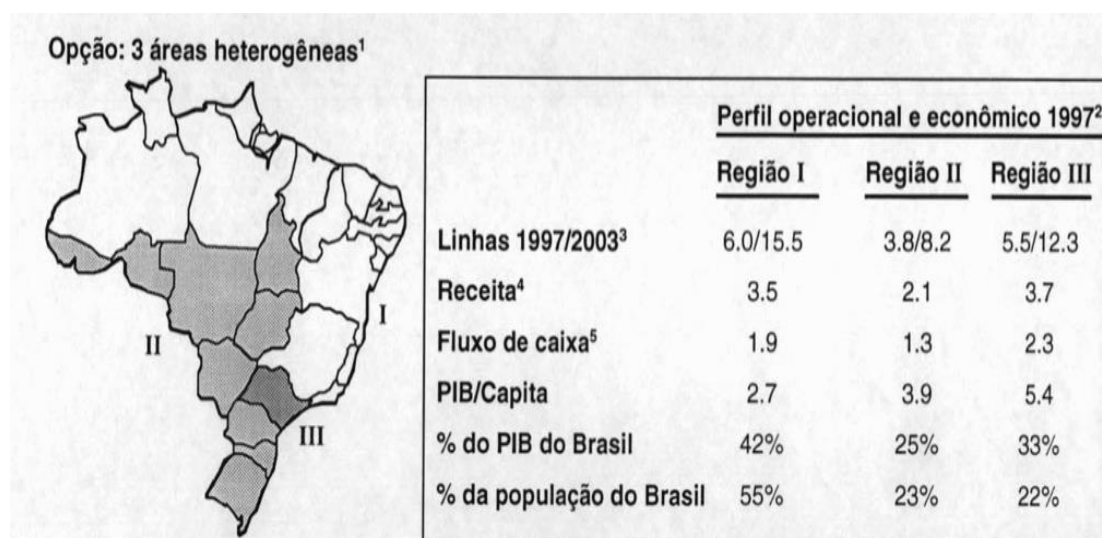
destacados apenas dois possíveis modelos, com três e quatro regiões.

Os trabalhos da equipe da McKinsey, embora utilizando uma metodologia diferente e mais complexa, chegaram a uma conclusão parecida com a das consultoras financeiras no que diz respeito ao modelo de privatização. Inicialmente, foram construídos seis possíveis cenários (1, 1A, 2, 2A, 2B e 3). O modelo 3 era de abrangência nacional, nos parâmetros do primeiro modelo das consultoras financeiras; os demais eram baseados na regionalização com opções de 3 a 5 áreas, mais a Embratel.

Em 10 de setembro de 1997, a McKinsey apresentou ao governo quatro novas opções de regionalização sendo 3 áreas homogêneas, 3 áreas heterogêneas, 4 áreas homogêneas e 4 áreas heterogêneas. As opções homogêneas agrupavam estados de uma ou duas regiões geográficas contíguas em 3 ou 4 regiões de concessão; e as soluções heterogêneas mesclavam estados de diferentes regiões geográficas na mesma área de concessão. As consultoras financeiras defenderam a opção de 4 regiões heterogêneas e a McKinsey preferia a estratégia de 4 regiões homogêneas. Como nas reuniões que se seguiram todas as consultoras passaram a trabalhar com o modelo de 3 áreas heterogêneas, percebeu-se que, após a discussão com a equipe do governo, ficou definida esta solução em detrimento das demais. Havia uma preocupação por parte do Ministério das Comunicações com a região centro-norte do país em razão da sua baixa atratividade econômica. A opção de 3 regiões heterogêneas acoplava a maior parte dos estados da região norte, com os estados do nordeste, mais Rio de Janeiro e Espírito Santo na Região I; Acre, Rondônia, Tocantins foram somados aos estados do Centro-Oeste, o Distrito Federal, e Sul do país na Região II, e o estado de São Paulo correspondia à Região III. A separação da Embratel como uma região autônoma foi consenso desde o início das discussões. Por fim, este foi o modelo adotado e estabelecido no Plano Geral de Outorgas.

Assim, ficou estabelecido que o Sistema Telebrás seria dividido em 3 incumbentes, mais a Embratel, que sofreriam concorrência de um novo entrante em suas respectivas regiões de atuação por um período de três anos. Caso as incumbentes cumprissem as metas de universalização, estariam liberadas para atuar nas demais regiões após o mesmo período, o que se concretizou. Caso não tivessem cumprido, teriam que esperar até 31 de dezembro de 2005 para concorrer nas demais praças.

Quadro 1: Opção 3 áreas heterogêneas



Fonte: Ministério das Comunicações (1997b).

1 Os números incluem STB e as empresas privadas; 2 Estimado; 3 Projeção para 2003 baseada no PASTE, assumindo que 10% das linhas instaladas não estão em serviço; 4 Diz respeito às receitas líquidas totais locais e longa distância da área, não inclui receitas de interconexão; 5 Antes de investimento econômico.

Ao se analisar o processo decisório da modelização e divisão do Sistema Telebrás para a privatização, percebe-se que a principal preocupação foi criar uma solução que maximizasse o valor final das vendas. Contudo, tinha-se que enfrentar o problema das diferenças econômico-sociais entre as regiões do Brasil, aspecto que impactava diretamente na atração dos chamados “parceiros estratégicos”. A solução encontrada foi reduzir o número de regiões sugeridas pelas consultoras de 4 para 3, agrupando as regiões menos desenvolvidas com o intuito de aproximá-las dos indicadores econômicos das regiões sul e, sobretudo, de São Paulo, que foi o parâmetro utilizado para a construção das demais regiões. Tanto as consultoras financeiras como a McKinsey propuseram modelos que separavam as regiões norte e nordeste do país, o que agravaria ainda mais a atração de capitais para estas regiões. Contudo, o encaminhamento dado pelo governo persistia não solucionando o problema das disparidades regionais. Na época, o PIB per capita de São Paulo (5,4) sozinho representava 81,8% dos PIBs per capita das duas outras regiões somados (6,6). As disparidades socioeconômicas eram refletidas também em outros indicadores, como no número de terminais instalados e no fluxo de caixa.

Assim, a escolha política deste modelo representou a separação das regiões mais ricas das mais pobres. Ao invés de repassar ao mercado o gerenciamento das discrepâncias regionais, preferiu-se correr o risco do desinteresse pelas regiões menos desenvolvidas a adotar um modelo que buscasse valorizá-las. Na verdade, a preocupação central era não desvalorizar a região de São Paulo. A junção desta com Norte e Nordeste poderia rebaixar o preço de venda, pois o consórcio vencedor teria que cumprir maiores metas de universalização e atuar em estados com menor capacidade de consumo.

Universalização das telecomunicações: uma chamada sem retorno

Enquanto firma responsável por desenvolver o modelo econômico e os aspectos fundamentais da nova regulamentação, coube à McKinsey propor um plano de universalização, assim como desenhar os objetivos e possibilidades das metas a serem alcançadas. De acordo com a empresa, as Obrigações do Serviço de Universalização (OSUs) deveriam ser consideradas mecanismos de compensação das ineficiências do mercado e, portanto, primar por atender os indivíduos que não conseguem ter acesso aos serviços, mesmo com melhoria da eficiência dos investimentos e com a competição real. Por outro lado, o relatório salienta que o desenvolvimento de um mercado competitivo era situação *sine qua non* para que se pudesse alcançar as obrigações definidas, pois é ele que iria subsidiar a continuidade da expansão da rede e da melhoria dos serviços. Isto significa dizer que OSUs não devem buscar atender demanda reprimida (usuários potenciais) e que metas de expansão não se confundem com metas de universalização, ainda que a segunda esteja vinculada, por questões econômicas e de infraestrutura, à primeira.

Essa perspectiva de inclusão de pessoas de baixa renda resultam no fato de que as “OSUs geralmente requerem que as tarifas sejam ajustadas para um nível diferente daquele que pode ser considerado apropriado do ponto de vista puramente econômico” (Idem, p. 92), como acontecem em países como Austrália, Estados Unidos e Reino Unido⁴. Além disso, a totalidade de países analisados pela firma consultora aponta que os objetivos da universalização podem também ser estabelecidos levando em consideração o nível de desenvolvimento econômico de

⁴ Segundo o estudo da McKinsey, as legislações desses países consideram os conceitos de tarifas razoáveis, tarifas acessíveis e tarifas uniformizadas geograficamente.

determinadas regiões geográficas⁵; em relação à áreas remotas ou rurais⁶; em função dos segmentos de menor renda da população, incluindo o fornecimento de telefones públicos⁷; e em relação a certos grupos de pessoas menos favorecidas ou a instituições sociais de cunho essencial⁸. Ou seja, é possível traçar metas com base em aspectos geográficos, de renda e circunstâncias de necessidades especiais.

Apesar das considerações da firma de consultoria contratada, o conceito de universalização consolidado na LGT optou por metas quantitativas, mencionado necessidade de atendimento especial para pessoas com deficiência, instituições de caráter público ou social, e áreas rurais, de urbanização precária ou remotas. O legislador não levou em consideração portanto as questões atinentes à renda. Fato que, em certa medida, está vinculado ao modo como o conceito de universalização foi estabelecido no direito público brasileiro na década de 1990. Conforme explica Aranha (2005),

Ela [a universalização] é um reflexo estilizado do velho princípio da *generalidade na organização do serviço público*. A generalidade impõe disciplina normativa para um número indeterminado de pessoas, partindo do pressuposto da igualdade entre elas. Por isso, a disciplina normativa embasadora da prestação de serviços públicos orienta a sua difusão pelo maior número possível de pessoas e espaços geográficos do país. Isso é a universalização prevista na legislação setorial de telecomunicações (art. 80, *caput* da LGT) (Aranha, 2005, p. 120).

Após a sanção da LGT e com o início da segunda fase dos trabalhos das consultoras, nota-se que a legislação não levou em consideração todos os aspectos apresentados no relatório da McKinsey, pois não priorizou os segmentos de menor renda sem estabelecer diferenciação tarifária para estes grupos ou qualquer outro tipo de ação. Como as regulamentações subsequentes deveriam estar pautadas na LGT, nas apresentações e reuniões realizadas em agosto e outubro de 1997, verificou-se que todas as possibilidades e exemplos de obrigações de universalização destacadas pela McKinsey foram sempre definidas em relação ao número de acessos, com prioridade para o número de Telefones de Utilidade Pública (TUPs) por região geográfica do país, o acesso em instituições de interesse público, acessos individuais, acesso especial para pessoas com deficiência e alvos considerados ambiciosos (internet nas escolas e faixa larga nos hospitais).

No tocante ao financiamento do ônus ou do déficit gerado, a LGT prevê quatro mecanismos reparadores possíveis, dois podiam ser aplicados de forma permanente e dois por tempo limitado, são eles: orçamento do governo (permanente), fundo específico (permanente), subsídio cruzado (temporário) e adicional ao valor de interconexão (temporário). Tendo em vista essas possibilidades, a McKinsey apontava que o segundo e o quarto seriam os mais viáveis. Dada as opções, houve uma preocupação por parte da firma consultora em estabelecer um mecanismo de curto prazo visto que a criação de um fundo específico exigiria tempo considerável para ser regulamentado e arrecadado. No Regulamento do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST (Decreto 3.624/200) ficaram estabelecidos os seguintes mecanismos: repasses do orçamento da união, parte de recursos recebidos pelo Fistel, preço cobrado pela Anatel por motivo de transferência de concessão, permissão e autorização; contribuição de um por cento sobre a receita operacional bruta decorrente da prestação dos serviços em regime público e privado, doações, e outras que

⁵ Índia, EUA, Reino Unido e Austrália.

⁶ México, EUA e Canadá.

⁷ EUA, México, Austrália, Quênia, Indonésia e Canadá.

⁸ EUA, Austrália, Canadá e Reino Unido.

vierem a ser destinadas.

Conforme perspectiva que vinha sendo adotada, as OSUs estabelecidas pelo Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado (Decreto 2.592/98) são baseadas na evolução quantitativa dos acessos e no prazo de atendimento das demandas. Foram estabelecidas metas para o aumento do número de acesso individuais e coletivos, levando em consideração instituições de interesse público (educacional e de saúde), zonas rurais e de baixa densidade demográfica, e as necessidades de pessoas com deficiência. Os objetivos são diferenciados por Unidade da Federação e os prazos para início e alcance das metas variam de acordo com a prioridade estabelecida, de modo que as últimas metas deveriam ser concretizadas até 31 de dezembro de 2003, quando o Plano foi revisado pela primeira vez. Portanto, o modelo de universalização implantado no país naquele momento priorizou o aumento e difusão do número de acessos ao aparelho telefônico.

Nos anos que se seguiram a privatização, as concessionárias dos serviços de telecomunicações empenharam-se bastante para cumprir as metas estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização até 2001, pois, ao passo que as cumprissem, seriam liberadas para atuar nas demais regiões de outorgas. Se, por um lado, o brasileiro passou a ter facilidade para ter um aparelho telefônico em funcionamento na sua residência; por outro, com o fim dos subsídios cruzados e o início do rebalanceamento das tarifas, o cidadão encontrou dificuldades para pagar os novos valores das contas e realizar chamadas. Se em 1995 a telefonia brasileira era a segunda mais barata do mundo, segundo Dantas (2002), nos cinco anos seguintes a assinatura residencial aumentou 3.106% e o preço do pulso de ligação cresceu 231%. A assinatura residencial e o pulso passaram de R\$ 2,70 e R\$ 0,036 para R\$ 14,11 e R\$ 0,0662, respectivamente, no período. Considerando os preços praticados em 2002 pelas três incumbentes do serviço fixo, a classe A brasileira gastava, em média, R\$ 95,56, a classe B pagava R\$ 70,96, a classe C cerca de R\$ 44,03, a classe D dispndia cerca de R\$ 30, a classe E pagava R\$ 29,86, e os moradores rurais gastavam R\$ 30,3⁹. Isto significa que as classes D, E e residências rurais gastavam cerca de 15% do valor do salário-mínimo praticado na época. Dantas (2002) destaca que o aumento expressivo das tarifas acarretou vários problemas para o modelo de concorrência implantado, como o aumento da inadimplência, a estagnação e até redução do tráfego entre 1998 e 2000, e a consequente queda na receita média por terminal fixo.

Conclusões

A firmas multinacionais de consultoria desempenharam um papel central na definição no processo de privatização das telecomunicações brasileiras, bem como no modelo que foi implantado no país em 1997 e que resultou no cenário atual. A dinâmica característica da atuação das firmas de consultoria permitiu que elas se tornassem o elo, ou a liga, entre os interesses do governo brasileiro, de maximizar o valor da venda, os da UIT e dos investidores estrangeiros. Neste sentido, foram produzidos relatórios que mostravam as potencialidades e a capacidade do sistema brasileiro, bem como as possibilidades de ganhos com o fim dos subsídios cruzados, a continuidade do rebalanceamento das tarifas e o atendimento da demanda reprimida existente por meio de uma lógica de expansão rápida e quantitativa da rede. Entretanto, o modelo recomendado pelas firmas de consultoria e adotado pelo governo brasileiro foi capaz de atrair os grandes investidores apenas para as regiões mais ricas do país.

De modo geral, o modelo implementado aqui seguiu os padrões da liberalização estadunidense, com a diferença de que nos serviços básicos foi permitida a existência de

⁹ Cálculos feitos a partir de dados apresentados por Dantas (2002).

duopólio nas regiões definidas, o que demonstra uma exacerbação do modelo concorrencial que se tentou implantar. A inspiração no modelo dos EUA pode ser verificada já nos princípios da legislação e no caráter dado ao órgão regulador. As firmas de consultoria inverteram o regime jurídico brasileiro ao criar novos regimes diferenciados para a prestação de serviços públicos e ao aproximar o caráter da Anatel daquele típico das agências reguladoras estadunidenses, criando assim uma “autarquia especial” com poder de elaborar regulamentos (*rule making power*). Se coube às firmas multinacionais definir o modelo concorrencial e desenhar o modelo do órgão regulador, ficou a cargo da firma brasileira Sundfeld & Advogados a criatividade para instalar tais princípios no regime jurídico brasileiro, ainda que em desacordo com o que previa a própria Constituição Federal. A construção de um regulamento que destoava do direito administrativo então vigente é salientado pelo próprio Sundfeld (2007):

com a LGT, as telecomunicações afirmaram enfaticamente sua especificidade, o que ficou nítido, por exemplo, com a determinação de que as leis gerais de licitação e de concessão seriam inaplicáveis no setor. Decidiu-se, portanto, criar uma disciplina própria, desvinculada dos grandes textos do direito administrativo econômico. Daí a autonomia da regulação das telecomunicações, propiciada também pelas particularidades técnicas e econômicas do setor (Sundfeld, 2007, p. 4).

Ao longo dos anos, as firmas multinacionais de consultoria se tornaram atores de confiança dos organismos internacionais, assumindo a função intelectual de mediar e implementar as reformas nos países que adotaram as recomendações do Consenso de Washington. Na sua análise comparada sobre privatizações das telecomunicações em países em desenvolvimento, Petrazzini (1995) explica que a contratação de firmas multinacionais de consultoria por intermédio do Banco Mundial e do FMI foi um aspecto recorrente nos países analisados. “Os consultores internacionais modelaram o projeto de reforma, e, nos mais avançados estágios do processo, os investidores internacionais influenciaram o quadro regulatório final do setor e determinaram a abertura dos mercados locais” (Petrazzini, 1995, p. 36 – Tradução livre). Na Argentina, por exemplo, durante as diversas tentativas de privatizar a ENTel, as firmas de consultorias deram sustento intelectual ao grupo de políticos e profissionais conservadores, ligados ao partido liberal *Unión de Centro Democrático* (UCD), que buscavam aprovar a liberalização e privatização das telecomunicações no Congresso.

No Brasil, alegando as especificidades da dinâmica tecnológica, o legislador imprimiu a LGT um caráter aberto, que “decorre, portanto, de sua capacidade de assimilar as mudanças impostas pelas inovações tecnológicas e pela evolução do mercado, sem que seja necessária a edição de novas leis” (Idem, p. 6). Daí decorre um outro paradoxo: ainda que o conceito de telecomunicação considere “a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza” (Brasil, 1997, s/p), a redação da lei foi feita tendo como base a prestação dos serviços de telefonia fixa (voz). A não previsão para prestar o serviço por meio outras infraestruturas levou a Anatel a aprovar, em agosto de 2001, o Regulamento dos Serviços de Comunicação Multimídia (Resolução 272/ 2001), considerado na época como serviço fixo de telecomunicações que possibilitasse a transmissão, emissão e recepção de informações multimídia utilizando qualquer meio que não fosse o STFC, radiodifusão, satélite, micro ondas e cabo. É preciso ver essa questão tendo como pano de fundo uma outra antinomia normativa, a separação dos serviços de radiodifusão dos serviços de telecomunicações no momento da aprovação da Emenda Constitucional n. 5, pois caso o legislador quisesse elaborar uma lei convergente teria que englobar tais serviços. Contudo, para atender os interesses do *lobby* das empresas de radiodifusão, tais serviços não foram abrangidos.

Referências

- ARANHA, Márcio Iorio. **Políticas públicas comparadas de telecomunicações (Brasil – EUA)**. Tese (Doutorado em Políticas Comparadas das Américas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. **Curso de Direito Administrativo**. 29a. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BOLAÑO, César. **Trabalho intelectual, comunicação e capitalismo**: A re-configuração do fator subjetivo na atual reestruturação produtiva. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, SEP, nº 11, p. 79-102, dezembro, 2002. Disponível em: <https://eptic.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Trabalho-intelectual-comunica%C3%A7%C3%A3o-e-capitalismo-Bola%C3%B1o.pdf>. Acesso: 26 jun. 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- BRASIL. Lei n. 9.742, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9472.htm>. Acesso: 17 out. 2012.
- BRAZ, Rodrigo. As firmas multinacionais de consultoria e a privatização do sistema Telebrás. Curitiba: Appris, 2018.
- DANTAS, Marcos. **A lógica do capital-informação**: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. 2 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- LIMA, Venício. **Globalização e políticas públicas no Brasil**: a privatização das comunicações entre 1995 e 1998. Revista de Brasileira de Política Internacional, vol. 41, n. 2, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n2/v41n2a07.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2011.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal**. Brasília: Governo Federal, 1995.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Diretrizes gerais para a abertura do mercado de telecomunicações – Volume 1: Diretrizes Gerais**. Brasília: Governo Federal, 1997a.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Diretrizes gerais para a abertura do mercado de telecomunicações – Volume 2: Documentos de Suporte McKinsey & Co**. Brasília: Governo Federal, 1997b.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Diretrizes gerais para a abertura do mercado de telecomunicações – Volume 3: Documentos de Suporte: Lehman Brothers/ Dresdner Kleinwort Beson**. Brasília: Governo Federal, 1997c.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Diretrizes gerais para a abertura do mercado de telecomunicações – Volume 4: Documentos de Suporte: Sundfeld Advogados**. Brasília: Governo Federal, 1997d.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Informe 2**: os serviços de consultoria utilizados no processo de estrutural do setor de telecomunicações. Brasília: Governo Federal, 1998.
- PETRAZZINI, Ben Alfa. **The political economy of telecommunications reform in developing countries: privatization and liberalization in comparative perspective**. Londres: Praeger, 1995.
- SUNDFELD, Carlos Ari. **A regulação das telecomunicações**: papel atual e tendências futuras. Revista de Direito Administrativo Econômico, n.8, 1997. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-8-NOVEMBRO-2006-CARLOS%20ARI%20SUNDFELD.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.