



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Mariana Garcia Antunes

A Parceria Pública-Privada na Privatização do Setor de Telecomunicações Brasileiro

Brasília – DF

2014

Mariana Garcia Antunes

**A Parceria Pública-Privada na Privatização do Setor de
Telecomunicações Brasileiro**

Monografia apresentada ao
Departamento de Gestão de Políticas
Públicas como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Doutora Graziela
Dias Teixeira

Brasília – DF

2014

Mariana Garcia Antunes

**A Parceria Pública-Privada na Privatização do Setor de
Telecomunicações Brasileiro**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de
Brasília do (a) aluno (a)

Mariana Garcia Antunes

Doutora, Graziela Dias Teixeira
Professor-Orientador

Dra. Christiana Soares de Freitas,
Professor-Examinador

Dra. Suely Vaz Guimarães de Araújo
Professor-Examinador

Brasília, 27 de junho de 2014.

Dedico este trabalho à memória do meu avô
Douglas, meu exemplo e minha saudade.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por todo o suporte dado em minha jornada acadêmica. Sem o carinho e o apoio incondicional deles não seria possível realizar esse sonho.

Ao meu irmão, Matheus, pelo companheirismo e cumplicidade nos momentos de nervosismo. Mesmo sendo mais novo, é nele que me espelho e é ele meu exemplo.

Aos meus amigos de curso pelas discussões calorosas em sala de aula, onde aprendemos tanto com as diferentes opiniões e pudemos participar da construção acadêmica do curso.

Em especial, agradeço à Jéssica e Luciana, que ao longo desses quatro anos sempre estiveram comigo e me apoiaram quando fraquejei. Obrigada por todo suporte e amor.

Por fim, agradeço aos professores do curso, que foram capazes de transpor algumas barreiras para nos dar um ensino de qualidade e excelência.

“Não importa se o gato é branco ou preto, desde que ele pegue o rato.”

Deng Xiaoping

Criador do socialismo de mercado vigente na China

RESUMO

O trabalho estuda as privatizações brasileiras, em especial fazendo a conexão entre a parceria pública-privada que se estabeleceu após a desestatização das telecomunicações do país. À época, a privatização da Telebras, *holding* estatal do setor, foi considerada a maior do mundo, e temos, até os dias de hoje, os desdobramentos de sua venda. O contexto histórico de reformulação do Estado e as novas políticas econômicas que foram implementadas, principalmente a partir da década de 1990, foram responsáveis pelo crescimento do Brasil em uma época de alta inflação e déficit fiscal. Os dados para a pesquisa foram extraídos dos principais órgãos envolvidos nas privatizações do país, como o Banco Nacional de Desenvolvimento, Conselho Nacional de Indústria, e a agência reguladora do setor: Anatel. Ao final do trabalho, chega-se a resultados bem contundentes a respeito das melhorias que o setor de telecomunicações apresentou após sua privatização. O serviço de telefonia passou a ter um alcance maior e a população foi beneficiada com tarifas mais baixas.

Palavras-chave: Privatização. Parceria Público-Privada. Telecomunicações.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

- Figura 1: Organograma Institucional da Anatelp. 38
- Gráfico 1: Aumento da inflação versus aumento da telefonia fixa (2005-2011) .. p. 46
- Gráfico 2: Acesso à internet (2009) p. 47
- Tabela 1: Resumo das Privatizações no Brasil. Resultados acumulados – 1990/2011 em US\$ milhões p. 30
- Tabela 2: Indicadores e Metas de 1° de agosto de 2013 a 31 de julho de 2014 ..p. 39
- Tabela 3: Indicadores de 1992 a 1996 dos serviços de telecomunicaçõesp. 41
- Tabela 4: Indicadores de 1997 a 2001 dos serviços de telecomunicações p. 42
- Tabela 5: Telecomunicações 1991-2002 p. 43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abar – Associação Brasileira das Agências Reguladoras

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

BID – Banco Interamericano do Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento

BRICS – Grupo econômico formado pelos países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CPqD – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás

CTB – Código de Telecomunicações Brasileiro

Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações

FND – Fundo Nacional de Desestatização

FNT – Fundo Nacional de Telecomunicações

LGT – Lei Geral das Telecomunicações

MEC – Ministério da Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PND – Programa Nacional de Desestatização

PNLI – Plano Nacional de Logística Integrada

PPP – Parceria Público Privado

SPE – Sociedade de Propósito Específico

Sumário

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	15
2.1	Contexto Histórico.....	15
2.2	Caracterização	17
2.3	Gargalos nas PPPs.....	20
2.4	Lei das Parcerias Público-Privadas	22
2.5	Agências Reguladoras	23
3	PRIVATIZAÇÕES.....	26
3.1	Cenário Brasileiro.....	26
3.2	Ajuste de Mercado	27
3.3	O porquê da privatização	28
4	SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES	31
4.1	Histórico das Telecomunicações no Brasil	31
4.2	Criação da Embratel e Telebras	33
4.3	Lei Geral das Telecomunicações e o papel do Estado como Regulador.....	35
4.4	Anatel.....	36
4.5	Privatização da Telebrás.....	39
4.6	Infraestrutura do Setor Após a Privatização	44
4.7	Críticas à Privatização da Telebras.....	45
5	CONCLUSÃO.....	48

1 INTRODUÇÃO

O Estado tem o compromisso com a população de fornecer certos serviços considerados indispensáveis, seja pela externalidade positiva ou por serem considerados bens meritórios, os quais, segundo a sociedade democrática em que vivemos, o alcance deve ser a todos, independente de poder pagar por eles ou não. Dentro dessa categoria de bens podemos incluir saneamento básico, rodovias, segurança, e outros serviços de infraestrutura em geral, os quais o ganho social gerado supera o ganho privado. (BACHA; 2013).

O setor público sozinho apresenta alguns entraves na provisão de certos bens públicos, e para solucionar isso, o Estado buscou as parcerias com o setor privado, onde os riscos para fornecimento de bens ou serviços são repartidos entre parceiro privado e público.

Sobre isso, Oliveira e Oliveira Filho (2013, p. 2) afirmam:

O mecanismo da PPP constitui uma alternativa ao modelo clássico de obra pública por três razões distintas: a centralização de atividades de construção e operação em um único contrato; a transferência temporária dos ativos ao parceiro privado; e a repartição dos riscos com o parceiro privado ao longo da duração do projeto. Poder-se-ia adicionar uma quarta diferença relacionada ao financiamento privado do empreendimento.

A década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi marcada pelas privatizações de setores estratégicos da economia, a fim de diminuir o prejuízo que as estatais davam ao governo e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população (BIONDI, 2012).

Ao final do governo FHC, as receitas apresentadas pelas empresas recém privatizadas comprovaram que o setor privado era capaz de fornecer bens públicos à sociedade. Nessa parceria, não era o Estado o responsável por desembolsar enormes quantias para modernizar setores que estavam melhores empregados sob o dinamismo do setor privado. O poder público é responsável pelo acompanhamento das concessões que são exploradas pelo setor privado. (CONSTANTINO, 2012)

A privatização da Telebras está entre as maiores do país, e foi formulada para aumentar o acesso da população aos serviços de telefonia. As

telecomunicações são de suma importância e têm a comunicação a longa distância como responsável por uma grande rede de informações e tráfego de dados.

Antes da privatização, para se ter uma linha telefônica a espera era entre dois e cinco anos, mediante um pagamento alto e inatingível a certas parcelas da população. Atualmente, o governo trabalha em parceria com as empresas privadas do ramo. Sendo assim, o setor privado investe em infraestrutura e o Estado regula e fiscaliza os serviços prestados.

Portanto, o objetivo principal do trabalho é estudar como se dá a parceria pública-privada na privatização do setor de telecomunicações. Esse setor foi escolhido porque apresentou a maior percepção de mudança positiva para os usuários diretos dos serviços e, dentro das PPPs existentes, é aquela que abrange a maior parte da população, visto que nos dias de hoje é raro encontrar alguém que não possua uma linha de telefone fixo ou móvel, ou ainda tenha acesso à internet.

Para isso, foram estabelecidos alguns objetivos específicos, tal como fazer um levantamento do contexto histórico e econômico das privatizações, mostrando o porquê delas serem tão importantes para a criação do modelo de PPP. Além disso, será mostrada a criação da Lei Geral das PPPs, que teve suma importância para a estabilização do novo modelo; o papel da Anatel, agência reguladora do setor de telecomunicações; e os investimentos feitos antes e após a privatização da Telebras.

Os países emergentes passaram por um momento de estagnação na economia e, após a atração de capital externo nos setores produtivos, têm experimentado uma reestruturação econômica, como o crescimento da geração de empregos, o desenvolvimento do setor industrial e o aumento da qualidade de vida da população.

Entretanto, ao se comparar a taxa de investimento em infraestrutura desses países com a do Brasil percebe-se que ainda estamos defasados. Conforme dados de 2013 da Confederação Nacional da Indústria, a taxa de investimento médio entre 2003 e 2011 foi de 17,9%, inferior aos 42,4% da China e 31,6% da Índia. A taxa para um crescimento sustentado e contínuo do Brasil, em torno de 3 a 4% do PIB ao ano, deveria ser em torno de 25% (OLIVEIRA; MARCATO; SCAZUFCA; 2013).

A falta de investimentos adequados em setores estratégicos da economia, como elétrico, transportes e telecomunicações, representa um gargalo para o crescimento continuado do Brasil, reduzindo a produtividade e barrando

investimentos privados. Dessa forma, a competitividade brasileira frente ao mercado internacional e o desenvolvimento econômico ficam reduzidos.

“No Global Competitiveness Report (GCR) de 2012, a má qualidade da infraestrutura aparece como o segundo maior problema para as empresas no Brasil, ficando pela primeira vez à frente do tamanho da carga tributária.” (PINHEIRO, 2013, p. 104).

Com a importância que foi dada a esse assunto, especialmente após as privatizações da década de 1990, é importante estar atento a como esse modelo de concessão tem servido à população. O envolvimento da receita pública em contratos com organizações privadas é um fator determinante para acompanhar o andamento das PPPs. Além disso, por serem mecanismos usados, em sua maioria, para melhoria da infraestrutura pública, é importante a população ter maior conhecimento de seu funcionamento e saber como dar voz às suas necessidades.

O fortalecimento das PPPs e concessões é justificado por uma série de fatores: compartilhamento dos riscos do empreendimento entre os parceiros privado e público; estabelecimento de metas e incentivos que possibilitam maior eficiência da prestação de serviço; transparência na prestação de serviços públicos; expertise da iniciativa privada, como inovação tecnológica; e incentivos para que os parceiros privados maximizem a qualidade do investimento (FERNANDEZ, 2006).

Os benefícios das PPPs estendem-se também às empresas privadas, pois quanto mais desenvolvido um país, maior o reflexo positivo nas suas receitas. Para se desenvolverem as empresas também fazem uso de bens fornecidos pelo Estado, como saneamento básico, telecomunicação, rodovias, portos e aeroportos, e tais bens influem diretamente na distribuição de sua produção gerada.

Exposto isso, o presente trabalho se justifica no fato de que as PPPs têm desempenhado um grande papel para o crescimento da rede de infraestrutura do país, especialmente no setor de telecomunicações, responsável pela transmissão de dados entre organizações. Acompanhando a globalização dos processos financeiros e a expansão comercial internacional, esse setor sofre constantes impactos com o avanço da tecnologia. A comunicação precisa de constantes modificações técnicas, abrindo espaço para diferentes serviços interagirem (voz, dados e imagens) e com isso criando condições para a competição de provedores até então separados em diversos segmentos industriais (TATSCH, 2003).

Dessa forma, a maior facilidade que o setor privado possui de se modernizar e acompanhar o dinamismo tecnológico do mercado fez com que as parcerias entre organizações privadas e o Estado se tornassem uma solução para disponibilizar esse serviço a um maior número de usuários e com a melhor qualidade possível. Assim, aos parceiros privados cabe os investimentos necessários para ampliação das redes, e ao parceiro público fica a responsabilidade de fiscalizar e regular os serviços prestados, nascendo assim as agências reguladoras.

Sobre isso, Cristiano Tatsch (2003) fala:

Também o consumidor final deixou de ser apenas o usuário compulsório dos serviços de grandes empresas públicas de telecom sujeitas a enormes restrições operacionais, para ser cliente de organizações que, em um mercado maduro, deverão primar pela eficiência e qualidade, seja em função da crescente concorrência a que já hoje estão submetidas, seja pela atuação das agências de controle que foram criadas para supervisionar sua atividade.

Com base no objetivo apresentado, a metodologia de pesquisa tem caráter exploratório, pois pretende tornar o leitor mais familiarizado com o assunto (GIL, 2007).

A pesquisa é bibliográfica-documental, pois são analisados materiais já publicados por autores sobre o assunto, e dados sem tratamento analítico, como tabelas estatísticas. Estes últimos são provenientes de publicações de organizações públicas, como o Banco Mundial, BNDES e Ipea e informações técnicas da Anatel.

Este trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro aborda o conceito e a caracterização de PPP dentro do contexto histórico em que as parcerias foram criadas, dando um panorama geral acerca da criação das agências reguladoras e a função que desempenham. O segundo capítulo trata das privatizações e a importância que tiveram como precedente à instituição das parcerias público-privadas em setores estratégicos da economia brasileira. Nesse momento não serão abordados os questionamentos políticos que envolveram a polêmica acerca da desestatização, mas será trabalhado o contexto histórico em que se deram e os motivos que levaram à escolha das privatizações como modelo. O terceiro capítulo aborda o caso específico do setor de telecomunicações, onde serão avaliados as tabelas e os dados não analíticos referentes às mudanças que ocorreram nesse setor depois da parceria firmada entre parceiros públicos e privados.

2 PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

2.1 Contexto Histórico

As Parcerias Público Privadas foram criadas a fim de introduzir no mercado um modelo mais eficiente de investimento contínuo em infraestrutura quando não se têm recursos fiscais suficientes. Inúmeros países adotam esse modelo, e por cada contrato se adaptar às necessidades e especificidades do país e do empreendimento, não há um modelo único de PPP.

Em 1992, surgiu no Reino Unido o conceito de PFI (em inglês *Private Finance Initiative*), que é um instrumento utilizado para desenvolver projetos públicos com parceria privada. Tais projetos são avaliados pelo *National Audit Office*, órgão semelhante ao nosso TCU. As avaliações mostraram que as PFIs eram superiores em relação à contratos convencionais nos quesitos cumprimento de orçamento, prazo de entrega do projeto e custo benefício. (BRITO; SILVEIRA, 2005)

O século XX é marcado economicamente por uma maior participação do Estado na indústria, e até os anos 80, o modelo desenvolvido foi o de “Estado-Fazedor”, onde o poder público acumulava as funções de desenvolver, executar e controlar todas as atividades que entendia estarem relacionadas ao atendimento da população. Essa centralização desenvolvimentista foi responsável pelos empréstimos tomados para cobrir os deficits nas contas de operacionalização. Além de um endividamento público, houve uma burocratização negativa dos serviços prestados à população, levando à ineficiência desses serviços (RIANI, 2012).

Com o fim da Guerra Fria, no final do século XX, os grandes grupos financeiros, como o Banco Mundial e BID, redirecionaram os seus recursos do setor público para o privado, acompanhando o fenômeno da Globalização. Com a restrição de crédito desses grandes grupos, o governo viu-se obrigado a adotar políticas fiscais mais restritivas, resultando na Lei de Responsabilidade Fiscal, e metas de superávit primário cada vez mais altas, provocando a redução dos investimentos públicos e criando gargalos imensos para o crescimento do país.

O país adota então uma menor intervenção do Estado no mercado, deixando-o sem exercer atividades que o particular tenha condições mediante sua

própria iniciativa e com seus próprios recursos. Entretanto, o Estado deve fomentar, fiscalizar e coordenar a iniciativa privada, de modo que os particulares possam obter êxito nas suas atividades.

Ao Estado cabem prioritariamente atividades como a de segurança, justiça e saneamento básico, que atestam a sua soberania perante a população, não podendo ser delegadas. Outras atividades como pesquisa, saúde e infraestrutura, podem ser fiscalizadas e fomentadas pelo poder público, mas executadas pela iniciativa privada, que conta com recursos próprios para tais atividades.

Importante destacar que Estado Subsidiário não é sinônimo de Estado Mínimo. Neste último, a iniciativa privada tem uma participação maior e dominante, uma vez que o governo só provém à população bens considerados de extrema importância. No primeiro, O Estado desenvolve suas atividades típicas e também as sociais e econômicas, caso o setor privado não as desenvolva ou as faça de maneira insatisfatória. (DONÁ, 2009)

Em seu estudo, Fernandez (2004) aponta:

Visto assim, o contrato de PPP rompe com a velha forma com a qual os setores público e privado são tratados no ensino de economia. Em termos gerais, a publicação de uma intenção de privatização era vista como uma diminuição do tamanho do Estado em prol dos ganhos empresariais. No lado oposto, a intenção de criação de uma empresa estatal para a oferta de um bem público era vista como um aumento da participação do Estado na economia, tendo por consequência uma redução nas oportunidades de negócios para o setor privado. Em suma, a visão geral é que a ampliação da ação governamental se dá transferindo custos para o setor privado e, da mesma forma, uma redução da ação governamental se dá transferindo custos para a sociedade. Diferente dessa visão, o contrato de PPPs, ao prever a ação conjunta de representantes do setor público e privado, gera novas oportunidades de atuação para o setor privado e, graças a essa atuação do setor privado, viabiliza uma maior atuação do setor público na sociedade.

A fim de acompanhar esses serviços que seriam fornecidos pela iniciativa privada à população, o governo federal editou algumas leis, como a Lei 8.666/93, que trata das licitações e contratos; a Lei 8.967/95, sobre concessões e permissões da prestação de serviços públicos; e Lei 9.074/95, que estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

A redução dos recursos públicos financeiros com uma infraestrutura que precisa de investimentos fez com que as Parcerias Público Privadas surgissem. Foram inseridas no país pela Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que conceitua parceria público-privada como sendo o contrato administrativo de concessão, na

modalidade patrocinada ou administrativa. Esse assunto será melhor abordado mais adiante.

De acordo com Doná (2009):

Interessante dizer também que, no Brasil, mesmo antes de haver a Lei nº. 11.079 que instituiu as parcerias público-privadas no âmbito federal, já havia leis estaduais que previam tal instituto. O Estado pioneiro a legislar sobre as PPPs foi Minas Gerais, mediante a Lei nº. 14.686 de 16 de dezembro de 2003, seguido por Santa Catarina (Lei nº. 12.930 de 04 de fevereiro de 2004), São Paulo (Lei nº. 11.688 de 19 de maio de 2004), Goiás (Lei nº. 14.910 de 11 de agosto de 2004) e Bahia (Lei nº. 9.290 de 27 de dezembro de 2004). Todavia, necessário se faz dizer que desde o advento da Lei nº. 11.079/2004, inúmeros outros Estados já criaram leis versando acerca das PPPs.

2.2 Caracterização

As Parcerias Público-Privadas (PPPs ou 3Ps) podem ser consideradas como um mecanismo que tem por objetivo atrair o capital privado para obras de execução pública e serviços por meio de concessões, bem como para a prestação de serviços em que a administração pública atue de forma direta ou indireta cobrindo a falta de recursos públicos no curto prazo (LIMA; PAULA; PAULA, 2006).

Sobre isso, Fernandez e Carraro(2004) fazem uma análise interessante:

No entanto, as PPPs não ficam restritas ao uso dos recursos financeiros do setor privado. Possivelmente, a maior novidade na modalidade de PPPs seja a possibilidade do setor privado fornecer sua capacidade gerencial para a administração pública. Ao final do processo contratual, a estrutura gerencial e a experiência com novas ferramentas de gestão dos recursos desenvolvidas ao longo do período de parceria poderiam ser transferidas para o Estado. Agindo dessa forma, as PPPs diferem fortemente da experiência de privatizações e dos contratos de concessões públicas por não se limitar ao financiamento privado da oferta de bens e serviços públicos, mas por permitir que a experiência gerencial tipicamente eficiente do setor privado possa, ao final do contrato de parceria, continuar em operação na, agora, gestão pública.

Uma parceria público privada é um contrato em que riscos e atribuições são repartidos entre a organização pública e a privada. Ao parceiro privado cabe o risco de construção e operação, e ao parceiro público o risco de demanda. É por isso que o primeiro somente recebe do poder público o retorno financeiro de seu investimento quando concluído o empreendimento.

No estudo de junho de 2005 da CNI, sobre análise fiscal e contabilização dos investimentos públicos, o motivo da existência das PPPs é explicado:

A lógica da parceria público-privada é fundamentada pela necessidade de investimentos em projeto cujo retorno não é capaz de justificar a provisão privada, mas onde a existência de benefícios sociais, ou externalidades, justifica a provisão pública. Todavia, num contexto de aperto fiscal, quando não existem recursos públicos suficientes para alavancar o investimento, o ente público *convida* a participação de agentes privados garantindo a este o retorno do investimento via compartilhamento do risco de demanda.

Na parceria, o parceiro público se beneficia da *expertise* do parceiro privado, especialmente no cumprimento de prazos com um bom custo benefício, estimulando o investimento em infraestrutura, onde o retorno financeiro não motiva o aporte inicial de recursos privados. Em contrapartida, ao parceiro privado são criadas novas oportunidades de negócio em áreas que eram de exclusividade do setor público.

Assim, Nisar (2007) entende que as PPPs utilizam as habilidades e experiências do setor privado para a provisão de serviços e instalações públicas. Não se trata apenas de uma questão de financiamento, mas sim a exploração de mecanismos de gestão úteis ao setor público provenientes do setor privado. Por outro lado, a principal diferença entre os contratos de PPPs e os outros tipos contratuais efetivados pelos agentes públicos e privados é que o primeiro permite o compartilhamento dos riscos entre as partes envolvidas. Este é um fator importante tendo em vista que os contratos destas parcerias são normalmente de longo prazo.

Portanto, a competência do agente privado em gerir os riscos de mercado e do governo em relação à administração pública, pode promover um resultado benéfico considerando-se que cada parte torna-se responsável pelo que detém maior nível de conhecimento, habilidade e controle. (FERNANDEZ, 2004)

Fernández (2006), baseado nos estudos de HM Treasury e o UK Trade and Investment, enumera os benefícios das parcerias:

- a. tecnologias disponibilizados pelos agentes privados a serviço da sociedade;
- b. pontualidade no cumprimento dos contratos e serviços prestados;
- c. superação das restrições orçamentárias de capital;
- d. fortalecimento da base de serviços de infra-estrutura promovidos pelo estado;

- e. otimização do dinheiro público;
- f. transparência nos custos da prestação de serviços públicos;
- g. crescimento da infraestrutura de forma contínua.

As PPPs muito se parecem com as concessões comuns. Embora ambas sejam modelos de contratos de concessão no sentido amplo¹ entre o Estado e um particular, possuem particularidades que as diferenciam e são importantes para direcionar o processo licitatório. As concessões ocorrem quando o Estado permite que um ente privado explore uma atividade de utilidade pública, gerando assim, para o parceiro privado, uma renda própria advinda das tarifas pagas pelos usuários do serviço. Já as PPPs são contratos onde a prestação dos serviços prestados pela organização privada não são suficientes para remunerá-la ou sequer existem, devendo, portanto, o parceiro público remunerar a empresa privada.

Com a Lei das PPPs 11.079/04, foram criadas duas categorias distintas de PPPs: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

No Brasil temos constantes mudanças de Governo, e muitas vezes, não querendo comprometer o orçamento público com pagamentos de dívidas de seu predecessor, o atual governante pode não honrar com as despesas contratuais assumidas anteriormente com parceiros privados. Dessa forma, foi preciso criar um mecanismo que assegurasse que o investimento em infraestrutura de utilidade pública dispendido pelas organizações privadas seria resgatado e as receitas contratuais seriam pagas. Essa segurança dada pelo Estado veio através da criação do Fundo Garantidor de Parcerias (FGP), estipulado no artigo 16 da Lei das PPPs (11.079/2004). (LIMA, 2006)

¹ “Contratos de concessão, em sentido amplo, abrangem todos aqueles pelos quais a Administração Pública delega a prestação ou exercício de um serviço (precedido ou não de obra pública) a um ente particular, incumbindo a este explorar as atividades inerentes aos serviços e assumir os riscos do negócio, sob as condições contratuais. Mencionem-se ainda a supremacia do interesse público e a garantia do equilíbrio econômico financeiro como características essenciais dos contratos de concessão.” PACHECO, J. Por que uma PPP e não uma concessão comum?

2.3 Gargalos nas PPPs

As parcerias público privadas surgiram como um mecanismo de sanar algumas deficiências no provimento de serviços e bens à população. Entretanto, o fato de ser uma associação entre o setor privado e público levanta alguns riscos.

Dessa forma, deve haver uma combinação de responsabilidades, onde cada parceiro é responsável por gerir o risco que possui maior competência para fazê-lo. Ao agente privado cabe assumir os riscos operacionais e de construção, enquanto ao agente público cabe assumir os riscos relacionados à fiscalização e regulação. (DI PIETRO, 2008)

O contrato de PPP, ao fazer a gestão dos riscos, deve colaborar para um resultado no qual a sociedade receba o serviço com qualidade e, ao mesmo tempo, o valor da tarifa paga ao empresário garanta o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento.

O artigo 4º da portaria STN de 2006 enumera três categorias distintas de riscos que podem ocorrer ao firmar um contrato de PPP: demanda, construção e disponibilidade.

A primeira é relacionada à garantia de pagamento ao parceiro privado independente da utilização efetiva do serviço objeto do contrato. A segunda, risco de construção, está ligada à garantia do parceiro privado de compensação pela variação dos custos referentes à constituição ou manutenção do bem associado à parceria. A terceira, risco de disponibilidade, está relacionada à garantia do parceiro privado de pagamento independente da disponibilização do serviço objeto da parceria em desacordo com as especificações contratuais. Para tanto, foi criado o Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas (FGP) “(...) com a finalidade primordial de prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em razão de contratos de parcerias público-privadas por eles celebrados.” (DONÁ, 2009)

Além desses três tipos de riscos especificados pela Secretaria de Tesouro Nacional, ainda há a possibilidade de ocorrerem outros riscos, como o ocasionado pela flutuação do câmbio, taxa de juros e valor residual do bem (STN, 2006). O quadro político também pode influenciar negativamente, pois produz incertezas geradas pelas alterações no marco regulatório ou nas condições contratuais.

Outros gargalos e suas respectivas propostas são apontados por Oliveira, Marcato e Scazufca (2013, p. 23-31):

a. falta de recursos das agências reguladoras para fiscalizar e regular adequadamente os contratos de concessão e PPPs. Para isso é proposto retomar o projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras, que as fortaleceria e padronizaria para o exercício de suas competências.

b. impossibilidade de estados e municípios contratarem PPPs cuja contraprestação ultrapasse 3% da receita corrente líquida.

c. concorrência entre recursos do PAC e PPPs. A criação de uma linha de recursos não onerosos específicos para as parcerias resolveria esse gargalo.

d. tributação sobre o faturamento de concessionárias de serviços públicos e parceiros privados. Para isso os autores sugerem “desonerar o PIS/COFINS sobre o faturamento de concessionárias de serviços públicos e parceiros privados.”

e. dificuldade de contratação de consultores e especialistas para modelagem de projetos. A flexibilização do regime de contratação das Unidades de PPPs, que foram criadas para serem centros de excelência, acabaria com as dificuldades administrativas encontradas nelas.

f. dificuldade para o gestor público justificar a escolha pela modalidade de PPP ou concessão em determinado empreendimento. É importante que a aprovação de um projeto de parceria seja rápido e baseado em critérios técnicos e objetivos, que devem ser desenvolvidos e disseminados na administração pública.

g. falta de conhecimento da sociedade sobre possíveis benefícios de concessões e PPPs. Fornecer informações de amplo alcance para que a população possa ver os benefícios das parcerias entre o setor privado e público resultaria em maior aceitação desta e consolidação dos mecanismos de cooperação público-privada.

As parcerias estabelecidas entre agente privado e agente público são passíveis de alguns problemas no percurso. Entretanto, a maximização do capital privado e público em prol dos investimentos é possível com a construção desse novo padrão de relacionamento entre público e privado, garantindo ao país um crescimento sustentado e contínuo.

2.4 Lei das Parcerias Público-Privadas

Com esses e outros fatores apontados como dificuldades comuns à todas as agências reguladoras, foi proposto um projeto para criação da lei 11.079/04, conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras, a fim de padronizar a atuação de todas elas. Os parceiros privados são os que assumem maior risco econômico em um empreendimento de PPP, e o bom funcionamento das agências reguladoras traz segurança e conseqüente diminuição do custo de capital para eles.

A lei iria introduzir no Brasil duas novas modalidades de contratação pública: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas. Binenbojm (2005) diferencia concessão comum da patrocinada, de acordo com o projeto de lei, da seguinte forma:

A concessão patrocinada é espécie do gênero concessão de serviço público (ou concessão de serviço público precedida de obra pública, ou apenas concessão de obra pública), em que a remuneração do concessionário envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária devida pelo poder concedente (art. 2º, § 1º, da Lei nº 11.079/2004). A distinção fundamental, portanto, entre a nova concessão administrativa e a concessão comum (regida pela Lei nº 8.987/95) está na forma de remuneração do concessionário: na primeira, o Poder Público comparece com pagamentos de natureza pecuniária, complementares à tarifa; na segunda, além da cobrança da tarifa, pode o concessionário ser remunerado por receitas alternativas (Lei nº 8.987/95), desde que estas não envolvam pagamentos de natureza pecuniária feitos pela Administração Pública.

Além disso, a Lei 11.079/04 também estabelece que nessa modalidade de concessão o risco do empreendimento é compartilhado entre o parceiro privado e o público, de acordo com o art. 4º, inciso VI. Ainda que a Lei não disponha sobre como deverão ser compartilhados tais riscos, o contrato de PPP deverá estabelecer os critérios necessários para cumpri-la.

E para diferenciar concessão administrativa de concessão comum, Gustavo Binenbojm (2005) explica:

A concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens (art. 2º, § 2º, da Lei nº 11.079/2004). Servem ainda para delimitar os contornos dessa modalidade contratual as vedações constantes do § 4º do art. 2º c/c art. 5º, I, a saber: (i) o investimento feito pelo particular não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); (ii) o período de prestação do serviço não pode ser inferior a 5 (cinco) anos nem superior a 35 (trinta e cinco) anos; (iii) o contrato não pode ter

como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento ou instalação de equipamentos ou a execução de obra-pública.

Com a aprovação da Lei de PPPs, foi instaurado o Comitê Gestor das PPPs (CGP), formado pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda; e Casa Civil. Também foi criado o Fundo Garantidor de PPP (FGP), com o objetivo de fornecer garantias de pagamentos de obrigações do parceiro público. (Agência Senado)

2.5 Agências Reguladoras

O envolvimento do Estado não fica somente em expor a demanda pública às organizações privadas. Sua participação também inclui em fiscalizar e regular os serviços que são fornecidos à população. Dessa forma, tendo o Estado como planejador de políticas públicas e fiscalizador de contratos de parcerias, a sociedade não identifica nestas uma perda de controle público, como ocorreu com as privatizações mal sucedidas. (MOREIRA NETO, 2005)

Com isso, a primeira agência reguladora surgiu em 1997, no governo do Fernando Henrique Cardoso, a fim de acompanhar a execução dos contratos de concessão e de parcerias público privadas *lato sensu*, garantindo segurança jurídica e financeira ao Estado. A função das agências está em regular tanto a relação entre parceiro público e privado, dando confiança aos investidores, como entre este e os consumidores, garantindo transparência. Elas “(...) podem autorizar reajustes de tarifas, aplicar sanções às empresas sujeitas a sua fiscalização e baixar regulamentos para manter o bom funcionamento do setor sob sua supervisão.” (AGÊNCIA CÂMARA, 2006)

Surgiram sob a forma jurídica de autarquia especial, não estando subordinadas hierarquicamente aos seus respectivos ministérios, mas somente vinculadas administrativamente. “Isso foi importante para assegurar a sua independência financeira e gerencial, e a ausência de subordinação a um dado ministério, permitindo a independência política e decisória, conferindo às agências o *status* de órgão de Estado.” (CNI, 2004, p. 10)

Entretanto, o que se tem são agências com poucos recursos financeiros e técnicos para mediar a gestão de contratos de parceria, atrapalhando na regulação adequada da infraestrutura do país. Além disso, muitos dos cargos nas suas diretorias ficam em aberto grande parte do ano, causando ineficiências vindo da falta de planejamento e descontinuidade nas principais ações. (OLIVEIRA; MARCATO; SCAZUFCA, 2013, p. 25)

Há apenas uma lei geral para as agências reguladoras, a n° 9986 de 2000, que apenas trata da contratação de novos funcionários. No mais, as demais normas legislativas advém dos atos de criação de cada agência, individualmente.

Em 2004, foi proposto o projeto de lei 3337/04 a fim de unificar a legislação para as dez agências reguladoras existentes na época. A principal preocupação do poder público com a criação desse PL é o poder concedente que as agências reguladoras estão usufruindo, onde apenas o Estado deveria dispor de tal poder. Isso ocorre uma vez que não há uma legislação específica e geral que estabeleça limites claros para a atuação desses órgãos reguladores.

Sobre isso, a Agência da Câmara (2004) publicou:

O Projeto de Lei 3337/04, de autoria do Poder Executivo, estabelece um conjunto de regras para orientar a gestão e a atuação das atuais agências reguladoras e das que vierem a ser criadas. Segundo o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, a principal inovação da proposta é a ampliação de mecanismos de controle social e prestação de contas. Nesse sentido, são instituídos ou ampliados os mecanismos de controle, responsabilização e transparência, como consulta pública; apresentação de relatórios anuais ao ministério a que a agência estiver vinculada e ao Congresso Nacional; a obrigatoriedade de contrato de gestão entre o ministério e a agência; e a criação de ouvidorias em todas as agências reguladoras.

O projeto de lei exige de todas as agências a celebração do contrato de gestão e de desempenho com o titular do ministério a que estiver vinculada cada uma delas. Esse contrato será negociado e celebrado entre a diretoria ou conselho diretor da agência e o titular do ministério a que estiver vinculada. O contrato terá duração mínima de um ano, será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado quando houver renovação parcial da diretoria da agência.

De acordo com a Agência da Câmara (2004), além de estabelecer parâmetros para a administração interna da agência reguladora, o contrato de gestão e de desempenho deverá especificar:

- a. metas de desempenho administrativo e de fiscalização a serem atingidas;
- b. prazos de consecução e respectivos indicadores;

- c. mecanismos de avaliação que permitam quantificar o alcance das metas, estimar recursos orçamentários e cronograma de desembolso financeiro;
- d. as obrigações e responsabilidades em relação às metas definidas; e
- e. a sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios, parâmetros e prazos, bem como as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento injustificado das metas e obrigações pactuadas.

O projeto de lei também uniformiza mandatos fixos de quatro anos para os cargos de direção de todas as agências reguladoras, permitida uma única recondução, além da estabilidade dos presidentes ou diretores-gerais. Tais mandatos não podem coincidir com o mandato do Presidente da República. “Além disso, estabelece que somente poderão perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar.” (Agência da Câmara, 2004)

No mesmo ano em que foi proposto o projeto de lei para unificar a legislação das agências reguladoras do Brasil o CNI lançou um estudo para avaliar tal projeto e compará-lo com as experiências nos Estados Unidos e França. No primeiro, as principais características da atuação das agências reguladoras são o conhecimento técnico empregado no processo decisório, inclusão da sociedade no processo de formulação de decisão, e fiscalização pelo Congresso acompanhada da coordenação do Poder Executivo. Já na França, com algumas variações, a maioria das agências detêm competência jurídica para editar regras e aplicar penalidades para o descumprimento das mesmas, influenciando de forma relevante o processo de regulação (CNI, 2004).

O estudo da CNI mostra, portanto, que baseado em experiências bem sucedidas de outros países, a independência política e a autonomia gerencial e financeira das agências são importantes de modo a garantir agilidade no processo decisório e na fiscalização das atividades de concessão.

Por isso, como a Lei Geral das Agências Reguladoras diminuiria essa independência, a então presidente, Dilma Roussef, decidiu em 2013 por tirar da pauta a votação do PL. Pelas declarações dadas pela Ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, o projeto de lei deve sofrer alterações a fim de assegurar a autonomia das agências, entretanto estabelecendo mecanismos para maior fiscalização e cumprimento de metas.

3 PRIVATIZAÇÕES

3.1 Cenário Brasileiro

A década de 1930 foi marcada pela quebra do sistema político oligárquico, que passou por uma reestruturação político-administrativa e começou a seguir o modelo de burocracia democrática. Nesse período, marcado pelos ideais da Era Vargas, a industrialização começou a ganhar mais destaque no cenário nacional, como produto principal para o desenvolvimento do país. Sob uma política intervencionista e protetora, o Estado adquiria novo papel de impulsionador da economia brasileira.

Essa política econômica centralizadora em poder do Estado foi observada até a década de 1980, quando após o período militar e as dívidas que foram feitas por eles, prometidas pelos bancos mundiais a baixos juros para o desenvolvimento do país, houve um aumento desordenado da inflação e diminuição do poder de compra da população. Dessa forma, novas políticas públicas econômicas precisavam ser implementadas.

Santos (2006) comenta:

A década de 1980 acentuou no Brasil a discussão sobre a continuidade da intervenção do Estado na economia. Outros países já estavam adiantados no processo de retirada e redefinição da intervenção estatal no campo econômico, como o Chile, sob a ditadura de Pinochet; a Inglaterra, de Margareth Thatcher e os Estados Unidos, no Governo de Ronald Reagan.

A estratégia básica para o desenvolvimento defendida nos anos 1980 pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Mundial, e pelo Consenso de Washington (1989), envolvia minimizar o papel do Estado, mediante a privatização de empresas de propriedade estatal e a eliminação das regulamentações e intervenções governamentais na economia. O Governo seria responsável apenas pela macroestabilidade.

Dentro desse contexto, ainda houve, na década de 1980, a implementação de sete planos de estabilização econômica, em que todos fracassaram. Aliado à restrição de crédito internacional, em que os bancos mundiais diminuíram os valores dos empréstimos aos países, diferentes setores da economia passaram a questionar a eficiência do modelo econômico intervencionista. O papel do Estado como

controlador e concedente de serviços essenciais à população passou a ser questionado.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por privatizações em todo o mundo, seguindo o processo iniciado pelos ideais liberais da primeira ministra do Reino Unido, Margaret Thatcher, e pelos problemas financeiros públicos e baixa qualidade dos serviços prestados à população. (CONSTANTINO, 2012)

Com isso, a entrada de empresas privadas nos setores estratégicos da economia, com o intuito de aumentar e melhorar a oferta de bens públicos à população, passou a ser vista como uma possível solução, formando, assim, uma parceria entre o setor privado (que entraria com os recursos financeiros) e o setor público (que concederia e regularia tais atividades).

O Estado não teve sua capacidade intervencionista destruída, mas a sua lógica de atuação foi redirecionada para abertura econômica e um novo modelo gerencial. (DINIZ; BOSCHI, 2002)

A respeito desse novo rearranjo gerencial, Fernando Henrique Cardoso (2011, p. 15-16) explica:

Mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e serviços. Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor.

Insisto, assim, em um ponto: esta visão de um Estado que se adapta para poder enfrentar os desafios de um mundo contemporâneo não pode ser confundida nem com a inexistência de um Estado competente, eficaz, capaz de dar rumo à sociedade ou, pelo menos, de acolher aqueles rumos que a sociedade propõe e que requerem uma ação administrativa e política mais onsequente, nem tampouco significar a inércia diante de um aparelho estatal construído em outro momento da história de cada um dos nossos países que se concentrou seja no corporativismo e no assistencialismo, seja na produção direta de bens e serviços.

3.2 Ajuste de Mercado

As pessoas contrárias à privatização acreditam que o lucro e os interesses particulares dos empresários sobressaem à vontade de fazer o bem social. Para elas, é dever do Estado gerenciar os bens que estão em seu poder, como por exemplo as estatais, que não são empresas de um governo só e, portanto, não

poderiam sair das mãos da população, a quem pertencem, para as mãos de um restrito grupo de empresários. (BIONDI, 2012)

Baseado nesse pensamento, de acordo com Biondi (2012) a maioria das estatais, como a Telebrás por exemplo, eram usadas como “instrumentos de justiça social, ou redistribuição de renda”. Os menores preços eram garantidos para a população mais pobre, devendo o governo arcar com os prejuízos dessa política de preços baixos. Dessa forma, o Tesouro paga às empresas fornecedoras a diferença entre o preço real e o praticado.

Surgiu, portanto, a preocupação para que os serviços fornecidos pelas antigas estatais também estivessem disponível à todas as parcelas da população, e não se restringissem à uma camada específica da mesma.

Com isso, os preços mais acessíveis, inclusive à população de menor renda, seriam possíveis com o ajuste entre mercado e empresa. No modelo capitalista, portanto, aqueles que não oferecerem um bom serviço acompanhado de tarifas competitivas logo poderão encontrar dificuldades para se manter no mercado.

Entretanto, o mesmo não ocorre com as estatais. Com quadros de funcionários sempre inchados e muitas vezes servindo de “cabide de governo”, elas sempre contaram com o apoio do governo. Dessa forma, o governo sempre aportou capital caso necessitassem, o que ocorria com certa frequência. “Quando o governo impede que a empresa estatal vá à lona, ele está protegendo a incompetência e emperrando o progresso, além de fomentar a corrupção.” (CONSTANTINO, 2012)

Uma economia que só possua empresas estatais torna-se bastante estática, com poucos avanços e inovações e, dessa forma, abre espaço para o crescimento do mercado clandestino. (CONSTANTINO, 2012)

3.3 O porquê da privatização

De acordo com o portal do BNDES, as primeiras privatizações ocorreram em 1987, quando foram privatizadas 16 empresas controladas pelo BNDES e que se encontravam inadimplentes. Por delegação do governo, em 1990, o Banco Nacional do Desenvolvimento foi nomeado gestor do Fundo Nacional de Desestatização –

FND – que funcionava como um depositário legal das ações das empresas que passavam pelo processo de privatização.

Apesar de terem iniciado na década de 80, as privatizações só tiveram maior visibilidade internacional nos anos 90, quando foram privatizados serviços públicos. Isso gerou mudanças de natureza microeconômica, onde houve necessidade de melhorar as instituições e o aparato legal da regulação desses setores; e macroeconômica, devido aos impactos fiscais que a nova política econômica trazia.

De acordo com Giambiagi e Pinheiro (2000), cinco aspectos conectam a privatização à política macroeconômica brasileira.

O primeiro deles é o fraco desempenho econômico dos anos 80, onde havia uma participação muito forte do Estado que não foi suficiente para deteriorar a qualidade dos serviços oferecidos pelas estatais.

Segundo, a privatização não era um elemento central na política macroeconômica do Brasil até pouco tempo. Entretanto, surgiu como uma sinalização para reduzir a participação do Estado na economia, sendo importante para o acesso nacional a mercados estrangeiros.

Terceiro, o descontrole da inflação impedia o governo de adotar programas de privatização mais ambiciosos.

Quarto, as privatizações foram importantes para sustentar o Plano Real, pois atraíram investimentos diretos que financiaram parte da dívida pública, o que impediu o déficit de chegar em um nível incontrolável.

Por último, o quinto motivo é o benefício fiscal a curto prazo que as privatizações trouxe ao Tesouro. Sempre fala-se em benefício a longo prazo, mas com a arrecadação proveniente da venda das estatais, aliada ao pagamento de impostos que não havia antes, aumentou o caixa do Estado.

As privatizações desempenharam dois importantes papéis na reestruturação da economia. O primeiro foi a redução na necessidade de contrair empréstimos para financiar o déficit em conta corrente, e o segundo foi a ajuda no financiamento do déficit fiscal, contendo o crescimento da dívida pública, que teria atingido 32,9% do PIB em 1997. (GIAMBIAGI; PINHEIRO, 2000)

“No Brasil, segundo um estudo do Ipea, as empresas estatais foram responsáveis por rombos de quase 1,5% do PIB entre 1986 e 1991. Os valores atuais, isso seria uma sangria de quase 70 bilhões de reais por ano (...).” (CONSTANTINO, 2012, p. 79)

Portanto, as privatizações eram, na época, uma forma de desafogar o Estado, que estava se endividando e sendo incapaz de controlar a inflação. Com isso o país tinha uma economia estagnada.

A tabela 1 a seguir, extraída do portal do BNDES, mostra os resultados financeiros acumulados entre 1997 e 2011 com as privatizações no Brasil.

Tabela 1 – Resumo das Privatizações no Brasil. Resultados acumulados – 1990/2011 em US\$ milhões.

Programa	Receita de Venda/ Valor de outorga	Dívidas Transferidas	Resultado Total
Desestatizações Federais	59.980,5	11.326,4	71.306,6
Empresas de Telecomunicações	29.049,5	2.125,0	31.174,5
Privatizações	30.824,2	9.201,4	40.025,6
Concessões	106,5	-	106,5
Privatizações estaduais	27.948,8	6.750,2	34.699,0
Total	87.929,3	18.076,6	106.005,6

Fonte: BNDES. Resumo das privatizações no Brasil. Disponível em: <www.bndes.gov.br>

Com tais dados percebe-se que, além do valor arrecadado com a venda das estatais, as privatizações também transferiram aos novos compradores as dívidas acumuladas por essas.

O capítulo a seguir trata do setor de telecomunicações, dando maiores detalhes acerca da criação dos órgãos que foram criados para regular o setor e como foi o processo de privatização.

4 SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

4.1 Histórico das Telecomunicações no Brasil

O telefone foi criado em 1875 pelo escocês Alexandre Graham Bell, chegando ao Brasil durante o período de governo do Dom Pedro II, em 1877, época em que as primeiras linhas telefônicas foram instaladas no país. (TEIXEIRA, TOYSHIMA, 2003, p. 152)

A primeira concessão feita nesse setor foi em 1881 à empresa *Telephone Company* do Brasil, a qual instalou linhas telefônicas na cidade do Rio de Janeiro para fins comerciais. Depois do decreto nº 8.453-A de 1882 que regulava a concessão de linhas telefônicas no país, outras cidades brasileiras também receberam o serviço.

Em 1923, a Brazilian Traction, que já funcionava no Brasil desde 1912, passou a se chamar Companhia Telephonica Brasileira (CTB), como braço da operadora de energia elétrica Light (TATSCH, 2003, p. 39). Outras empresas estrangeiras também atuavam no setor de telefonia brasileira, sempre concentradas nos locais com maior número de habitantes.

Desde o início das concessões houveram problemas na prestação de serviços de telefonia. Sobre isso Cristiano Tatsch (2003, p.39) pontua:

Problemas não faltavam para que o Brasil pudesse prestar melhor o serviço de telefonia: no começo do século XX não existia regulamentação específica sobre os serviços de telecomunicações, prestados basicamente por empresas estrangeiras e privadas. União, Estados e municípios eram os poderes concedentes dos serviços de telecomunicações no país. Não havia um plano de expansão desses serviços e as políticas para o segmento estavam subordinadas ao Ministério de Viação e Obras Públicas e à Comissão Técnica do Rádio.

Silvia Toyoshima (2003, p. 153) aborda em seu estudo:

De acordo com a Constituição Brasileira de 1946, os serviços públicos de telecomunicações deveriam ser explorados diretamente pelos governos estaduais e/ou municipais, ou através de concessões. Poucos estados e municípios exerceram esta função, prevalecendo o sistema de concessões. Desde aquela época, as empresas estrangeiras dominavam o segmento de serviços do setor, como a Companhia Telefônica Brasileira (CTB) – subsidiária da *Canadian Traction Light and Power Company* – que concentrava, em 1957, 2/3 dos telefones existentes no Brasil, localizados em sua maioria no eixo Rio-São Paulo. O restante estava distribuído entre a Companhia Nacional Telefônica (CNT) – que era uma filial da ITT norte-americana, instalada no Rio Grande do Sul – as subsidiárias da CTB, em Minas Gerais e Espírito Santo, e mais de 900 concessionárias municipais (MOREIRA, 1989).

Os problemas gerados pela grande diversidade de empresas que operavam no país (cerca de 900) levavam a um cenário de fragmentação, de diferentes padrões técnicos de operação, de métodos administrativos variados e de mau funcionamento do setor, o que impedia a atuação do governo no sentido de propor uma política específica que fosse capaz de incentivar novos investimentos, promover a expansão e corrigir as falhas do sistema. Ainda nesse período o serviço de telefonia era exclusividade das cidades mais populosas, pois as empresas concentravam suas atividades nas maiores cidades do país (TEIXEIRA, TOYSHIMA, 2003, p. 153).

Além disso, o poder para fixar as tarifas encontrava-se dividido entre as três áreas do governo, o que dificultava o estabelecimento de critérios uniformes, tanto técnicos quanto tarifários, para os serviços telefônicos (TATSCH, 2003) Com isso, as tarifas alcançavam preços exorbitantes, desestimulando investimentos no setor.

O período militar, na década de 60, preocupado com a segurança nacional e dando maior importância estratégica para a comunicação, foi fundamental para o Estado modificar e reconduzir o fornecimento desse serviço. Portanto, em 1962 foi criado o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) sob a lei 4.117. A criação desta lei não foi suficiente para extinguir o sistema fragmentado existente na época, composto por diversas concessionárias, mas permitiu uma maior intervenção do governo no setor de serviços. Daí em diante, pode-se dizer que teve início o desenvolvimento do setor, inclusive com a sua reformulação (TEIXEIRA, TOYSHIMA, 2003, p. 153).

4.2 Criação da Embratel e Telebras

A Lei 4.117/1962 foi a primeira ação governamental para o setor, prevendo a criação de um Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT), cujas funções eram a unificação dos serviços básicos da rede e a criação de uma empresa pública, que ficaria encarregada de realizar as ligações internacionais. Também foi criado o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), subordinado à Presidência da República, e responsável por disciplinar a prestação do serviço.

Em 1965, foi criada a Embratel, nos moldes do CBT. Essa empresa administrava além dos recursos próprios provenientes das tarifas de serviços, o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), formado basicamente de uma sobretarifa de 30%, cobrada sobre todos os serviços de telecomunicações prestados no país. Tal fundo seria utilizado para promover o desenvolvimento tecnológico do setor e a expansão da rede de telefonia. “Estudos desta época apontavam a necessidade de se investirem 900 milhões de dólares em 2 anos para disponibilizar 1,2 milhão de linhas telefônicas, o que justificava a iniciativa do governo em obter recursos para investir no setor.” (TEIXEIRA; TOYOSHIMA, 2003, p. 154)

A Embratel também deu início ao processo de capacitação tecnológica do setor e de recursos humanos, e a criação de uma infraestrutura de telecomunicações no país necessários para desenvolver novas tecnologias. Com a maioria dos equipamentos e tecnologias importadas, o aprendizado e especialização da mão de obra também era prejudicada, e nesse ponto as universidades e os centros de pesquisa tiveram um papel fundamental, no que diz respeito ao desenvolvimento de pesquisas e na qualificação de recursos humanos.

Maurício Neves (2002) esclarece:

A Lei 4.117 definiu a política de telecomunicações, a sistemática tarifária e o plano para integrar as companhias num Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT); estabeleceu o Contel; autorizou a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações SA (Embratel), que tinha como finalidade implementar o sistema de comunicações de longa distância; e instituiu o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT),⁵ destinado a financiar, sobretudo, as atividades da Embratel (Gordinho, 1997). Estava, assim, formalizada uma política pública nacional para o setor.

A Embratel teve um rápido crescimento, seja pelos investimentos feitos na sua rede, seja pela compra de ações de outras empresas. Dessa forma também o Contel passou a cumprir com a sua função de orientação da política e de fixação de diretrizes para o setor de telecomunicações. Coordenou as expansões ocorridas no setor e estabeleceu critérios para a fixação das tarifas telefônicas.

A década de 60 também foi marcada pela criação do Ministério das Telecomunicações através do decreto 200/67, o qual colocava sob sua supervisão o Contel, a Embratel, o CTB e o FNT. Além disso, foi um período marcado pela desapropriação ou aquisição das concessionárias que atuavam no setor, dando início assim a estatização das telecomunicações. Importante lembrar que o contexto histórico desse período, tanto no Brasil como em outros países, era de uma ideologia de intervenção estatal para desenvolvimento das áreas chaves da economia.

Portanto, o que se tem é um período marcado pelo desenvolvimento tecnológico e institucionalização da ação governamental, a qual, através da estatização, fiscalização e integração, organizou o serviço prestado. (NEVES, 2002)

Em 1972, através da Lei 5.792, foi criada a Telebras, um empresa de economia mista que funcionava como *holding* das demais empresas, e coordenava o desenvolvimento das telecomunicações no país. “A Telebras veio, portanto, preencher essa lacuna com a flexibilidade de uma organização empresarial privada, para implementar a política geral de telecomunicações estabelecida pelo Ministério das Comunicações.” (TEIXEIRA, TOYOSHIMA, 2003, p. 154)

Sobre a natureza jurídica da Telebras, e a importância que isso tinha para o desenvolvimento de suas funções, Teixeira e Toyoshima (2003, p. 154) explicam:

A primeira grande tarefa da Telebras foi a incorporação das operadoras locais e, desta ação, resultou o sistema Telebrás (STB), constituído de 22 subsidiárias e 4 associadas. A natureza jurídica da Telebrás permitiu ao Estado atuar de forma eficiente no alcance de seus objetivos, já que, na criação da empresa, detinha 51% do capital votante. Isto permitiu ao governo centralizar a gestão de recursos financeiros, aumentando o poder político e decisório do Minicom sobre as operadoras do sistema. Com a criação da Telebrás, tornou-se possível formar uma rede nacional de telecomunicações. A Telebrás passou então a coordenar, planejar e empresariar as empresas operadoras dos serviços públicos de telecomunicações, reduzindo drasticamente a quantidade de empresas atuantes no sistema, que, em 1971, eram mais de 900 no total.

Mesmo enfrentando algumas dificuldades, vindas principalmente da dificuldade de padronização da tecnologia importada, o novo modelo implementado pelo Estado nas comunicações brasileiras aumentou a rede e o alcance do sistema à população. Em 1972 existiam 13.000 telefones públicos, e já em 1977 esse número saltou para 31.000. Entretanto, nas décadas que se seguiram não houveram mudanças significativas na administração das telecomunicações, o que contribuiu para agravar a qualidade na prestação do serviço. (TATSCH, 2003)

Outro fator importante foi a criação do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás (CPqD) em 1976, que funcionava como um instrumento nacional para reduzir a dependência tecnológica externa, uma vez que a tecnologia empregada nas comunicações brasileiras era importada. Através dele foram desenvolvidos diversos projetos que viabilizaram a expansão do atendimento das operadoras, como por exemplo “(...) a transmissão por fibra óptica, a transmissão a longa distância por rádio, a tecnologia de comutação temporal que deu origem às centrais Trópico e os avanços nas comunicações por satélite.” (NEVES, 2002)

Mesmo com a corrida do governo em modernizar as comunicações do país, o cenário econômico da época não era favorável à expansão dos investimentos no setor. A década de 80 foi um período de retração financeira e diminuição do limite de crédito disponível. Por conta disso, houve uma paralisação do crescimento da Telebrás, explicada por Maurício Neves (2002):

De toda forma, no aspecto da prestação do serviço, a estagnação do crescimento da Telebrás obteve como resultado a escassez de novas linhas, a degradação da qualidade das comunicações, os planos de expansão onerosos com prazos dilatados, o congestionamento das rotas de longa distância em horários de pico, as tarifas mais elevadas e a descapitalização das empresas, decretando a necessidade de nova mudança, principalmente por tratar-se de infra-estrutura ligada à competitividade de todos os setores da economia.

4.3 Lei Geral das Telecomunicações e o papel do Estado como Regulador

Com a aprovação da Lei de número 9.472/1997, a postura do governo em relação ao setor de telecomunicações mudou. Agora, o Estado não era mais o

provedor do serviço, e passava a ser o regulador do setor. A nova lei estabelecia a definição dos princípios gerais para gerir e organizar os serviços de telecomunicações, a criação de um órgão fiscalizador e regulador dos serviços (Anatel), e a reestruturação do setor após a privatização da Telebras.

De acordo com o Portal do BNDES:

A primeira parte da Lei enuncia os princípios básicos que regerão o setor, destacando que “os serviços de telecomunicações serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público assegurá-la, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica” (artigo 6). Essa é uma grande mudança em relação ao Código de 1962, que dava ao Estado o papel de provedor dos serviços de telecomunicações. Com a nova lei fica claro o papel do Estado como agente regulador, e não provedor dos serviços de telecomunicações.

4.4 Anatel

Uma vez que foi concedido às empresas privadas o poder de exploração das telecomunicações brasileiras, serviço essencial à infraestrutura, criou-se a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para regular, fiscalizar e outorgar as atividades do setor.

Foi a primeira agência reguladora a ser instalada no país, em 1997, após a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei 9.472/1997. Possui uma personalidade institucional inovadora, que lhe confere independência administrativa e financeira, estando vinculada ao Ministério das Comunicações, mas sem estar subordinada a qualquer órgão do governo. Sua direção é composta por um colegiado, e suas decisões só podem ser contestadas judicialmente, uma vez que seu processo decisório é caracterizado como última instância administrativa.

Tais características visam dar agilidade e autonomia no cumprimento de suas atribuições, ao mesmo tempo que possui competência para dar respostas rápidas a questões operacionais, administrativas e financeiras. De acordo com o seu portal, foi a Anatel a responsável por preparar todos os regulamentos que balizaram a privatização das empresas estatais do Sistema Telebrás, ocorrida em julho de 1998, e desenvolver o esforço de regulação que preparou nosso país para receber os investimentos e a tecnologia que elevaram as telecomunicações brasileiras ao desenvolvimento conquistado recentemente.

De acordo com o portal da Anatel, são suas atribuições:

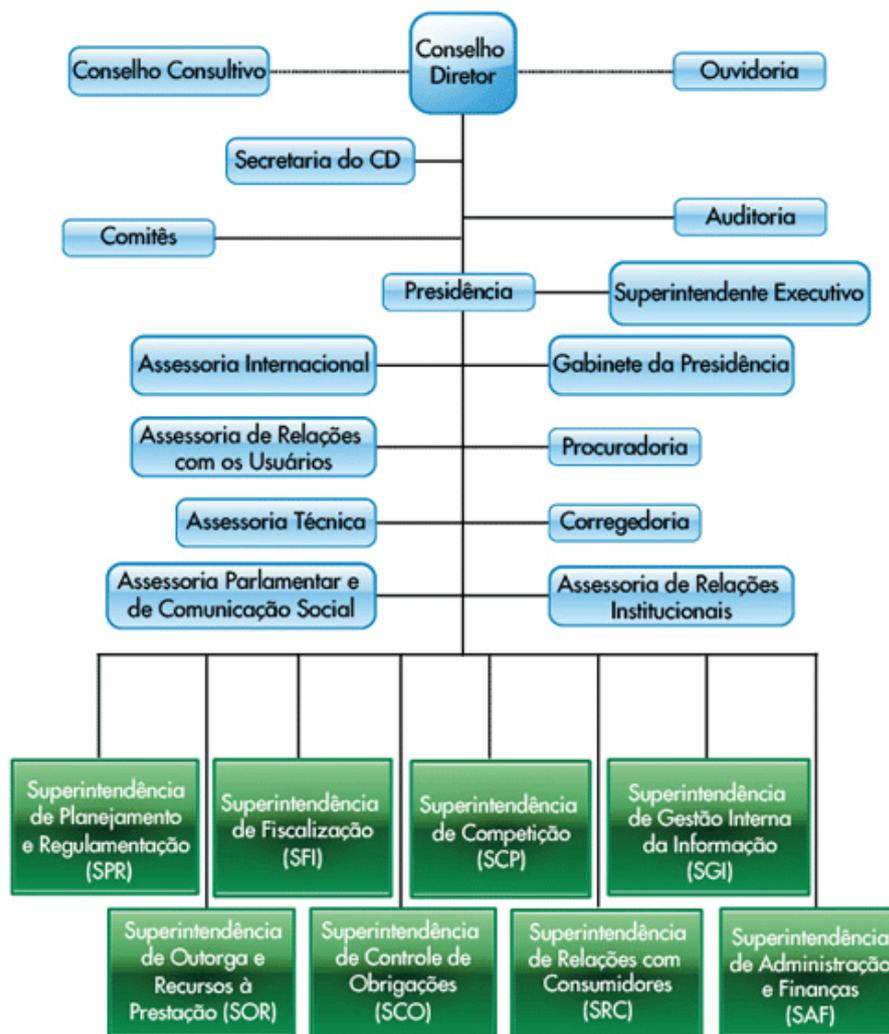
- a. implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;
- b. expedir normas quanto à outorga, à prestação e à fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;
- c. administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;
- d. expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;
- e. expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem;
- f. expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos;
- g. reprimir infrações dos direitos dos usuários; e exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

Assim que foi criada, foi atribuição da Anatel criar dois planos para o Presidente da República necessários à privatização da Telebras. O primeiro deles, o Plano Geral de Outorgas, que estabelece as regras para as concessões dos serviços públicos de telefonia. “O Plano define que as concessões não tem caráter exclusivo e determina a divisão do país em áreas de concessão, o número de prestadoras de serviço em cada região e os prazos dos contratos de gestão.” Já o segundo plano, conhecido como Plano Geral da Universalização, estabelece metas em números de telefones, e prazos para a Embratel e outras empresas de telefonia fixa resultantes da dissolução da Telebras atenderem às demandas da população. (BNDES)

A Anatel foi criada e colocada em funcionamento antes mesmo da privatização. Esse fato, além de dar segurança institucional para os investidores no setor, diminuiu a percepção do risco na experiência brasileira, se comparada com os países vizinhos, que atrasaram a criação da agência reguladora e não deram a independência financeira e administrativa necessária para estabelecer seu poder frente à regulação do setor.

A figura 1 a seguir, apresenta o atual organograma institucional da Anatel.

Figura 1 – Organograma Institucional da Anatel



Fonte: Anatel. Sobre a Anatel. Disponível em: <www.anatel.gov.br>

Mesmo não estando subordinada a nenhum órgão governamental, e possuindo grande autonomia, as agências reguladoras possuem metas e prazos para cumprir. Tais obrigações são importantes para que o consumidor possa dispor de um serviço de qualidade e as empresas privadas possuam segurança para continuar com os investimentos.

A tabela 2 a seguir mostra os indicadores e metas para serem cumpridos no período de 1º de agosto de 2013 a 31 de julho de 2014.

Tabela 2 – Indicadores e Metas de 1° de agosto de 2013 a 31 de julho de 2014.

Indicadores e Metas		
Indicadores	Meta	Peso
Percentual de horas de fiscalização em finalidades de interesse social	Realizar no mínimo 65% das horas de fiscalização destinadas aos serviços de interesse coletivo em finalidades de interesse social	25%
Taxa de solicitações registradas e resolvidas no prazo	85% das solicitações solucionadas no prazo	25%
Dados instruídos pela área técnica	Instruir 30% a mais do que o total de dados instaurados no período avaliativo anterior	25%
Execução das fases da elaboração de regulamentos	Concluir 100% das fases dos regulamentos propostos	25%

Fonte: Anatel. Sobre a Anatel. Disponível em: <www.anatel.gov.br>

4.5 Privatização da Telebrás

Até 1996, a Telebrás estava entre as 20 maiores operadores mundiais de telecomunicações, com uma receita de US\$ 12,7 bilhões, lucro líquido de US\$ 2,73 bilhões, 98 mil funcionários e 15,9 milhões de clientes. Em 1998, o Sistema Telebrás havia alcançado a marca de 18,2 milhões de telefones fixos instalados e 4,6 milhões de celulares, em 22,9 mil localidades. (SENADO FEDERAL, 2011)

Entretanto, a década de 80, pós período militar, foi marcada por uma inflação galopante e recessão da economia, aumentando a dívida externa e a crise fiscal, fatores esses que impediram os investimentos adequados para a modernização tanto da Telebrás como de outros setores.

Dessa forma, o Brasil recorreu a empréstimos junto ao FMI (Fundo Monetário Internacional), que impôs ajustes a serem feitos pelo governo brasileiro, entre eles as privatizações que, iniciadas no governo Sarney, estenderam-se até o governo Lula, em diferentes intensidades.

Enquanto isso, a demanda crescia fortemente. Havia filas de inscrição para a compra de uma linha móvel ou fixa, sorteio para definir quem seria atendidos, o que só acontecia um ano depois, e ninguém poderia adquirir mais de uma linha.

Toda essa dificuldade e morosidade em conseguir o serviço de telefonia ainda vinha acompanhada de preços altíssimos, muitas vezes equivalente a pequenos imóveis.

O trecho abaixo, publicado em 1996 pelo *Jornal do Commercio* e citado por Ney Carvalho em seu livro *A Guerra das Privatizações* (2009), sintetiza o atraso do setor de telecomunicações antes da privatização:

Na próxima semana a Telerj abre as inscrições para a aquisição de novos celulares. A partir do dia 27, a estatal cadastrará interessados em 55 mil linhas móveis em 22 cidades do estado, inclusive na capital. (...) Conforme o último cadastramento, realizado em 1994, a empresa realizará sorteio eletrônico para definir a ordem de atendimento dos inscritos.

Em 1995, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional n° 8, que pôs fim ao monopólio estatal nas telecomunicações estabelecida na Constituição de 1988. Em 1996, foi aprovada a Lei 9.295, que estabeleceu critérios para concessão de serviços de telecomunicações ainda não explorados como serviço móvel celular, serviço via satélite e outros, além de estabelecer os aspectos jurídicos para as licitações de concessão de exploração dos serviços de telefonia celular na chamada Banda B.

Em 1997, foi aprovada a Lei 9.472 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – , que autorizou o governo a criar a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), órgão regulador da prestação de serviços em telecomunicações, e a privatizar o Sistema Telebrás. Foi uma lei importante porque tratou dos serviços de telecomunicações como um todo, dando uma nova classificação para os serviços, dividindo-os em regime de exploração (público e privado) e quanto à abrangência de interesses (restrito ou coletivo), além de criar a agência reguladora com autonomia para exercer sua função. Com essa classificação, para cada categoria de serviço passou a existir uma legislação específica. (TEIXEIRA; TOYOSHIMA. 2003, p. 155)

Em 29 de julho de 1998, o sistema foi privatizado e as empresas que o compunham foram agrupadas em 12 lotes, licitados em leilão internacional, para investidores brasileiros e estrangeiros.

A tabela 3, extraída do portal da Anatel, indica qualitativamente como era o serviço de telecomunicações disponível antes da privatização da Telebrás, no período de 1992 a 1996.

Tabela 3 – Indicadores de 1992 a 1996 dos serviços de telecomunicações

INDICADORES	UNIDADE	1992	1993	1994	1995	1996
EXPANSÃO DO SETOR						
Total de Telefones	Milhões	10,8	11,6	13,1	14,7	17,5
Densidade Total de Telefones	Telefones total/100 habitantes	7,2	7,5	8,5	9,4	11,0
SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO (STFC)						
Acesso Fixo Instalado ¹	Milhões	11,7	12,4	13,3	14,6	16,5
Densidade Telefônica Instalada	Acesso instalado / 100 habitantes	7,8	8,2	8,6	9,3	10,4
Taxa de Digitalização da Rede Local	%	-	27,9	35,5	45,8	56,1
Telefones de Uso Público	Mil	258,2	278,2	342,6	367,0	428,4
Densidade Telefones de Uso Público	Telefones / 1000 habitantes	1,7	1,8	2,2	2,3	2,7
SERVIÇO MÓVEL						
Acesso Móvel Celular	Mil	31,7	191,4	755,2	1.416,5	2.744,5
Acesso Móvel Pessoal ² (SMP)	Milhões	-	-	-	-	-
Densidade Acesso Móvel Pessoal	Acesso / 100 habitantes	-	-	0,5	0,9	1,7

Fonte: Anatel. Números do Setor. Disponível em: <www.anatel.gov.br>

Notas:

1 - Dados referentes às concessionárias e autorizadas do STFC

2 - Serviço Móvel Pessoal (SMP) - é o serviço que permite a comunicação entre celulares ou entre um celular e um telefone fixo. Pela Resolução Tecnicamente, é definido como o serviço de telecomunicações móvel terrestre de interesse coletivo que possibilita a comunicação entre estações móveis e de estações móveis para outras estações

Ao analisar os dados da tabela, percebe-se que o crescimento das linhas telefônicas e outros serviços disponibilizados pela Telebrás, como a televisão por assinatura, cresceram de forma tímida ao longo dos anos. O crescimento mais expressivo no período analisado acima foi em 1996, quando a *holding* da comunicação já havia sido privatizada no mês de junho. Nesse ano, em relação ao ano anterior (1995), o serviço móvel teve um crescimento expressivo, passando de 1.416,5 mil para 2.744,5 mil, um crescimento de 93,8%.

A Tabela 4, a seguir, mostra os mesmos indicadores no período de 1997 a 2001.

Tabela 4 – Indicadores de 1997 a 2001 dos serviços de telecomunicações

INDICADORES	UNIDADE	1997	1998	1999	2000	2001
EXPANSÃO DO SETOR						
Total de Telefones	Milhões	21,5	27,4	40,0	54,1	66,1
Densidade Total de Telefones	Telefones total/100 habitantes	13,4	16,8	24,2	32,4	39,0
SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO (STFC)						
Acesso Fixo Instalado ¹	Milhões	18,8	22,1	27,8	38,3	47,8
Densidade Telefônica Instalada	Acesso instalado / 100 habitantes	11,7	13,6	16,8	23,1	28,2
Taxa de Digitalização da Rede Local	%	67,8	73,2	84,6	92,5	97,2
Telefones de Uso Público	Mil	520,5	589,1	740,0	909,5	1.378,7
Densidade Telefones de Uso Público	Telefones / 1000 habitantes	3,2	3,6	4,5	5,5	8,1
SERVIÇO MÓVEL						
Acesso Móvel Celular	Mil	4.550,2	7.368,2	15.032,7	23.188,2	28.745,8
Acesso Móvel Pessoal (SMP)	Milhões	-	-	-	-	-
Densidade Acesso Móvel Pessoal	Acesso / 100 habitantes	2,8	4,5	9,1	14,0	17,0

Fonte: Anatel. Números do Setor. Disponível em: <www.anatel.gov.br>

Notas:

1 - Dados referentes às concessionárias e autorizadas do STFC

2 - Dados referentes às concessionárias e autorizadas do STFC (acessos individuais e coletivos)

Comparando as duas tabelas pode-se comprovar o aumento na disponibilidade de serviço à população que a privatização, no caso das telecomunicações, trouxe ao Brasil. Em 1996 haviam 17,5 milhões de aparelhos de telefones e em 2001, ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso, que protagonizou as maiores privatizações de estatais no Brasil, havia 66,1 milhões de aparelhos. Um crescimento de quase 280% em 6 anos.

Outro número que também chama atenção é o de acesso fixo instalado, conforme mostram as tabelas acima. Em 1996, esse número era de 16,5 milhões de linhas, passando para 47,8 milhões em 5 anos: um aumento de 190%. Os telefones de uso público, para o mesmo período, também tiveram um aumento de 221%.

Após a privatização, a Telebrás começou a preparar seu processo de dissolução e medidas foram adotadas para adequar a empresa à sua nova realidade, como a redução de pessoal. A Telebrás, também, prestava suporte às novas controladoras privatizadas.

O sucesso dessa parcerias entre o novo setor privado das telecomunicações com o setor público de fiscalização foi tão rápido e tão grande que gerou novos desafios e problemas, cujas soluções estão em mais concorrência privada e mais regulação dos serviços pelo setor público.

A tabela 5, a seguir, mostra a arrecadação com a privatização do setor de telecomunicação.

Tabela 5 – Telecomunicações 1991-2002
US\$ milhões

Empresa	Resultado dos Leilões	Dívidas Transferidas	Resultado Geral
1. Empresas Federais:	19.237	2.125	21.362
-Telefonia fixa e serviços de longa distância	11.970	2.125	14.095
-Telefonia celular - Banda A	6.974	-	6.974
-Oferta Empregados	293	-	293
2. Concessões:	9.813	-	9.813
-Telefonia Celular Banda B	7.613	-	7.613
-Telefonia Celular - Banda D	1.334	-	1.334
-Telefonia Celular - Banda D (sobras)	18	-	18
-Telefonia Celular - Banda E	482	-	482
-Telefonia Celular - Banda E (sobras)	238	-	238
-Empresas Espelho	128	-	128
Total	29.050	2.125	31.175

Fonte: BNDES. Privatização Federais – Telecomunicações. Disponível em: <www.bndes.gov.br>

4.6 Infraestrutura do Setor Após a Privatização

De acordo com a Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústria de Base (Abdib), nos primeiros dez anos após a privatização da Telebrás foram investidos 180 bilhões de reais nas redes de telecomunicação. O volume de investimentos deve se repetir entre 2008 e 2018, segundo a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), podendo chegar a 200 bilhões. Uma empresa estatal, para fazer um investimento desses teria de exigir do governo um investimento equivalente a mil reais por habitante do Brasil.

Em sua obra *Privatize Já* (2012, p. 99), Constantino faz uma excelente abordagem da relação entre o dinamismo do setor privado e a burocracia lenta do setor público em conceder a infraestrutura necessária para o fornecimento dos bens públicos à população:

Quem costuma atrapalhar, na verdade, é próprio governo. O bom sinal de celular depende, naturalmente, da quantidade de estações radiobase (as antenas) das operadoras. Mas a burocracia é tão grande na concessão do direito de instalação dessas torres, com critérios urbanísticos ou ambientais dificultando o sinal verde, que em muitos casos as empresas precisam aguardar mais de seis meses para a aprovação. O governo não acompanhar o ritmo do setor.

Vários setores estratégicos da economia brasileira carecem de investimentos para manterem a sua taxa de crescimento. De acordo com Pinheiro (2013), o único setor capaz de manter o número de investimentos alto foi o de Telecomunicações, devido à privatização da estatal. Isso explica o porquê do país aparecer relativamente menos mal em comparações internacionais de indicadores de telecomunicações. Se excluir esse setor, há um declínio na taxa de investimento de infraestrutura de 4,6% no período de 1971 a 1980, para 1,7%, do PIB na primeira metade deste século. Uma redução de quase dois terços.

4.7 Críticas à Privatização da Telebras

A privatização da Telebras não agradou todas as parcelas da população, e a principal crítica era de que a Telebras havia sido vendida muito abaixo do seu preço de mercado. (BIONDI, 2003) Entretanto, o que se teve na época foi um clima de insegurança jurídica para os investidores privados, o que, pela lei de mercado, abaixava o valor real do empreendimento.

Rodrigo Constantino (2012, p.101), um grande defensor das privatizações, explica:

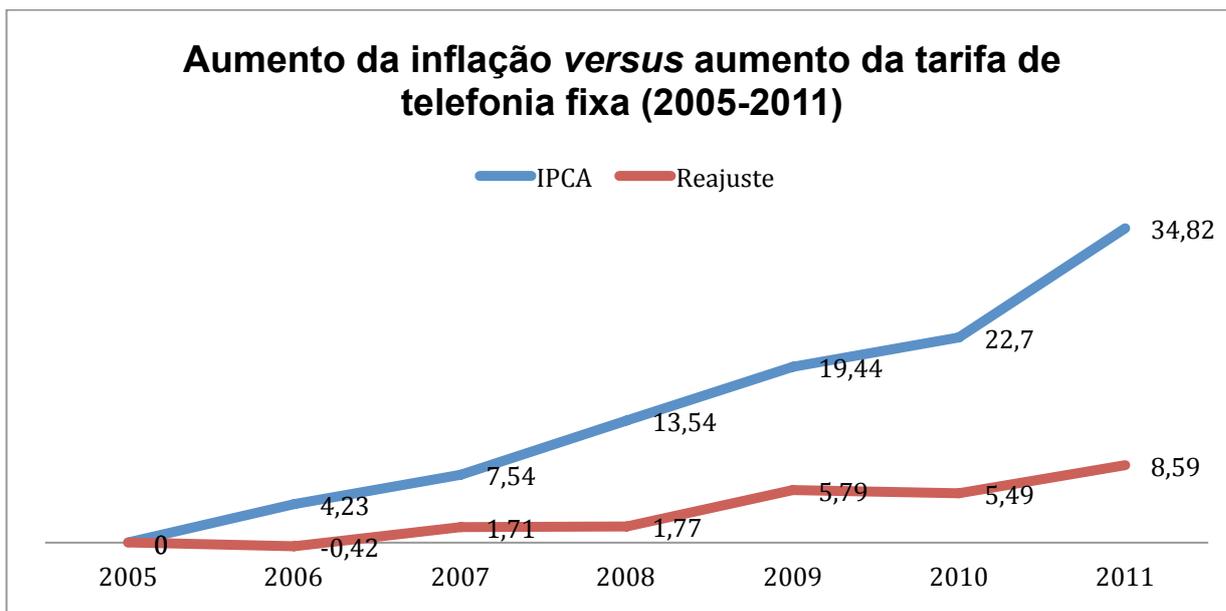
Considerando que o governo arrecadou quase 20 bilhões de dólares, podemos afirmar que foi um negócio e tanto para os cofres públicos. A perda de valor das empresas de telefonia se deveu basicamente às mudanças do setor no mundo todo, com pesados investimentos em infraestrutura sem a contrapartida do retorno. O setor apanhou muito também com a crise mundial de tecnologia, e os valores pagos no leilão brasileiros se mostraram extremamente otimistas.

Além da arrecadação de dinheiro para os cofres públicos, as novas empresas privatizadas pagavam impostos ao governo, o que não ocorria enquanto estatais. “Somente de impostos sobre vendas, a arrecadação dos governos triplicou de 1998 para 2003, totalizando 20 bilhões de reais.” (CONSTANTINO, 2012)

Uma das promessas ao privatizar as telecomunicações, era de que as tarifas iriam diminuir devido ao ganho de eficiência das empresas privadas e do aumento de competitividade. Entretanto, segundo Biondi (2002), poucos meses antes da venda da estatal as tarifas foram reajustadas em até 500%, garantindo um valor alto de exploração da concessão para as privadas quando elas assumissem as empresas.

Essa crítica seria muito válida se o período pré-privatização não fosse marcado por uma inflação alucinante, fruto de uma política econômica de retração fiscal. Ao analisar a taxa de inflação com a tarifa de telefonia fixa, percebe-se que o reajuste das tarifas manteve-se sistematicamente abaixo da inflação. O Relatório Anual de 2011, publicado pela Anatel, permite comparar as duas e perceber que enquanto a inflação medida pelo IPCA acumulou alta de quase 35%, as tarifas subiram menos de 9% no mesmo período, conforme mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Aumento da inflação versus aumento da telefonia fixa (2005-2011)



Fonte: Anatel. Relatório anual – 2011. Disponível em: <www.anatel.gov.br>

Outra crítica feita por Biondi (2002) é que as estatais sempre desempenharam o papel de bem-feitor social, uma vez que sua maior preocupação era com os usuários de baixa renda que não podiam ter acesso a todos os serviços se não fossem os subsídios do governo. No caso das telefônicas, o governo mantinha o preço mais baixo nos serviços mais utilizados pela maioria da população, como ligações locais e fichas de orelhão. Os serviços utilizados pela parcela da população com maior poder aquisitivo, como as ligações interurbanas e internacionais, tinham preços mais altos para cobrir parte dos custos ou prejuízos trazidos pelos serviços mais baratos e utilizados pela população mais “pobre”. Sobre isso ele aponta:

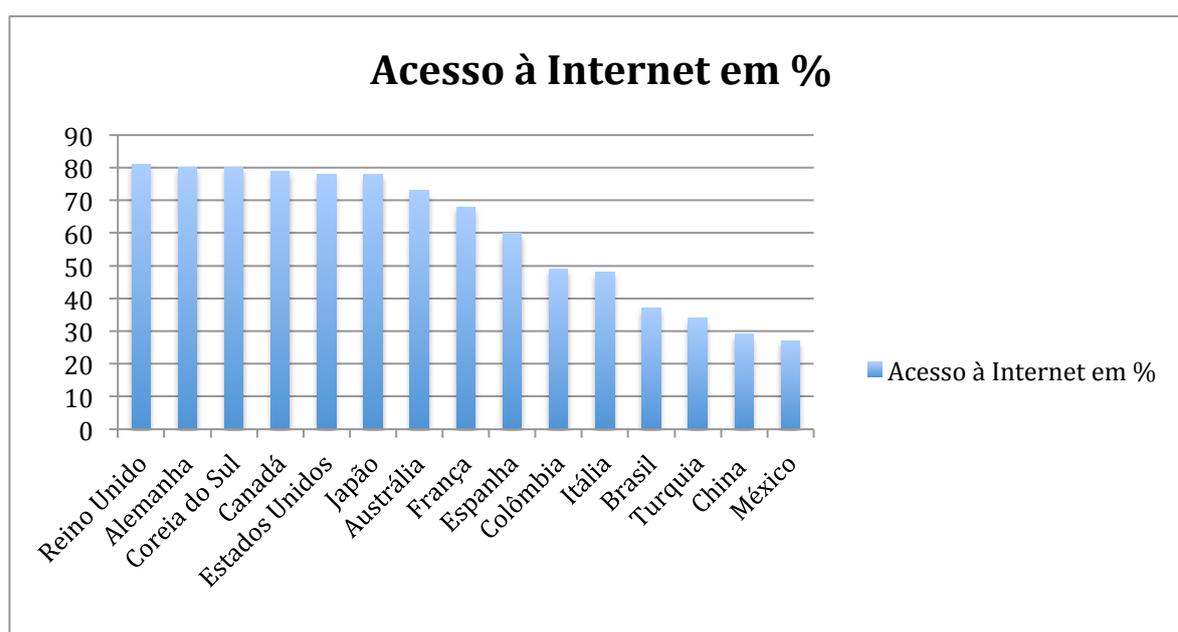
As estatais, portanto, eram utilizadas também como instrumentos de maior justiça social, ou “redistribuição de renda”, como dizem os economistas. Em outros países, o governo adota a política de preços mais baixos para a população mais pobre, mas é ele mesmo, governo, que “banca” os prejuízos dessa política. Como assim? O Tesouro paga às empresas fornecedoras, mesmo se forem estatais, a “diferença” correspondente à redução dos preços. No Brasil, a população é predominantemente pobre, e por isso os serviços mais sofisticados – e mais caros –, cujo faturamento deveriam ser capaz de compensar ao menos em parte os serviços mais baratos, são proporcionalmente pouco utilizados.

Entretanto, essa crítica também é rebatida com base em conceitos econômicos, pois apenas um único consumidor de baixa renda não é tão atraente para a empresa. Mas, por estarem em maior número, são uma parcela da economia que atrai o interesse das empresas, que visam ao lucro. “Os ganhos de escala com a massificação dos produtos representam oportunidades interessantes para as empresas que conseguem oferecer o melhor custo-benefício.” (CONSTANTINO, 2002).

Um dos exemplos do interesse de grandes empresas privadas na população de renda mais baixa é o crescimento acelerado de produtos e serviços direcionados a essa parcela da população. O jornal *Valor Econômico* de agosto de 2011 traz uma material sobre a venda de aparelhos celulares no Morro do Alemão, conhecida comunidade carente do Rio de Janeiro. Os aparelhos mais procurados custam na faixa de R\$ 200 e R\$ 300, com 60% desses compradores buscando acesso à internet.

O gráfico abaixo mostra o *ranking* dos países que possuem maior acesso à internet, outro serviço disponibilizado pelo setor de telecomunicações. Os dados são da CIA World Factbook, de 2009, e conclui-se que quanto mais acesso a internet menor a intervenção estatal no setor de telecomunicações, e maior a liberdade econômica para explorar o setor.

Gráfico 2 – Acesso à internet (2009)



Fonte: CIA World FactBook, 2009

5 CONCLUSÃO

Para crescer rápido e de forma competitiva, o Brasil precisa investir mais em infraestrutura. A precariedade desse setor é apontado pelos investidores como um dos principais gargalos para investimentos no país. Até 1980 o crescimento seguiu de forma acentuada, porém, nos anos seguintes, caiu devido à pressão para controlar os gastos públicos. Além do fato de ser mais fácil diminuir futuros gastos, como investimentos em setores diferenciados, para estabilizar a economia, a alta da inflação também congelou as tarifas, comprometendo as receitas estatais.

Esse momento de retração fiscal brasileira forçou o governo a procurar novos modelos de políticas econômicas. Nesse momento, a ideia de privatizar setores estratégicos do governo, que demandavam um orçamento muito alto e não apresentavam lucros ao Tesouro, pareceu ser a solução para que o crescimento desses setores fosse assegurado sem demandar um grande esforço financeiro do Estado.

Além disso, viu-se nas empresas privadas potenciais parceiros para prover os bens de que necessitam a sociedade de forma mais eficiente e com melhor qualidade. O dinamismo e a expertise do setor privado poderiam ser direcionados para melhorar a qualidade dos serviços que as estatais prestavam.

Estabelecida essa parceria, tornou-se necessário criar um mecanismo de fiscalização e regulação das atividades fornecidas por esses parceiros privados. Com isso, as agências reguladoras são de extrema importância para estabelecer a ligação entre empresas privadas, Estado e população. São elas as responsáveis por ouvir as demandas sociais e transformar em metas para as empresas privadas.

Com o envolvimento do setor privado e do setor público estava estabelecida uma parceria público-privada. Ainda não há um modelo único de PPP, e isso permite enxergar nas privatizações como sendo um dos modelos de parceria, pois as empresas privadas são responsáveis pelo financiamento de serviços e bens essenciais ao crescimento da infraestrutura, enquanto o Estado as fiscaliza e regula para garantir qualidade e transparência

O setor de telecomunicações pode ser considerado, devido ao estudo apresentado ao longo do trabalho, um exemplo bem-sucedido de parceria público-privada que tem dado certo. Hoje, mesmo liderando o *ranking* de reclamações,

devido aos novos mecanismos desenvolvidos para acompanhar o fornecimento do serviço, como é o caso da Anatel e do Procon, todos têm acesso fácil ao serviço de telefonia fixa e móvel. Os avanços no campo da internet também têm se mostrado importantes, ainda que não sejam perfeitos.

Portanto, o presente trabalho mostrou o novo dinamismo econômico e social em que as parcerias público-privadas estão inseridas. É um área que ainda precisa de mais estudos para aprimorar a segurança dada aos investidores, estimulando o crescimento da infraestrutura, e também para assegurar serviços de qualidade para a sociedade.

Importante salientar que o modelo de privatização não traz apenas benefícios econômicos e sociais, mas no recorte feito no setor de telecomunicações observou-se que tal modelo contribuiu para melhorar a qualidade dos serviços prestados.

REFERÊNCIAS

BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BRITTO, Paulo Augusto P. **Análise fiscal e contabilização dos investimentos públicos: o caso das PPP**. Brasília : CNI, junho de 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Reforma do Estado**. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. P. 15-19.

CARVALHO, Nei. **A Guerra das Privatizações**. 1° ed. São Paulo: Cultura, 2009.

CONSTANTINO, Rodrigo. **Privatize Já**. São Paulo: Leya, 2012.

DONÁ, Bruno Rossi. **Contexto Histórico do Surgimento das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no cenário mundial e no Brasil**. Vitória, 2009. Artigo acadêmico. Universidade Federal do Espírito Santo.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. **Reformas Econômicas e Perspectivas do Capitalismo no Brasil dos Anos 90: Empresário, Democracia e Equidade**. Trabalho a ser apresentado no 3o Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. Área: Economia e Política, Painel 1 A economia política da política econômica. UFF, Niterói, 31 de julho, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERNÁNDEZ, S. E. V. **Parcerias Público Privadas (PPP) no Setor Rodoviário: Um estudo da concordância entre o objeto do contrato e a forma jurídica dos contratos no Brasil**. 2006. 115 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo - USP.

FERNANDEZ, N. R.; CARRARO, A. **A teoria econômica das parcerias público-privadas: Uma análise microeconômica.** Pelotas, 2004. 14 pgs. Artigo academico. Universidade Federal de Pelotas.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LIMA, J. B. S.; PAULA, L. M. A. M.; PAULA, R. C. **Entendendo a Parceria Público Privada no Brasil: Uma análise Preliminar.** Revista Gestão Pública e Controle, v.1, p. 79-111, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O novo papel do Estado na economia.** In Revista de Direito Público da Economia, nº 11, Julho/Setembro de 2005. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

OLIVEIRA, Gesner. **Agências Reguladoras: A Experiência Internacional e a Avaliação da Proposta de Lei Geral Brasileira.** Brasília : CNI, 2004.

OLIVEIRA, Gesner; MARCATO, Fernando S.; SCAZUFCA, Pedro. **Como Destruar as parcerias Público-Privadas.** In: OLIVEIRA, Gesner; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo (Org). Parcerias Público-Privadas: experiências, desafios e propostas. Rio de Janeiro: LTC, 2013. P. 11-47.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. **Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil.** In: A privatização do Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. BNDES, 2000.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Momento de definição na infraestrutura brasileira.** In: OLIVEIRA, Gesner; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo (Org). Parcerias Público-Privadas: experiências, desafios e propostas. Rio de Janeiro: LTC, 2013. P. 103-121.

NEVES, Maurício S. **O Setor das Telecomunicações**. BNDES. Livro Setorial 13. In: Elizabeth Maria de São Paulo; Jorge Kalache Filho. (Org.). BNDES 50 Anos - Histórias Setoriais. 1 ed. São Paulo, 2002, v. 1, p. 297-319.

NISAR, T. M. Risk Management in Public Private Partnership Contracts. **Public Organization Review, Springer**, v. 7, n. 1, p. 1–19, 2007.

SANTOS, Andrêza Aruska de Souza. **Da estatização à privatização: o caso das telecomunicações no Brasil**. Brasília, 2006, 53 pgs. Monografia – Universidade de Brasília.

TATSCH, Cristiano Roberto. **Privatização do setor de telecomunicações no Brasil**. Porto Alegre, 2003, 315 pgs. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

TEIXEIRA, Rogério de Assis; TOYSHIMA, Silvia Harumi. **Evolução das Telecomunicações no Brasil: 1950 – 2001: o caso da telefonia**. Revista Econômica do Nordeste, n.1, volume 34, jan-mar. 2003.