UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA.

Privatização e Processo Decisório:
Uma análise comparada da reforma do setor de telecomunicações
(Versão Corrigida)

Alexandre Sampaio Ferraz

Tese apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política
da Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade
de São Paulo, para obtenção do título
de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria
Hermínia Tavares de Almeida

São Paulo
2018

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Privatização e Processo Decisório
(Versão Corrigida)

Alexandre Sampaio Ferraz

São Paulo
2005

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

F381p

FERRAZ, ALEXANDRE SAMPAIO
PRIVATIZACAO E PROCESSO DECISÓRIO / ALEXANDRE
SAMPAIO FERRAZ ; orientadora MARIA HERMINIA TAVARES
DE ALMEIDA. - São Paulo, 2005. [2018].
246 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. CH764.4.6 - PROCESSO POLÍTICO. 2. CH764.4.3
ESTADO (POLÍTICA). 3. CH764.4.6.1 - GRUPOS DE
INTERESSE. 4. CH764.4.6.2 - GRUPOS DE PRESSÃO. 5.
CH764.4.9 - SISTEMAS DE GOVERNO. I. TAVARES DE
ALMEIDA, MARIA HERMINIA , orient. II. Título.

Agradecimentos

Gostaria de agradecer inicialmente à Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP por ter financiado minha pesquisa de doutorado enquanto estive no Brasil. O apoio da instituição, que me auxiliou desde o mestrado, foi fundamental para a realização do meu trabalho. Agradeço também à CAPES por me conceder apoio financeiro durante o período em que desenvolvi meu estágio na Universidade de Yale. Neste período contei com o apoio importante do professor José Cheibub, do Departamento de Ciência Política de Yale, que se prontificou a me orientar nesta minha passagem pelos Estados Unidos.

Devo agradecer especialmente à minha orientadora Maria Hermínia, por ter me incentivado a seguir na academia, e pela qualidade da sua orientação. Seus comentários e provocações ajudaram a amadurecer minhas posições e a aprimorar meus argumentos, aguçando em mim o espírito investigativo e o rigor científico tão necessários ao bom pesquisador. Agradeço também aos outros professores que se prontificaram a ler os resultados parciais do meu trabalho, e que com seus comentários profícuos ajudaram na maturação das idéias desenvolvidas nesta tese. Devo citar, particularmente, o professor Fernando Limongi, da Universidade de São Paulo, e a professora Vitória Murillo, da Universidade de Columbia. Também gostaria de deixar meu agradecimento ao professor Andrew Schrank do Departamento de Sociologia de Yale que teve a paciência de me ajudar a escrever meu primeiro artigo em inglês e a todos os integrantes do *workshop* coordenado por ele e pelo professor Ivan Szelenyi com os quais discuti meu trabalho, bem como aos que estiveram comigo nos congressos que participei, em particular ao professor italiano Gabriel Ballarino.

Não posso esquecer de fazer uma menção aos meus colegas Wagner Pralon, Maurício Moya, Sidney da Silva, Paulo Mattos e Luciana Gross pelas conversas de corredor na Universidade e pelas discussões animadas sobre a Política, nossos projetos, e questões pessoais, sem o que teria sido monótona e ainda mais solitária a vida dentro da academia. Por fim, agradeço a todos meus amigos e familiares sem os quais eu não teria cabeça nem estrutura emocional para levar adiante nem este nem qualquer outro projeto.

“... o Demos e seus representantes têm o direito de decidir, através do processo democrático, como as empresas econômicas devem ser possuídas e controladas a fim de promoverem, tanto quanto possível, valores como democracia, honestidade, eficiência, cultivo à qualidades humanas desejáveis e direito aos recursos pessoais mínimos que possam ser necessários a uma boa vida.”

Dahl, Robert – *Um prefácio à democracia econômica*.

“O ritmo da mudança muitas vezes não é menos importante do que a direção da própria mudança; mas enquanto essa última freqüentemente não depende da nossa vontade, é justamente o ritmo no qual permitimos que a mudança ocorra que pode depender de nós.”

Polanyi, Karl – *A grande transformação: as origens da nossa época*.

“Um governo republicano e livre seria um evidente absurdo se as restrições e limitações específicas propiciadas pela constituição não tivesse nenhuma influência e não fizesse do interesse, até mesmo dos homens maus, agir pelo bem público (...) Tão grande é a força das leis e das formas particulares de governo, e tão pequena é sua dependência em relação aos humores e temperamentos dos homens, que a partir delas se pode deduzir conseqüências quase tão gerais e certas como as que nos fornece qualquer ciência matemática.”

Hume, David – *Ensaaios políticos*.

RESUMO

A intervenção do Estado na economia como produtor direto de bens e serviços foi por longo período uma estratégia comum adotada tanto por países desenvolvidos como subdesenvolvidos. Entretanto, em consequência da crise econômica mundial do fim dos anos setenta e início dos oitenta os mesmos países passaram a reconsiderar este tipo de intervenção. Neste momento, a privatização foi colocada na agenda política como parte de uma ampla estratégia desenhada para reduzir escopo da ação estatal, ajustar sua capacidade fiscal, e melhorar o desempenho das empresas conferindo-lhes maior autonomia. Apesar das pressões comuns que favoreceram a adoção da privatização por diferentes governos e países, seu *timing*, escopo e formato variaram significativamente.

Esta constatação levou ao deslocamento do foco analítico dos argumentos puramente técnicos e econômicos para um conjunto de variáveis que procuram capturar as diferenças entre o arranjo institucional do sistema político, em cada país, que colaboraram para esta variação, bem como para explicar as diferentes estratégias perseguidas pelos principais atores envolvidos frente à privatização em cada contexto institucional. Apesar do avanço representado por esta abordagem, pouca atenção tem sido devotada ao exame da influência do sistema de intermediação de interesse na explicação da variação entre os programas de privatização.

O objetivo deste trabalho foi discutir a influência ou o impacto do sistema político e de intermediação de interesse sobre a privatização do setor de telecomunicações em três dos maiores países da América Latina, México, Argentina e Brasil, e dois da Europa França e Inglaterra. A principal conclusão é que apesar das pressões convergentes comuns observadas que levaram todos os cinco governos a adotar, em alguma medida, a privatização, esta variou significativamente de país para país, o que pode ser explicado pelas diferenças nessas duas arenas mencionadas e pela preferência dos principais atores envolvidos no processo. Em sistemas políticos onde o poder Executivo é mais concentrado como México, Argentina os governos foram capazes de privatizar o suas estatais em um tempo exíguo ou de forma pioneira como fez a Inglaterra, e independente da oposição. Em sistemas políticos onde o poder é mais dividido e onde a Constituição impingiu a formação de uma “supermaioria” para realização das reformas, como no Brasil e na França, os governos encontraram mais dificuldade para privatizar, fazendo-o somente no fim da década de 1990 e, no caso da França, mantendo o Estado como acionista principal.

Palavras chave: Privatização, Sindicatos, Processo Decisório, Neo-Institucionalismo, Reforma do Estado.

Lista de abreviações e acrônimos

BM	Banco Mundial
BT	British Telecom
CCE	Comissão de Controle das Empresas Estatais
CEEP	European Centre of Enterprise with Public Participation and Enterprise of General Interest
CEPT	European Conference for Post and Telecommunication
CES	Confederação Européia de Sindicatos
CFTC	Confederação Francesa de Trabalhadores Cristãos
CFTD	Confederação Francesa Democrática do Trabalho
CGC	Confederação Francesa de Quadros
CGT	Confederação Geral do Trabalho
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CI	Communication International
CIOSL/ICFTU	Confederação Internacional de Trabalhadores Livres
CMA	Communication Manager Association
CONTEL	Conselho Nacional de Telecomunicações
CPSA	Civil and Public Service Association
CROC	Confederação Revolucionária dos Trabalhadores Camponeses
CRT	Confederação Revolucionária dos Trabalhadores
CT	Congresso do Trabalho
CTB	Código Brasileiro de Telecomunicações
CTBC	Companhia de Telefones do Brasil Central
CTM	Confederação dos Trabalhadores Mexicanos
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CWU	Communication Workers Union (NCU/UCW)
DGT	Direção Geral de Telecomunicações
EIRO	European Industrial Relations Observatory
ETNO	European Telecommunication Operators Association
ETUC/CES	European Trade Union Congress

EU	European Union
FDN	Frente Democrático Nacional
FENATEL	Federação Nacional dos Telefônicos
FITEL	Federação Interestadual dos Telefônicos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNT	Fundo Nacional de Telecomunicações
FO	Força Operária
FOEESITRA	Federação de Trabalhadores, Empregados, e Especialistas da Indústria e Serviços de Telecomunicações da Indústria Argentina
FOETRA	Federação de Trabalhadores e Empregados Telefônicos da República Argentina
FOPSTA	Federação de Organizações de Pessoal da Supervisão dos Telefônicos Argentinos
FS	Força Sindical
FT	France Telecom
GATT	Acordo Geral de Comércio e Tarifas
GB	Global Unions
ICFTU	International Federation of Free Trade Unions
ILO	International Labour Organization
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
MC	Ministério das Comunicações
NCU	National Communication Union
OECD	Organização dos Estados para o Comércio e o Desenvolvimento
OMC/WTO	Organização Mundial do Trabalho
OMT/OIT	Organização Mundial do Trabalho
PAN	Partido da Ação Nacional
PC	Partido Conservador
PCF	Partido Comunista Francês
PDT	Partido Democrático dos Trabalhadores
PFL	Partido da Frente Liberal
PJ	Partido Judicialista
PMDB	Partido do Movimento Democrático do Brasil

PND	Programa Nacional de Desestatização
POEU	Post Office Engineering Union
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PS	Partido Socialista
PSDB	Partido Social Democrático do Brasil
PT	Partido Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTT	Post, Telegraph, and Telecommunication Administration
PTTI/CI	Post, Telegraph and Telecommunication International
RPR	Refundação pela República
SEST	Secretaria de Controle das Empresas Estatais
SINTETEL-SP	Sindicato dos Telefônicos de São Paulo
SINTTEL – MG	Sindicato dos Telefônicos de Minas Gerais
SINTTEL – RJ	Sindicato dos Telefônicos do Rio de Janeiro
SINTTEL – RS	Sindicato dos Telefônicos do Rio Grande do Sul
STE	Society of Telecom Executives
STRM	Sindicato dos Telefônicos da República Mexicana
SUD	Solidário, Unitário, Democrático
TUAC	Trade Unions Advisory Committee (OECD)
TUC	Trade Union Congress
UCeDé	União de Centro Democrático
UCR	União Cívica Radical
UCW	Union of Communication Workers
UDF	União pela Democracia Francesa
UIT/ITU	União Internacional das Telecomunicações
UNI	Union Network International
UPJET	União de Pessoal Hierárquico da Entel
UPW/UCW	Union of Postal Workers
WB	World Bank

Índice geral

Capítulo 1. Privatização e Processo decisório.

1. Introdução	1
2. A política de privatização como parte da Reforma Estrutural do Estado	3
Tabela 1. Evolução do apoio à privatização na América Latina	5
2.1 Determinantes políticos das reformas	7
2.2 Os sindicatos frente à privatização	17
3. Abordagem e hipóteses de pesquisa	25
3.1 Hipóteses de pesquisa	27
Diagrama explicativo	36
3.2 Seleção dos casos	37
3.2.1 A escolha dos países	37
3.2.2 A escolha do setor	38
Tabela 2. Indicadores globais do setor de telecomunicações mundial	39
4. Conclusão	41

Capítulo 2. A Evolução da Intervenção Estatal no Setor de Telecomunicações.

1. Introdução	42
2. A presença estatal nas empresas operadoras de telefonia fixa	44
Tabela 3. Ano de estatização das empresas setor de telecomunicações	45
Quadro 1. Propriedade das empresas do setor telefônico em 1914	46
2.1 Alguns detalhes da evolução do setor na Brasil	48
3. A privatização das operadoras de telefonia fixa	53
Gráfico 1. Número de privatizações no setor de telecomunicações mundial	53
Tabela 4. As maiores operadoras de telefonia fixa segundo a receita	54
Quadro 2. Situação do setor de telecomunicações na AL e UE em 2002	55
4. Um panorama do setor de telecomunicações entre 1980 e 2002	57
Gráfico 2. Número de linhas por trabalhador	59
Tabela 5. Taxa de digitalização (%)	60
Tabela 6. Densidade telefônica (Número de linhas a cada 100 habitantes)	61
Gráfico 3. Número de empregados no setor de telecomunicações	62
Gráfico 4. Receita total em relação ao número total de empregados no	63

setor de telecomunicações	
5. Pressões convergentes	64
5.1 O papel dos organismos internacionais	64
5.2 A crise fiscal do Estado	69
Tabela 7. Indicadores da crise fiscal do Estado	74
5.3 Mudanças tecnológicas	75
6. Do Estado positivo ao Estado regulador?	77
Gráfico 5. Número de agências reguladoras criadas no mundo	79
7. Conclusão	80
Capítulo 3. Estudos de caso: a privatização das telecomunicações na Inglaterra, França, Argentina, e México.	
1. Introdução	82
2. Paradigmas europeus: dois estilos de privatização	84
2.1 Inglaterra	86
O contexto institucional	86
Privatização e processo decisório	88
Sindicatos e governo frente à privatização	96
Conclusão	101
2.2 França	102
O contexto institucional	102
Privatização e processo decisório	106
Sindicatos e governo frente à privatização	113
Conclusão	117
3. Paradigmas latino-americanos: somos diferentes?	118
3.1 Argentina	118
O contexto institucional	118
Privatização e processo decisório	121
Sindicatos e governo frente à privatização	125
Conclusão	128
3.2 México	129
O contexto institucional	129
Privatização e processo decisório	132
Sindicatos e governo frente à privatização	137

Conclusão	143
Capítulo 4. A privatização das telecomunicações no Brasil.	
1. Introdução	144
2. O contexto político institucional	145
3. Privatização e processo decisório	153
3.1 A reforma constitucional	156
Quadro 3. Cronologia da tramitação da Emenda Constitucional N ^o 8	159
3.2 A Lei Mínima de Telecomunicações	160
3.3 A Lei Geral de Telecomunicações	162
Quadro 4. Cronologia da tramitação da LGT	165
4. A venda	170
Quadro 5. Estrutura do setor de telecomunicações aos a divisão da Telebrás	172
5. Sindicatos e governo frente à privatização	175
5.1 A organização sindical no Brasil	175
5.2 Estrutura e ação sindical frente à privatização da Telebrás	181
Tabela 8. Evolução do número de empregados	190
6. Conclusão	192
Capítulo 5. Conclusões Comparativas	
1. Introdução	194
2. Países pioneiros e países atrasados: o andamento da privatização	197
Quadro 6. Andamento e Escopo da Privatização	197
Tabela 9. Privatização e Contexto Político	200
3. A escolha do novo arranjo institucional	203
Tabela 10. O contexto Sindical ao longo do processo de privatização	204
Quadro 7. Sistema político e de intermediação de interesse	205
4. Conclusão	206
Bibliografia	208

Capítulo 1. Privatização e processo decisório

1. Introdução

Este livro é resultado da minha tese de doutorado que teve como objetivo investigar o impacto do sistema político e de intermediação de interesses sobre o processo de privatização. A intervenção direta do Estado na economia como produtor de bens e serviços foi uma estratégia comum adotada por países desenvolvidos e subdesenvolvidos até o início da década de 1980, em resposta às “falhas de mercado” que dificultavam o desenvolvimento econômico centrado na empresa privada. Esta estratégia acabou sendo revista após a crise econômica mundial que emergiu da quebra do acordo de Breton Woods, em 1971, e dos dois choques do petróleo, em 1973 e 1979, e que teve um forte impacto sobre as finanças públicas. Foi neste contexto que a venda das empresas estatais foi inserida na agenda política de diferentes países como peça importante da reestruturação do Estado e da recuperação de sua capacidade de investimento.

Este trabalho não apresenta uma avaliação dos benefícios e malefícios da venda das empresas estatais para a sociedade, tarefa já realizada por inúmeros estudos da área econômica, mas pretende contribuir para a compreensão do efeito de diferentes arranjos institucionais do sistema político sobre o processo de privatização. Ao buscar o impacto distintivo das instituições políticas sobre a privatização, a análise empreendida aqui procura dialogar com os trabalhos de cunho institucionalista que têm buscado determinar quais variáveis do sistema político e de intermediação de interesses são relevantes para compreensão do processo político decisório. E, ao mesmo tempo, mostrar qual o impacto de diferentes arranjos sobre as políticas públicas e sobre a economia (Immergut, 1992; Lijphart, 1999; Tsebelis, 1997).

As alterações institucionais resultantes da privatização e liberalização do setor de telecomunicações, escolhido para o estudo de caso, oferecem um ângulo interessante para a análise da mudança institucional e para a compreensão da dinâmica entre instituições, organizações e indivíduos envolvidos no processo (North, 1990). Todos os cinco países estudados – Inglaterra, França, México, Argentina e Brasil – se depararam com pressões similares favoráveis à privatização das operadoras de telefonia. Essas

pressões, oriundas da crise econômica e fiscal do Estado, das mudanças tecnológicas que alteraram profundamente o setor e das organizações internacionais, apontaram para uma aparente convergência na organização do setor em torno de um novo arranjo institucional centrado na tríade privatização, concorrência e regulação.

Embora todos tenham em alguma medida aderido à privatização, sua adoção se deu em momentos distintos, guardando em cada país certas características particulares, que podem ser atribuídas à peculiaridade do contexto institucional e das preferências dos atores envolvidos no processo. Neste sentido, este trabalho procura dialogar também com um outro ramo importante da literatura sobre neo-institucionalista que aponta para existência de diferentes tipos, ou estilos de capitalismo e democracia, e para sua persistência a despeito das pressões externas comuns com as quais se deparam (Hall & Soskice, 2001; Hulsink, 1999). E também com os que procuram minimizar o impacto das instituições nacionais sobre os resultados do processo, principalmente em setores fortemente expostos a pressões supranacionais, e aqueles que buscam enfatizar os limites da resistência institucional frente às pressões exógenas comuns que motivam os processos de mudança institucional (Bartle, 2002; Thatcher, 1999).

O trabalho está dividido em cinco capítulos. No primeiro, apresento uma pequena introdução sobre a reforma do Estado e a privatização, ressaltando os principais argumentos expostos na literatura sobre o tema. Em seguida, delimito a abordagem utilizada, bem como os critérios que orientaram a seleção dos casos analisados e apresento as hipóteses gerais investigadas. O segundo capítulo traz a descrição geral do setor de telecomunicações e, a partir daí, apresenta alguns problemas intrínsecos à intervenção estatal, e as possíveis causas de sua crise, dentro de que chamo de pressões convergentes para mudança. No terceiro capítulo, confronto as hipóteses gerais de pesquisa com o estudo da privatização das telecomunicações em dois países da América Latina: México e Argentina, e dois países da Europa: Inglaterra e França. No quarto, apresento um estudo de caso detalhado do processo de privatização no Brasil. Por fim, encerro com uma breve conclusão comparativa.

2. A política de privatização como parte da reforma estrutural do Estado

As diretrizes básicas da reforma do Estado encontram sua formulação mais bem acabada no chamado “consenso de Washington”, sistematizado pela primeira vez por Williamson (1990). Entre as dez “políticas instrumentais” que integram o Consenso, a política de privatização aparece em destaque, ao lado das políticas de disciplina fiscal, liberalização comercial e desregulamentação. Ao contrário do que se poderia imaginar, Williamson deixa transparecer um claro viés pragmático ao abordar a privatização, vinculando seus benefícios à introdução da competição e à possibilidade de redução da pressão fiscal sobre o Estado, mas se mostra cético quanto ao argumento liberal tradicional de que as empresas privadas são sempre administradas com maior eficiência do que as empresas públicas. Esse ceticismo se justifica, em parte, pelas conclusões ambíguas a que chegam os trabalhos comparados sobre o tema, ora mostrando a maior eficiência da empresa privada, ora da pública, e em outras vezes um comportamento muito similar entre as duas formas de gestão (Megginson & Netter, 2001).

Apesar do ceticismo de Williamson quanto à tese da ineficiência congênita do Estado, o receituário de Washington foi logo associado ao fundamentalismo liberal de Robert Nozick e Friedrich Hayek, em favor do “Estado mínimo”, principalmente pelos teóricos da esquerda, que criticavam às “políticas neoliberais” (Graciolli, 1999; Boito, 1999). Afinal, esta concepção da superioridade do mercado frente a qualquer tentativa de planejamento estatal era defendida explicitamente pelo Fundo Monetário Internacional (Candessus, 1992). A inclusão da redução dos gastos públicos e da adoção da privatização entre as condicionalidades impostas pelo FMI já haviam sido sinalizadas à Inglaterra, quando o país teve que recorrer ao Fundo em 1976. Mas foi a partir da década de 1980, que a instituição passou a recomendar explicitamente aos seus devedores na Europa e América Latina a privatização das empresas estatais.

É verdade que as propostas das “instituições sediadas em Washington” foram endereçadas aos países em desenvolvimento, mas boa parte de suas prescrições foi testada antes “em casa”, durante os governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, ainda no início da década de 1980 (Smith, 1987). A nova direita, para usar o termo de King (1987), que ascendia ao poder encontrou nesse conjunto de políticas orientadas para o mercado tanto uma resposta pragmática para a crise fiscal do Estado, como um programa ideológico contra o intervencionismo estatal. Não se deve, contudo, tomar

essas duas faces da reforma, a neoliberal e a pragmática, como indistintamente iguais, mas sim separá-las para melhor compreender sua difusão a ponto de tornar-se praticamente hegemônica nas duas décadas que se seguiram.¹ De outra forma, seria difícil entender como essas políticas foram adotadas também por governos de esquerda, e populistas, com vínculos tradicionais com os sindicatos, a não ser tratando-os como traidores do povo ou oportunistas.

A expansão do setor produtivo estatal e do planejamento econômico nacional foram algumas das principais características do capitalismo moderno baseado na “economia mista”, e sua implantação perpassou diferentes nações e ideologias (Shonfield, 1968). Ao abordar a privatização das empresas estatais pela ótica da mudança do padrão de intervenção do Estado é possível deslocar a explicação de sua adoção dos aspectos puramente econômicos para dar-lhe uma dimensão propriamente política. As preocupações com a institucionalização de um novo padrão de intervenção estatal, centrado na regulação, que acompanham a adoção da privatização sugerem que o que está em jogo não é o aniquilamento do Estado, mas sua transformação (Evans, 1996).

Não se pode perder de vista que esse ajuste entre Estado e Mercado em busca de um novo equilíbrio parece ter um comportamento cíclico, o que sugere a existência de múltiplos equilíbrios e torna parcial qualquer explicação que não seja historicamente contextualizada. Alguns trabalhos sobre o tema têm aproveitado as conjecturas de Hirschman (1982) sobre as motivações que levam os indivíduos a privilegiar ora soluções privadas ora públicas para provisão de certos bens essenciais, para mostrar que o apoio à privatização por parte da opinião pública parece seguir também este padrão cíclico (Pereira, 1996). No caso inglês, por exemplo, o apoio à privatização cresceu, a partir de 1974, para decair após 1995 (Norris, 2001). Na França, por outro lado, o apoio às nacionalizações diminuiu significativamente após 1982, para crescer novamente a partir de 1986 (Kalyvas, 1994). Na América Latina a dinâmica foi similar, o apoio à privatização diminuiu ao longo do tempo, como é possível observar na tabela abaixo.²

¹ Esta separação entre as abordagens neoliberal e pragmática da reforma foi bem expressa por Torre (1997: 21), para quem: “O primeiro libreto é inspirado na visão neoliberal, com sua ênfase na ampliação do papel do mercado e a paralela redução do lugar do Estado no processo de desenvolvimento. O segundo libreto está associado à perspectiva a partir da qual as elites governamentais introduzem as reformas em suas agendas, isto é, uma perspectiva onde as mudanças institucionais são justificadas como expedientes pragmáticos para resolver a emergência e recuperar a capacidade de governo”.

² Outra pesquisa mostra que, em 2002, 53% dos brasileiros acreditavam que a privatização não teve efeitos positivos para o país (Macedo, 2003). Segundo o Latinobarómetro (1998-2000), um pouco antes, em 1998, 43% dos brasileiros tinham esta posição, número que subiu para 61% em 2000. No México esta percepção flutuou de 39% para 56%, no mesmo período.

Tabela 1: Evolução do apoio à privatização na América Latina

<i>País</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Argentina	32%	14%	12%
México	49%	28%	31%
Brasil	51%	38%	33%

Fonte: Latinobarometro (2003). Os números indicam o total de “muito de acordo” e “de acordo”.

Em seu trabalho, Hirschman procura mostrar como a decepção com o mau desempenho de um dos modos produção pode levar à migração para o outro. Para ele, indivíduos descontentes como o serviço privado de saúde, educação e previdência, entre outros, cansados de migrar de uma empresa para outra, podem vir a reclamar um serviço público. Do mesmo modo, indivíduos insatisfeitos com o sistema público, e cansados de reclamar, sem sucesso, podem agir em prol da privatização do sistema. No primeiro caso, essas pessoas se decepcionam com a opção “saída”, no segundo com a opção “voz”, os dois mecanismos de “recuperação”, descritos por Hirschman (1973). A opção por um dos dois sistemas parece não carregar apenas um componente ideológico, que de certa forma guarda os limites do avanço, mas também um componente conjuntural que influencia o ponto de equilíbrio entre os dois.

A crise do intervencionismo estatal não pode ser atribuída exclusivamente à nova direita, embora tenha dela se aproveitado. Suas raízes também podem ser encontradas nas transformações econômicas e sociais que alteram o equilíbrio de poder entre os atores que davam suporte ao “consenso do pós-guerra”, ou desenvolvimentista, como ficou conhecido na América Latina (Hall, 1986-92; Sallum e Kugelmas, 1993). A necessidade de encontrar uma solução para a crise do padrão intervencionista estatal desafiou tanto a esquerda como a direita, em países desenvolvidos e atrasados. O teor pragmático das reformas propostas é realçado justamente quando olhamos para a crise do modo de intervenção estatal não apenas como um embate ideológico ou imperialista, mas como uma resposta aos desafios do Estado, frente às transformações mundiais na sociedade e na economia.

Não é à toa que se pode observar um alto grau de consenso em torno das linhas gerais da reforma, a ponto de a agenda do consenso de Washington ser praticamente igual à agenda da União Européia (privatização, liberalização, reforma previdenciária, etc.). No caso da União Européia, este consenso quanto à mudança no papel do Estado aparece em diversos documentos, mas seu viés privatizante é mais saliente nos

documentos do European Policy Committee (2000: 16): “the role of public sector has been significantly reconsidered (...) it has been recognized that the public sector does not necessarily have to be directly involved in production. (...) It is becoming less important who is the producer as long as the production is efficient and satisfies the desired targets”. Esta posição reflete diretamente a composição do Comitê, formado basicamente por representantes dos ministérios das finanças dos países membros, que aparecem em todos os países os maiores arautos da privatização.

Apesar de a crise fiscal e a globalização fornecerem um mote comum para mudança do papel do Estado, alimentando o consenso quanto às diretrizes gerais da reforma, este rapidamente desaparece quando olhamos para as características específicas do desenho das políticas implementadas em cada país. Essas diferenças são explicadas ora pelo sucesso ou fracasso do padrão de intervenção anterior, ora pela crise fiscal, ou ainda pelas características do sistema político e de intermediação de interesse que determinam a capacidade dos governos de se adaptar a novos contextos. Este último ponto conduziu à visão de que as reformas poderiam ser solapadas pelos interesses estabelecidos (*vested interests*) de pequenos grupos orientados para renda (*rent seekers*), levando alguns autores a formular de maneira equivocada os determinantes e o impacto da concentração do poder político sobre o processo.³

Na discussão acadêmica sobre o tema há dois argumentos em torno do sucesso ou fracasso das reformas que deixam transparecer esse engano. O primeiro diz respeito à necessidade ou não de concentração de poder no Executivo para que a reforma ocorra, dado o alto custo de mudança do *status quo*. Esses custos estão diretamente ligados às características institucionais que determinam a relação entre os poderes Legislativo e Executivo. O segundo, à possível resistência dos grupos articulados em torno do setor produtivo estatal, na forma de coalizões distributivas, o que remete a análise à consideração das características do sistema de intermediação de interesse e seu impacto sobre as reformas e as estratégias perseguidas pelo governo e pelos sindicatos durante o processo.⁴

³ Tullock (1993) mostra que esse perigo é particularmente importante quando os grupos de interesse são capazes de formar laços estreitos com os servidores públicos e com os políticos, formando o chamado triângulo de ferro (*iron-triangle*), que o autor classifica como uma espécie de “*rent seeking relationship*”.

⁴ Schmitter (1977) usa o termo “intermediação” de interesses no lugar de representação de interesses para afirmar que os sindicatos, além da representação do interesse de seus associados, têm também interesses particulares de manutenção da própria organização e de seus dirigentes no poder.

2.1. Determinantes políticos das reformas

Haggard e Kaufman (1995: 9) estão entre os principais autores que defendem a necessidade de insulamento do Executivo para o lançamento das reformas, para eles: “O sucesso em iniciar a reforma depende de governantes com controle pessoal sobre o processo decisório nos assuntos econômicos, com segurança para recrutar e apoiar um time reformador coeso, e autoridade política para sobrepujar a oposição política e burocrática à mudança política”. Essa posição é questionada por alguns autores, que procuram mostrar que o insulamento do Executivo isolando-o das pressões sociais e políticas pode resultar em reformas com alto custo em termos de bem estar, além de não garantir o crescimento econômico subsequente (Evans, 1996; Pereira, Maravall, Przeworski, 1993).

O insulamento excessivo pode, ainda, levar a uma reforma que apesar de bem desenhada, por um time coeso de burocratas que contam com o apoio incondicional do governo, acaba por não ser implementada. Esse problema, extensamente explorado nos trabalhos sobre políticas públicas, foi invocado por Pagoulatos (2001) para explicar o fracasso da privatização grega na década de 1990. Mesmo Haggard e Kaufman (1995) acabam fazendo uma “*mea crítica*” da autonomia decisória do Executivo, afirmando que ela não é suficiente para consolidar as reformas. Esta “segunda etapa” demandaria a construção de uma coalizão de apoio e, portanto, um maior comprometimento e participação de interesses até então excluídos no desenho das reformas.

Esta discussão levou, ainda, a um embate sobre o cerne da autonomia nos países da América Latina. De um lado, a posição de Haggard e Kaufman (1995: 227), atribuindo a busca de autonomia pelo Executivo, por meio do uso de decretos e apelos plebiscitários, à fraqueza das instituições políticas. De outro lado, os argumentos de Pereira, Maravall, Przeworski (1993) em favor da superioridade das reformas conduzidas dentro de uma perspectiva “consociativa”. Para esses, as tentativas de ação autônoma do poder Executivo devem ser tomadas como a causa, e não a consequência da fraqueza institucional nesses, servindo para reiterar um padrão perverso de ação política. Mas se os primeiros autores pecam por sobre dimensionar a importância da centralização de poder em torno do Executivo, o que pode ser parcialmente explicado pelo fato de analisarem somente “democracias novas”, Pereira, Maravall, e Przeworski não chegam a provar a superioridade das reformas ao estilo social democrata, tal como propõem.

Apesar de utilizarem as variáveis pertinentes na análise do processo político decisório, os estudos de caso sobre a América Latina geralmente acabam por explicar o sucesso – ou o fracasso – na adoção das reformas pela fraqueza, ou falha, das instituições políticas nesses países, e não por seu êxito. Esta conclusão pode surpreender aqueles familiarizados com a literatura acadêmica e com as discussões parlamentares e tecnocráticas sobre o processo de privatização nos países desenvolvidos. Para aproximar as duas discussões, vou me referir brevemente a alguns trabalhos que procuram mostrar qual o papel do arranjo institucional no resultado do processo. O ponto comum desses trabalhos é justamente a aceitação da insuficiência das explicações centradas em aspectos puramente econômicos para determinar o sucesso ou fracasso, e o formato das reformas empreendidas em cada país.

Uma análise interessante do impacto do sistema político sobre a privatização, a partir da qual é possível traçar um paralelo com a questão da centralização do poder no Executivo presente na discussão anterior, pode ser encontrada no trabalho de Charles Boix (1997). Nos dois casos o “modelo” pode ser logicamente generalizado para análise de outras políticas públicas, particularmente aquelas que alteram o *status quo*. Tal como procura mostrar Boix, governos de coalizão ou divididos, em que a capacidade de ação autônoma do Executivo é restrita, estão associados a programas de privatização mais moderados.⁵ Enquanto governos “unitários” estiveram mais aptos a promover programas de privatização mais “radicais”, ao concentrarem mais autoridade no chefe do poder Executivo.⁶ Não se deve perder de vista que um governo unitário não é necessariamente unipartidário, mas pode ser formado por uma coalizão partidária constituindo um único “jogador com capacidade de veto”, para utilizar o conceito de George Tsebelis.

Por trás da análise acima está a concepção de que o partido ou coalizão no poder não pode implementar suas políticas a bel prazer, mas deve seguir certas regras e se submeter a um conjunto de constrangimentos que fazem parte do jogo político. Como observa Boix (1997: 480): “Partisan agency is constrained by the institutional setting (mainly the electoral system used to allocate seats but also the constitutional division of power) in which it operates (...) The degree of internal fragmentation of cabinet (jointly with the level of ideological polarisation) determines in turn the capacity of the governing party (or parties) to implement its (their) electoral platform”. As

⁵ Boix (1997) cria uma *proxis* para governos divididos, que leva em conta o grau de fracionalização do ministério (índice de Rae) e a porcentagem de cadeiras do governo no parlamento.

⁶ Geddes (1991) formula um argumento semelhante para mostrar que sistemas eleitorais com representação proporcional e alta fragmentação partidária dificultaram a adoção das reformas na América Latina

características institucionais do sistema político e a preferência dos partidos, dada pelo posicionamento ideológico, são as variáveis chaves do modelo elaborado pelo autor para explicar as diferenças nos programas de privatização. Ao comparar a experiência dos países da OECD, entre 1978 e 1993, Boix (1997: 473) mostra que: “The strategies towards the public business sector eventually adopted were shaped by the partisan composition of office – conservatives privatised while social democrats opted for the *status quo* – and by the internal structure of the cabinet – divided governments produce little change in either direction”.⁷

É importante observar que todos os programas de privatização mencionados pelo autor só vingaram a partir de meados dos anos 1980, e que antes disso as tentativas de implementação acabaram não derrotando o *status quo*. A associação entre a privatização e a ideologia do governo enfraqueceu ao longo do período, o que se refletiu na rápida difusão da privatização na década de 1990 e na adoção de medidas privatizantes por governos dominados por partidos de esquerda. Esta constatação leva-o, na linha de Hall (1992), a salientar a importância das alterações nas preferências dos principais atores envolvidos para a adoção das privatizações, não se restringindo aos determinantes institucionais. Tal como observa Ikenberry (1990), o processo de difusão da política de privatização está também associado a uma espécie de efeito demonstração, em que fica clara a capacidade dos atores de aprender com o tempo e assim reconsiderar suas preferências ou simplesmente copiar experiências de sucesso de outros países.⁸

A motivação para a adoção da privatização parece derivar basicamente da “frustrante performance econômica” e das pressões orçamentárias, mas algumas variáveis importantes ligadas ao sistema político interferiram no processo. Nas palavras de Boix (1997: 496): “sale of public firms did not mechanically derive from either declining growing rates, growing budgeted deficits or the internationalisation of domestic economies (...) even if governments, forced by external factors, tend to run similar macroeconomic policies, they are likely to pursue divergent supply side economic strategies (...) This article confirms how central political parties still are in the economic policy making process”.

⁷ Para Boix (1997) programas radicais são os que geraram receitas superiores a 5% do PIB, moderados entre 1% e 5%, e diminutos os menores que 1%.

⁸ Ikenberry (1990) apresenta três fatores de difusão: estímulo externo, cópia, aprendizado. Para o autor, as elites dos países subdesenvolvidos tenderiam a adotar a privatização motivadas pela cópia e pela pressão externa e as elites dos países desenvolvidos pelo aprendizado.

A importância das variáveis institucionais para explicar a adoção da política de privatização tem sido largamente explorada em outros trabalhos de política comparada, que se beneficiam da disposição de novos bancos de dados internacionais sobre a privatização e o sistema político. Este é o caso das investigações realizadas por Bortolotti, Fantini e Siniscalco (2001), e Li e Xu (2002), a primeira sobre a privatização em geral, e a segunda específica sobre o setor de telecomunicações.⁹ Trabalhando com uma amostra de 121 países entre 1977 e 1999, e 2.459 casos de privatização, os primeiros autores buscam responder duas importantes questões. Por que uns governos privatizam e outros não? E o que determina a extensão da privatização? A exemplo de Boix, os autores confirmam a relevância da hipótese ligada às pressões econômicas, mostrando que a adoção da privatização é mais comum em países onde a proporção da dívida em relação ao PIB é elevada, e da hipótese ligada à influência ideológica para explicar a adoção da privatização.

Não se deve inferir deste último ponto que governos de esquerda, ou populistas, não privatizam, mas apenas que governos de direita tendem a privatizar mais e a realizar programas mais abrangentes. Esta conclusão remete à necessidade de os estudos quantitativos se apoiarem em análises qualitativas mais cuidadosas sobre as aparentes exceções. São marcantes, por exemplo, os programas de privatização conduzidos pela direita conservadora na Inglaterra, na França e no Chile, ainda na década de 1980. Mas foram também importantes os processos conduzidos por governos de esquerda, como o de Felipe Gonzalez, na Espanha, ou o de Jospin, na França, e de corte populista como o de Menem, na Argentina, e Dela Madrid, no México, todos com estreitas relações com os sindicatos.

Na mesma linha da investigação anterior, Li e Xu (2002) montam um modelo de análise multivariada para explicar a privatização no setor de telecomunicações por meio da comparação de 45 países, entre 1980 e 1998. Neste trabalho fica clara a dificuldade de operacionalizar a demonstração das hipóteses correntes sobre o tema, quando se procura aumentar o número de casos. Isso se deve em parte à ambigüidade na relação entre algumas das variáveis explicativas e a variável dependente, como no caso da hipótese sobre o impacto da “estrutura política” levantada no trabalho: “Enquanto a divisão dos

⁹ A exemplo de outros trabalhos quantitativos sobre o tema, a variável dependente, privatização, é inferida de três maneiras: a) tomando-se a receita gerada no ano em relação ao PIB; b) computando a ocorrência ou não da venda de ações; c) contabilizando a porcentagem detida pelo Estado em cada ano. No primeiro caso, o objetivo é captar o efeito agregado da privatização (às vezes o índice é ponderado pelo tamanho do setor produtivo estatal no período inicial). Nos outros dois casos, o objetivo é captar o efeito setorial da privatização.

poderes serve para conter o arbítrio dos políticos no poder e estabelecer políticas com credibilidade, essa pode também levar à paralisia” (Li & Xu, 2002: 446). Neste caso, a explicação, ou a ausência de explicação, apresentada na conclusão é claramente *ad hoc*. Mas se os autores não se surpreendem com o fato de a variável “*checks and balances*” não apresentar um efeito significativo.

Explico: o aumento do número de jogadores com capacidade de veto e pontos de veto está relacionado na literatura à maior dificuldade de se mudar o *status quo*. No entanto, não é simples a tarefa de contar os pontos de veto, nem os jogadores com capacidade de veto (Tsebelis, 2002). Para operacionalizar esta variável, Li e Xu utilizam uma *proxy* extraída do banco de dados sobre instituições políticas do Banco Mundial e organizado por Beck (2001). A dificuldade de se usar uma este tipo de variável explicativa é que ela agrega diferentes informações que nem sempre têm o mesmo efeito sobre a variável dependente, e ao mesmo tempo deixa de lado fatores relevantes para determinar a capacidade de ação do poder Executivo. Antes de entrar nessa discussão, contudo, gostaria de mencionar algumas análises sobre o tema que partem de uma abordagem comparativa com pequeno número de casos e ênfase na análise qualitativa.

Mark Thatcher e Willem Hulsink realizaram dois trabalhos pioneiros, dentro do neo-institucionalismo histórico, comparando a privatização das empresas telefônicas em países selecionados. Nos dois casos, a abordagem usada é marcadamente qualitativa, embora ilustrada com dados estatísticos, centrada na análise de poucos países relativamente similares em sua localização geográfica e nível de desenvolvimento. A análise da capacidade dos países de manterem arranjos institucionais distintos no setor, mesmo diante de pressões internacionais comuns por mudança é o foco central das duas investigações. Suas conclusões são, contudo, ligeiramente distintas. Enquanto Hulsink (1999: 316) rejeita tal determinismo, afirmando que as pressões externas não conduzem necessariamente a políticas uniformes, Thatcher (1999) acaba por abandonar a hipótese da persistência institucional, que tem raízes em sua concepção de “*path dependence*”, em favor da idéia da convergência.

Para Thatcher (1999: 309) as mudanças institucionais observadas nos dos países escolhidos para o estudo de caso, França e Inglaterra, são explicadas a partir de uma perspectiva “endógena”, centrada nas instituições próprias do setor. Nesta perspectiva, a privatização é vista como resultado de um processo incremental e evolucionista. Não há, contudo, qualquer referência às instituições características do sistema político para

explicar a variação ou a convergência observada no arranjo do setor de telecomunicações nos dois países, o que o próprio autor toma como uma limitação em seu trabalho.

Já em Hulsink (1999), há uma clara intenção de contornar esta limitação, incorporando o que chama de “ambiente político-legal”. Entretanto, ao invés de lidar com as variáveis do sistema político à maneira dos estudos quantitativos citados anteriormente, o autor trabalha com a idéia de que existem diferentes estilos de fazer política. Entre as características que definem as economias nacionais e determinam seu “estilo”, há uma particularmente interessante que se encaixa na presente discussão: a “força relativa e a autonomia do Estado *vis a vis* à sociedade”. Esta, por sua vez, é inferida a partir da distribuição de poder entre Estado, empresas e sindicatos, e o padrão específico de intermediação entre esses três conjuntos de atores que podem juntos “acelerar ou impedir o desenvolvimento e difusão de inovações e desenvolvimentos tecnológicos cruciais para competitividade das nações” (Hulsink, 1999: 20).

A partir desta idéia, o autor identifica três modelos ou estilos de fazer política, que explicam as diferenças no ritmo e no andamento das políticas de mudança no setor de telecomunicações. O primeiro, o modelo liberal-pluralista, seria típico dos países anglo-saxões. O segundo, o estilo “voltado para negociação”, característico dos países com estruturas corporativistas de intermediação de interesse. Neste modelo, o Estado intervém junto a seus “parceiros sociais” para garantir os benefícios do desenvolvimento sem, contudo, impor-se sobre eles, dada sua fraqueza em relação aos grupos de interesse presentes na sociedade. No terceiro, o modelo dirigista ou estatista, a burocracia estatal e o governo central atuam de forma decisiva no direcionamento, articulação e planejamento da economia.

Cada um desses modelos, por sua vez, estaria associado a um padrão específico de ajuste do setor de telecomunicações. Na Inglaterra, teríamos um ajuste orientado para empresa ou mercado, promovido por um governo relativamente insulado das pressões sociais. Na Holanda, um caso de ajuste negociado de forma abrangente com a sociedade por meio das instituições e atores que integram o arranjo corporativista. E na França, um exemplo da mudança política liderada pelo Estado, em que este permanece como ator decisivo.

A diferença na abordagem entre os dois autores leva a conclusões distintas, mas que não necessariamente se contradizem. Thatcher (1999: 319), centrando sua explicação para resistência e para mudança institucional nas organizações e instituições diretamente ligadas ao setor, observa que: “although national institutions are resistant to change and

convergence, it also shows that resistance can be overcome if countries become closely interlinked through ideas, supranational institutions, and market integration”. Hulsink (1999: 316), por outro lado, ao tomar o “estilo” decisório como variável explicativa central, acaba por ver no mesmo processo de mudança estrutural do setor de telecomunicações um exemplo da adoção de políticas distintas frente a um mesmo contexto. Tal como observa Hulsink (1999: 1): “Instead of cross-national convergence towards open markets and level playing field, the outcome of this study reflects a variety of policy measures being implemented, such as non-decision making in one country, incremental adjustment in another or policy innovations in a third”.

Não se pode deixar de observar que o período analisado no trabalho desses autores impõe uma séria limitação à abrangência de suas conclusões. O processo político é eminentemente dinâmico e nada garante a permanência de um arranjo institucional, apesar da tendência das instituições de se perpetuarem no tempo. Mas mesmo a acentuação da convergência no período posterior não invalida inteiramente suas análises. O próprio Thatcher (2003: 26) procurou lidar com a limitação temporal em um trabalho posterior quando concluiu que “apesar das poderosas pressões internacionais por mudança, inicialmente, os arranjos institucionais nacionais nas telecomunicações foram resistentes; tão logo as reformas ocorreram, elas tomaram um caminho [rota] nacional-específico. Entretanto, em meados dos anos de 1990 o desenvolvimento tecnológico transnacional e o desenvolvimento econômico combinados com reformas no estrangeiro e o desenvolvimento de uma regulação supranacional ofereceram um poderoso *cocktail* para rápida, e abrangente reforma institucional convergente”. Segundo o autor, este cenário oferece uma boa oportunidade para se testar a hipótese da abordagem sobre “variedades de capitalismo”, tal como apresentada por Hall e Soskice (2001).

Thatcher (2003) se pergunta também se em outros setores, que não estiveram sujeitos às mesmas pressões exógenas que o setor de telecomunicações, a aplicação de sua abordagem levaria à mesma conclusão. Este enfoque sugere a maior relevância das teorias que apontam para especificidades setoriais na análise das políticas públicas, em relação às teorias que se concentram nas instituições gerais que governam o processo político e o sistema de intermediação de interesse. No primeiro caso, o que se espera é a convergência no arranjo de um mesmo setor em face de pressões comuns. No segundo caso, espera-se que apesar das pressões comuns e da interdependência recíproca, os setores apresentem diferenças persistentes, como reflexo das diferenças no arranjo ou no padrão político nacional.

Levi-Faur (2003), em um trabalho comparativo sobre a política de privatização e liberalização nos setores de telecomunicações e eletricidade na Europa e América Latina, procura contrastar esses dois modelos analíticos, que chama de “Policy Sector Approach” (PSA) e “National Pattern Approach” (NPA). No trabalho em que compara a Europa com a América Latina, Levi-Faur testa o impacto do NPA por meio de uma variável dicotômica que diferencia “Estado forte” de “Estado fraco”, construída a partir da agregação de duas outras variáveis que medem o grau de autonomia e de suporte social do Estado. Todos os Estados latino-americanos são caracterizados como fracos pelo autor, ao passo que os europeus seriam os fortes.

Esta classificação simplista, ignorando por completo a variação entre as regiões, acaba por enfraquecer as conclusões do autor. Levi-Faur pode estar certo quando afirma que a tradição patrimonialista ibérica, “hostil à criação de corpos intermediários”, gerou uma sociedade débil, pouco capaz de controlar o Estado. Ou quando afirma que a evolução política latina, passando do populista ao Estado “burocrático autoritário”, foi marcada pela falta de legitimação, justamente devido à fraqueza da sociedade civil. No entanto, a sociedade que se constrói após o fim do autoritarismo na região, período sobre o qual recai a análise, parece em alguns casos trazer mais traços comuns com os outros países ibéricos que se “modernizaram” – Portugal e Espanha – do que com o período anterior. No caso do Brasil, especificamente, é absolutamente plausível afirmar que depois da democratização o país está muito mais próximo de um modelo do tipo “societal corporativista” com traços de pluralismo, do que do antigo modelo estatal, que subordinava os sindicatos ao Estado, e que mantinha uma sociedade civil débil.

Este equívoco faz com que o autor recorra a duas explicações diferentes para o mesmo fenômeno nas duas regiões que parecem absolutamente suspeitas. Partindo da análise de Ikenberry (1990), Levi-Faur procura mostrar que a difusão da privatização e liberalização entre os países latino-americanos deu-se por meio da cópia de um modelo bem sucedido, ao contrário de sua difusão entre os europeus, que teria advindo do aprendizado. Esta inferência está baseada em um indicador que mostra que os primeiros privatizaram sem criar agências reguladoras autônomas, ou criando-as apenas depois da privatização. No entanto, como mostra Murillo (2002), há uma grande variação neste quesito entre os países da América Latina.

Levi-Faur (2003: 730) procura mostrar, ainda, que o efeito da variável NPA é mais relevante no caso europeu, assumindo que os Estados nesta região são mais fortes e, portanto, mais capazes de deixar sua marca: “It is the weak demand for social support in

the relatively weak Latin American states that explains the small variations between the Latin American group and the European one (...) were social support is achieved through public deliberation of the costs and benefits of each option, the door is wide open for greater variations in the governance of different sectors”. No entanto, muitas vezes a marca de um Estado pode ser sua fraqueza em relação à sociedade. Como mostra Hulsink (1999: 299) ao explicar o atraso holandês em privatizar a operadora estatal e liberalizar o mercado: “the relatively weak Dutch state was confronted by strong private sector partners in the telecommunication domain (...) all of whom wanted a slice of the “regulatory” cake or at least a reward for giving up certain rights or privileges”.

Ian Bartle (2002) é outro autor que procura, por meio da análise de dois setores, telecomunicações e energia, explorar a hipótese do impacto das instituições nacionais em oposição à hipótese da convergência entre setores. Pegando a França, a Alemanha, e a Inglaterra como casos paradigmáticos, Bartle oferece duas alternativas às explicações centradas nas instituições expostas por Thatcher e Hulsink. A primeira baseia-se na primazia das variáveis ligadas às forças econômicas e tecnológicas. A segunda, nas idéias que orientam os principais atores relevantes em cada setor. Sua intenção não é invalidar a hipótese institucionalista, mas colocar em xeque o que seria um certo espírito fundamentalista nos trabalhos que utilizam esta abordagem. Na visão do autor, a aversão do neo-institucionalismo ao pluralismo, ou ao que ele chama de “impustismo”, teria levado alguns autores a negligenciar ou simplesmente a subdimensionar a influência dos determinantes econômicos e sociais, particularmente o papel do avanço tecnológico e das idéias sobre a intervenção.

Nos três países analisados, o ímpeto reformista parece ter vindo de uma pequena elite tecno-burocrática e de partidos comprometidos com os ideais liberais. As instituições, por sua vez, foram capazes de influenciar “o andamento e o tempo” da privatização nos dois setores, mas não os resultados do processo no longo prazo. Para explicar a quebra do consenso em torno do monopólio e do controle direto do Estado no setor de telecomunicações, Bartle empresta três características “exógenas” levantadas anteriormente por Hulsink (1999). Em conjunto, a mudança tecnológica, as redes internacionais de telecomunicações – formadas por provedores e consumidores – e os investidores internacionais contribuíram para alterar o interesse dos atores envolvidos, bem como a constelação desses atores. A maior saliência desses fatores no setor de telecomunicações e a menor no setor de energia explicariam por que a privatização foi mais rapidamente e intensamente adotada no primeiro. Apesar de concordar em parte

com Bartle, suas críticas acabam pecando por não levarem em conta a diversidade das análises neo-institucionalistas, algumas das quais conferem grande importância à dinâmica entre idéias e instituições (Hall, 1992).

Embora as análises desses autores indiquem um conjunto importante de variáveis para explicar a adoção da privatização, elas não são capazes de mostrar de forma convincente o impacto das instituições sobre o andamento do processo em diferentes países, apontando quais os mecanismos institucionais que permitiram aos diversos grupos envolvidos converter ou não suas preferências em disposições legais presentes no desenho final da política implementada. Nem tampouco de mostrar de forma convincente a origem das diferenças do processo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, sem precisar recorrer às características excepcionais destes países.

2.2. Os sindicatos frente à privatização.

Nem todos os trabalhos sobre a reforma do Estado e a privatização dão o devido destaque ao papel do sistema de intermediação de interesse para sua compreensão. Geralmente, a atenção está voltada para variáveis econômicas e para as que procuram captar as características do sistema político formal, abordadas na seção anterior. Entretanto, ainda que algumas vezes de forma marginal, muitos trabalhos se referem a este outro conjunto de variáveis, numa discussão que guarda certa semelhança com a discussão sobre a centralização de poder no Executivo mencionada anteriormente. Esta, por sua vez, é fortemente condicionada pelo fato de os sindicatos serem tradicionalmente incluídos entre os grupos de interesse que naturalmente se oporiam às reformas e, ainda, pela visão de que esta oposição se dá a despeito das vantagens das reformas para a sociedade como um todo. Por esta ótica, os sindicatos se comportariam como “*vested interest groups*”, prontos a defender suas rendas contra qualquer iniciativa para implementar políticas responsáveis procurando retirar seus “privilégios” (Olson, 1982).

O primeiro pressuposto tem suas raízes no fato de os trabalhadores e sindicatos ligados ao setor público serem geralmente beneficiários diretos do modelo intervencionista de ação estatal. Para alguns autores, a privatização implica inevitavelmente cortes de postos de trabalho e a redução da influência dos sindicatos na determinação dos contratos de trabalho, justamente onde os trabalhadores obtiveram maior número de vitórias, fruto da politização das relações de trabalho, da proteção

contra a competição e de orçamentos “flexíveis”. Segundo Poole (1986: 39), por exemplo: “One reason privatization frequently lower costs is that public sector enterprises tend to be overstaffed (...) when the transition from public to private is proposed, the fear of creating at least short term unemployment can pose a significant political barrier. It is therefore important to develop techniques for dealing with this problem”.

Há ainda outro grupo de autores para os quais a política de privatização é um ataque deliberado contra a organização dos trabalhadores e, principalmente, a estrutura corporativista em que estão muitas vezes inseridas (Boito, 1991; Graciolli, 1999). Zapata (1994: 83-86), analisando o caso mexicano, argumenta que a retração do Estado de pontos importantes da vida econômica, relegando o processo decisório ao âmbito privado, teve como objetivo: “Break the alliance between the state and workers movement, which had supported populism and other forms of dependent articulation between trade unions and the state, and bring in new mechanisms of political legitimacy and out of (ahead) the conservation of corporatism (...) the privatization purpose is not just a more efficient administration of the state enterprises. Its main impact was to break the corporative manners of economic and social administration”.

Esta posição é parcialmente contestada por alguns autores que, embora possam concordar com o fato de a privatização ser um golpe contra o poder das organizações sindicais vinculadas ao setor público, não consentem com a idéia que esta procurou abolir ou aboliu as formas de articulação entre os sindicatos e o Estado. Nesta linha se colocam claramente os trabalhos de Clifton (2000) e Murillo (2002), mostrando que em alguns países, como no México, o que houve foi uma renovação dessas formas de interação e não sua desintegração, ao contrário do que ocorrera na Inglaterra, onde foi explícita a intenção de solapar o poder dos sindicatos. Os dois primeiros grupos de autores mencionados partem de abordagens distintas, um claramente marxista, outro neoclássico, mas ambos compartilham a visão de que os sindicatos são atores uniformes, e naturais opositores da privatização. Este não é o caso dos últimos dois autores, que em trabalhos posteriores se preocuparam em explicar, entre outros pontos, os fatores por trás da diversidade de posições sindicais em relação ao processo.

Apesar de a política de privatização fazer parte do pacote de reformas estruturais, seu impacto sobre os atores envolvidos não é o mesmo que o das outras políticas que o compõem. Não se pode esperar de antemão que os sindicatos dos trabalhadores do setor privado reajam à privatização com o mesmo empenho que os do setor público, ou com

que reagem à reforma previdenciária. Nem que todos os sindicatos dos trabalhadores ou empresários se manifestem em relação à privatização com o mesmo vigor com que se manifestam em relação à reforma tributária. Esta situação é explorada de forma convincente por Madrid (2003) e Silva (2004), para explicar por que certas reformas estruturais enfrentam menos resistência e são adotadas mais rapidamente que outras. E como fica evidente no posicionamento observado dos sindicatos dos trabalhadores em relação às reformas e à privatização, não se pode nem mesmo esperar uma ação uniforme desses dois grupos frente às reformas (Murillo, 2000).

Na tentativa de explicar esta variação e apontar a influência dos sindicatos sobre as reformas, seja na tentativa de apoiá-las ou rejeitá-las, duas idéias são recorrentes na literatura. A primeira diz respeito à possibilidade de alterar a preferência dos grupos envolvidos no processo por meio da modificação dos custos e benefícios com que eles se deparam quando enfrentam as reformas. A segunda se refere à questão do “poder sindical”, que pode ser avaliada de duas maneiras. Primeiro, pelo arranjo institucional do sistema de intermediação de interesses, que determina grande parte da capacidade de ação coletiva dos sindicatos. Nesta perspectiva o poder é considerado em parte como uma característica estrutural, não conjuntural. Segundo, pelos recursos de poder das organizações sindicais, que os pluralistas identificam como o número de filiados, sua localização setorial e geográfica, e os recursos financeiros para financiar greves, campanhas reivindicatórias e assistência a seus membros.

A adoção de políticas compensatórias visando reduzir o impacto da privatização sobre os grupos diretamente afetados constitui um instrumento comum utilizado por diferentes governos para dirimir a oposição à privatização. No caso da privatização da telefonia, por exemplo, as políticas compensatórias não se reduzem às desenhadas para os trabalhadores das empresas operadoras, há também políticas direcionadas para determinados clientes, como o subsídio para populações de baixa renda, por exemplo. Este tipo de instrumento é destacado por Nelson (1990) e outros autores que se preocupam particularmente com a constituição de coalizões de apoio às reformas. Diversas organizações internacionais que procuram disseminar a privatização “ensinam” e apóiam o uso de políticas compensatórias para os empregados. Este é o caso do Banco Mundial, que além de emprestar dinheiro para projetos deste tipo, chegou a lançar um *kit* para orientar os burocratas envolvidos na privatização, no qual a adoção de políticas compensatórias é colocada como uma medida-chave para implementar com sucesso a privatização.

Essas políticas compensatórias são recomendadas inclusive por partidários neoliberais das reformas como Hemming (1992: 89), para quem: “Adequate unemployment compensation must be provided, but without creating work disincentives that could inhibit an efficient matching of labour supply and demand. Retraining and job placement programs will be required”. Apesar de largamente disseminado, os custos das políticas compensatórias são altos e os beneficiários são poucos, o que leva muitos autores a não verem com bons olhos a sua adoção. Este é o caso da reserva de ações para os empregados, programas de re-treinamento da mão de obra, e incentivos para aposentadoria precoce voluntária, etc. que acompanham a privatização e reestruturação das empresas estatais.

A frase de Hemming, transcrita acima, é lapidar por mostrar claramente o limite para adoção das políticas compensatórias dentro da visão liberal e seu caráter instrumental, ao postular que a compensação não deve prejudicar o livre funcionamento do mercado de trabalho, tirando dos empregados os incentivos para trabalhar. Na ótica do governo, não vale a pena adotar este instrumento se os sindicatos não se mostram capazes de exercer uma pressão efetiva, uma vez que tais políticas são custosas e seu ônus tem que ser absorvido ou pelos compradores ou pelo próprio governo, na forma, por exemplo, de uma redução no preço de venda. Como observa Przeworski (1994: 243-4): “para levar adiante as reformas, os governos têm que buscar o apoio mais amplo possível dos sindicatos, dos partidos de oposição e outras organizações abrangentes e centralizadas ou procurar enfraquecê-los e torná-los ineficazes”.

No caso dos trabalhadores e sindicatos ligados às estatais, as decisões a respeito da adoção de políticas compensatórias e do formato da privatização são, assim, contingentes à capacidade de influência desses atores e, portanto, à habilidade que têm para organizar e exercer pressão em favor de seus objetivos. Para influenciar as reformas, seja por meio da parceria com o governo, seja por meio da oposição efetiva, os sindicatos devem não apenas ser capazes de coordenar suas próprias ações no interior do movimento sindical, por meio da construção de organizações abrangentes e centralizadas, mas também atrair o apoio dos partidos, políticos individuais e eleitores. Nesta perspectiva parece clara a relação entre as políticas compensatórias e a capacidade de influência dos sindicatos.

No entanto, apesar do caráter reparador, é possível imaginar que num movimento sindical com organizações abrangentes e centralizadas essas políticas, que de certa forma beneficiam poucos e têm seus custos divididos entre todos, não venham a ser adotadas.

Ou então, que venham a abarcar indiscriminadamente todos os trabalhadores. É justamente por assumir esta forma de moeda de troca, que muitos autores de esquerda vêem na adoção de políticas compensatórias apenas uma maneira de comprar ou manipular os empregados (Gracioli, 1999). Para esses, a barganha sindical em torno da adoção dessas políticas acaba por incentivar o comportamento oportunista dos líderes sindicais e dos trabalhadores, que se vêem motivados ou mesmo compelidos a abandonar a luta pela empresa pública em troca de ganhos individuais (Offe, 1994).

Muitas vezes, a privatização coloca também em risco a própria sobrevivência dos sindicatos. Saunders e Harris (1994: 111), num estudo sobre a privatização na Inglaterra, mostram que isso pode se dar de três formas: “First, company restructuring and diversification in the wake of privatization can dilute the density of union membership. Second, and related to this, union renegotiating rights may be curtailed or even withdrawn as a result of a move from national to local wage determination. And third, unions may be bypassed as employers encourage employees to enter personal contracts in which pay reflects individual performance indicators”. Este ponto é importante, pois se relaciona diretamente com a função de utilidade dos líderes sindicais. Para além da defesa de melhores condições de trabalho e salários para seus membros, é preciso incorporar à análise do papel dos sindicatos o fato de eles se preocuparem primordialmente com a sobrevivência da própria organização.

Algumas dessas implicações apresentadas acima não são consequências diretas da privatização, mas da reestruturação produtiva que atingiu a economia como um todo. A introdução das novas tecnologias promoveu uma profunda mudança na composição da força de trabalho, levando ao aumento da participação dos trabalhadores de colarinho branco no total da mão de obra. Esta transição foi muitas vezes acompanhada de incentivos à aposentadoria precoce ou à simples demissão dos trabalhadores. Em outros casos, contudo, a ênfase foi na requalificação dos trabalhadores, posteriormente deslocados de funções em decadência, como a de operadores de mesa telefônica, para atividades mais proeminentes, como a de vendas (Clifton, 2000).

Esses desafios impostos pela reestruturação produtiva que acompanham o processo de privatização são por si só um problema para os sindicatos do setor, e em alguns casos, quando os sindicatos não conseguiram negociar, acabaram por debilitá-los ainda mais. A demissão de empregados afeta diretamente os sindicatos por diminuir o número de trabalhadores representados na base ou filiados, e assim também a arrecadação e a capacidade de pressão em caso de ação coletiva. A troca da “antiga”

mão-de-obra por trabalhadores mais novos e mais qualificados também pode ser prejudicial aos sindicatos no caso de esses encontrarem dificuldade em filiar os novos membros.

Apesar da desconfiança de alguns teóricos quanto ao papel dos sindicatos na condução da reforma, a análise da privatização mostra que a argumentação por de traz desta não pode ser facilmente generalizada. Não está claro que os custos envolvidos na privatização sejam concentrados e os benefícios difusos, como afirmam Haggard e Kaufman (1992: 18). Pelo contrário, o que se observa normalmente é a existência de um grupo relativamente pequeno de beneficiários diretos, configurado pelos compradores das empresas privatizadas, pelos grandes clientes e pelos que participam da elaboração do processo, incluindo as empresas de consultoria. Na outra ponta, dois outros grupos, o dos trabalhadores das empresas estatais e dos consumidores, cujo grau de organização pode ser maior ou menor dependendo do setor ou país. Entre esses dois, os consumidores são sem dúvida os menos organizados, e cujos interesses são mais “difusos”.

Já os trabalhadores das empresas estatais são capazes de exercer considerável influência política por meio dos sindicatos. Ao contrário dos consumidores, os trabalhadores formam um grupo homogêneo, com preferências intensas em relação à regulação e determinação dos salários e emprego, sendo que os trabalhadores das empresas estatais formam um subgrupo ainda mais concentrado de indivíduos diretamente afetados pelas reformas. Para dimensionar esta influência, Dutch (1991: 260) recorre à literatura sobre corporativismo, mostrando que entre os países da OECD: “Policies liberalizing entry barriers or privatizing state-owned enterprises are more readily adopted in nations with pluralist, as opposed to statist or corporatist institutions”. Sua conclusão está em linha com outros trabalhos, como o de Hulsink, que explicam as diferenças nos processos de privatização a partir da configuração de certos estilos de “fazer política”. Ele enquadra, ainda, a influência dos grupos dentro do paradigma corporativista de análise das políticas públicas, que fornece uma importante ferramenta teórica para análise comparada.

A importância das variáveis institucionais, principalmente as que estruturam o movimento sindical é destacada pelos trabalhos de cunho neo-institucionalista que tratam do tema. A visão mais comum é a de que movimentos sindicais centralizados e pouco fragmentados são mais capazes de exercer influência sobre o processo e minimizar as perdas dos trabalhadores. Haggard e Kaufman (1995: 412), por exemplo, afirmam que: “em situações onde os movimentos sindicais são fracos ou internamente fragmentados,

uma situação comum aos países em desenvolvimento, as opções social-democráticas encontram barreiras semelhantes às aquelas discutidas com referência à construção de pactos sociais”. A premissa é que não importa qual a posição dos sindicatos em relação à privatização, se favorável ou contrária, para eles será sempre interessante buscar influenciar seu desenho de forma a maximizar os ganhos de sua base e a posição da organização.

A análise de Murillo (2001) sobre a atuação dos sindicatos no processo de privatização em alguns países da América Latina é interessante por tomar uma perspectiva diversa. A autora assinala que as estratégias sindicais frente à privatização e os resultados obtidos dependeram primordialmente da estrutura do sistema político e de intermediação de interesse, e não de considerações econômicas ou ideológicas intrínsecas à privatização. Para autora, os sindicatos estavam basicamente interessados em sobreviver enquanto organização, e seus líderes em se manter enquanto representantes dos trabalhadores. As estratégias e resultados, por sua vez, dependeram do grau de competição presente no movimento sindical e do grau de competição entre os partidos no sistema político.

Em sua análise da reforma na Argentina, Venezuela e México, Murillo argumenta que a ação sindical é uma variável importante no cálculo dos políticos quanto aos custos e ganhos das reformas. Para a autora, o padrão de relação entre governo e sindicatos ao longo do processo dependeu de dois conjuntos de variáveis. O primeiro refere-se ao grau de competição entre líderes sindicais por um mesmo sindicato. Esta disputa pode estar associada ao fato de os líderes serem filiados a diferentes partidos, ou a diferentes correntes em um mesmo partido. O segundo refere-se ao grau de competição entre os sindicatos pela representação dos trabalhadores em um dado setor ou empresa, o que a autora chama de fragmentação organizacional.

Cada combinação dessas características se relaciona a um provável resultado ou padrão de interação entre governo e sindicato. Assim, a presença de competição partidária e competição intersindical esta associada à resistência sindical sem concessões por parte do governo (militância ou oposição não efetiva), enquanto a presença de competição partidária e monopólio sindical à resistência com concessão governamental (militância ou oposição efetiva). Inversamente, a ausência de competição partidária na presença de competição intersindical conduz à subordinação sem concessão alguma por parte do governo (cooperação não efetiva), e a ausência de competição partidária na presença monopólio sindical esta associada à cooperação com concessão governamental

(cooperação efetiva). Para testar esta tipologia, Murillo observa o andamento das reformas em quatro setores nos três países mencionados.

Para cada setor a autora observa configurações distintas num mesmo país, diferença que pode ser encontrada também para o mesmo setor entre países. No caso do setor de telecomunicações, Murillo chega à seguinte configuração: no México, onde existia apenas um partido dominante durante o período estudado e um único sindicato para o setor, o que se observou foi a cooperação efetiva entre os dois atores. Na Argentina, como no México, o partido que introduziu as reformas do setor tinha vínculos tradicionais com os sindicatos. No entanto, apesar do monopólio do sindicato dos trabalhadores do setor, havia um grau razoável de competição partidária entre os líderes, com algumas correntes se opondo à privatização. Neste contexto de maior competição entre os líderes sindicais, as concessões feitas pelo governo foram no sentido de reforçar os laços com os líderes leais para derrotar os rivais. Apesar de derrotada, a militância da corrente oposicionista pressionou o governo para fazer concessões aos sindicatos, o que se configurou em uma oposição efetiva.

Tanto Murillo como Dutch partem de uma abordagem claramente marcada pela literatura sobre corporativismo. Nesta perspectiva a influência dos sindicatos é inferida basicamente por meio de certos atributos estruturais, como o grau de monopólio, o número de sindicatos em um mesmo setor ou indústria e a existência de canais institucionalizados de acesso aos sindicatos no sistema político decisório. Esta abordagem fornece um arcabouço interessante para análise comparada do processo de privatização entre os países das diferentes regiões analisadas pelos autores, o que permite uma maior generalização do argumento. Nas páginas que seguem, procuro juntar os argumentos desta seção para, a partir deles, formular dois conjuntos de hipóteses a serem investigadas ao longo do trabalho; a primeira referente ao impacto das variáveis institucionais do sistema político sobre o processo, e a segunda a respeito do impacto do sistema de intermediação de interesses sobre o mesmo.

3. Abordagem e hipóteses de pesquisa

No breve apanhado da literatura sobre a privatização e a reforma do Estado realizado na seção anterior, optei por tratar de autores que trabalham claramente dentro de uma abordagem neo-institucionalista. Além disso, todos trabalham a partir de uma perspectiva comparativa, seja ancorada na análise estatística, envolvendo um “grande número” de países, ou qualitativa e histórica, abarcando um pequeno número de países homogêneos estudados em detalhe. As duas estratégias de pesquisa são tratadas como excludentes por alguns autores, que chamam somente a segunda de método comparado, enquanto a primeira seria o método estatístico propriamente dito. Lijphart (1975: 164), por exemplo, ao comentar a diferença entre as duas perspectivas define método comparado como o “o método de testar hipóteses sobre relações empíricas entre variáveis na base da mesma lógica que guia o método estatístico, mas no qual os casos são selecionados de forma a maximizar a variação da variável independente e minimizar a variação das variáveis de controle”.

Alguns autores têm procurado aproximar ambas estratégias, beneficiando-se da crescente facilidade em dispor de dados agregados para comparação entre países (Garret, 1998). A análise da privatização a partir da abordagem institucionalista é interessante, pois confere aos métodos qualitativo e quantitativo uma unidade particular, uma vez que ambos tratam de explicar a privatização a partir da relação entre variáveis institucionais e os principais atores políticos. Em todos esses trabalhos as variáveis independentes são extraídas do arranjo institucional específico de cada país, incluindo o sistema político formal e o sistema de intermediação de interesse, e todos eles pressupõem que a relação entre as variáveis e seu efeito sobre o comportamento do sistema é a mesma.

Neste trabalho, procuro explorar as duas estratégias, ao analisar a privatização das principais operadoras de telefonia fixa em dois países europeus, Inglaterra e França, e três latino-americanos, Argentina, Brasil e México.¹⁰ Todos os casos partilham de um período inicial, ou herança comum, em que as principais operadoras se encontravam nas mãos do Estado, seja como empresa estatal controlada, seja como departamento ligado ao ministério responsável. A privatização aparece nestes países não apenas como um fato isolado, mas como parte da reforma do Estado, ou seja, de uma mudança mais ampla no

¹⁰ Este procedimento permitirá precisar as características institucionais relevantes, substituindo o “nome próprio” dos países por essas características, opção defendida por Przeworski e Tune (1970: 45), para quem: “Sistemas diferem não quando a frequência de determinadas características difere, mas quando determinados padrões de relação entre as variáveis diferem”.

padrão de atuação do Estado frente à sociedade. No setor de telecomunicações esta mudança se expressa pela passagem de um modelo institucional em que o Estado atuava como produtor direto, para um modelo em que a atuação estatal está cada vez mais concentrada na regulação. O momento da reforma pode ser entendido a partir do que Collier e Collier (2002) chamam de “caso crítico”, um período de mudanças significativas que ocorrem de diferentes maneiras em cada país e está associado a diferentes heranças ou legados.

A privatização não deve ser definida apenas pela venda total da participação estatal, ao contrário, em uma parcela significativa dos casos o que se observa é a venda parcial da empresa. Nestes casos, o controle estatal sobre a empresa varia conforme o arranjo institucional e a quantidade de ações mantida pelo Estado, podendo ir da nomeação de diretores e do presidente da empresa até o poder de veto sobre fusões e incorporações. Nas discussões sobre a melhor estratégia a seguir, políticos, burocratas e sindicatos não se restringem à opção dicotômica de privatizar ou não, mas dizem respeito também ao quanto privatizar e como fazê-lo.

Assim, a variável dependente a ser explorada para que se possa compreender o impacto das instituições que compõem o sistema político sobre a mudança do papel do Estado não será apenas a adoção ou não da privatização, mas também o formato da privatização adotada em cada país, caracterizado principalmente pela abrangência, *timing*, e desenho da estrutura organizacional do setor após a privatização.¹¹ As diferenças observadas nos resultados mostram que, ao contrário da mera convergência, o que se vê é uma miríade de alternativas políticas perseguidas pelos principais atores envolvidos em contextos institucionais distintos.

É preciso observar que a ausência de privatização não pode ser tomada como um indicador do fracasso da tentativa do governo de privatizar. Isso porque, uma vez que o governo imagine que possa ser derrotado, há um grande incentivo para que o projeto seja abandonado ainda no estado embrionário. A melhor estratégia de pesquisa frente a esta situação é concentrar a observação na passagem da lei de privatização e no seu formato. No primeiro caso, a observação se concentrará na comparação do tempo de tramitação e do *timing*, ou ano em que a privatização se realizou em cada país. No segundo caso observa-se a porcentagem vendida, em quantas etapas se deu a venda e se houve um processo de fusão ou fragmentação da empresa antes da venda.

¹¹ Apesar de estar intimamente ligado à privatização, o formato do novo marco regulatório do setor de telecomunicações não será abordado neste trabalho (Thatcher, 2002; Grande, 1994; Majone, 1994).

Este último ponto é importante e dominou boa parte das discussões sobre a privatização em todo o mundo. Ao fragmentar a empresa no momento da venda o governo pode obter uma maior receita, e em alguns casos estimular ou criar um ambiente mais competitivo no setor. A venda da empresa em bloco, por sua vez, foi advogada pelos que colocaram em primeiro plano a viabilidade de a empresa competir com outras empresas de grande porte após a privatização, num ambiente de liberalização do comércio internacional. Este ponto é extremamente sensível para os sindicatos que, no caso de fragmentação, podem ter sua capacidade de barganha diminuída uma vez que passam a ter que negociar com diferentes empresas, ao passo que antes a negociação era centralizada. Por fim, é preciso considerar também se houve restrição à venda para grupos estrangeiros e venda preferencial aos funcionários, bem como suas condições.

3.1. Hipóteses de pesquisa

A adoção das reformas pode ser em parte explicada pela pressão exercida pelos fatores econômicos que vão da crise fiscal do Estado ao problema do controle e eficiência das empresas estatais, ou por fatores externos ligados à influência de organismos internacionais e tratados comerciais, e às mudanças tecnológicas (Ikemberry, 1990). Esses fatores contribuíram para a mudança da preferência dos atores políticos relevantes em relação ao papel do Estado, e assim para alteração do equilíbrio anterior conhecido como consenso pós-guerra ou desenvolvimentista (Bartle, 2002; Hall, 1992). Mas ao procurar explicar a difusão da privatização pelo mundo por esse conjunto de pressões comuns, esta tese confere pouca atenção às diferenças entre os programas de privatização.

A insuficiência das explicações centradas nesses fatores convergentes deixa em aberto o desafio de explicar diferenças relevantes entre os processos de privatização de cada país. Para ser aprovada, a privatização deve percorrer um longo caminho ao longo do processo político decisório. E este percurso não é neutro. Ao contrário, as regras do processo decisório influenciam diretamente a agregação desses interesses e os resultados políticos, podendo indicar quais atores e estratégias terão maior chance de sucesso, sem, contudo, determinar qual o resultado político (Immergut, 1992). Assim, embora as instituições não definam os resultados alcançados, elas revelam quais as ações que terão maior ou menor probabilidade de êxito. Desta forma, as políticas adotadas não

representam o puro equilíbrio da disputa entre os grupos sociais, como seria de se esperar em uma abordagem pluralista tradicional, nem as motivações externas à esfera política mencionadas anteriormente.¹²

Isso não quer dizer que os fatores externos não sejam importantes. Pelo contrário, eles têm um papel relevante para explicar a mudança institucional implícita na adoção da política de privatização. Este papel está em parte ligado à possibilidade de aprendizado dos atores em um dado contexto institucional. Como observa North (1993), o jogo político é um jogo de múltiplas jogadas e os atores podem mudar suas percepções quanto aos custos e benefícios da ação com o tempo, e assim mudar suas preferências. Este processo de mudança obedece às alterações nos custos de informação, e também a idéias e a certos padrões cognitivos disponíveis na sociedade. Sempre que o arranjo institucional existente não for capaz de satisfazer a nova base de cálculo dos atores, ou as novas expectativas, eles optam por utilizar seus recursos de poder para mudar as instituições de forma a possibilitar a maximização dos ganhos da cooperação no longo prazo (North, 1993).

Ao longo do processo de difusão da política de privatização, tanto o Estado, tomado como um ator unitário, como os atores políticos relevantes ligados aos setores privatizados se comportaram como agentes racionais capazes de aprender e mudar de rumo, aproveitando-se do “efeito demonstração”, decorrente da adoção da privatização nos países pioneiros e do contato com técnicos e burocratas ligados ao setor. Entretanto, quando analisamos o processo político decisório, o Estado como ator unitário perde sua nitidez, e o que observamos é uma miríade de atores políticos interagindo com instituições e organizações, limitados ou mesmo coagidos pelas regras institucionais que regulam o processo decisório e de agregação de interesses.

A abordagem que salienta a convergência entre diferentes países será confrontada com as abordagens que enfatizam as diferenças entre os processos, ou entre os resultados políticos em virtude das variações institucionais. A contraposição destas duas teses servirá de pano de fundo para a investigação. O arcabouço teórico apresentado neste trabalho está baseado em grande parte nas formulações de Ellen Immergut e George

¹² Truman (1963) foi um dos primeiros a incorporar à análise dos grupos de interesse a idéia de que as normas não são neutras e que, portanto, interferem tanto no modo como os grupos agem, como na sua capacidade de exercer pressão. O autor mostra como diferentes arranjos institucionais (a separação dos poderes, as regras internas do processo legislativo, etc.) são fundamentais para se compreender a ação dos grupos. A posição de Truman é fundamental para compreender o afastamento do pluralismo da concepção de Benthon (1908), para quem as decisões dos governos representariam com neutralidade o resultado da barganha entre os diferentes grupos de interesse presentes na sociedade.

Tsebelis, que sugerem uma abordagem neo-institucionalista para avaliar a influência dos grupos de interesse sobre os processos de formulação e implementação de políticas públicas. As instituições podem ser definidas como um conjunto de regras, formais ou informais, que norteiam o funcionamento do sistema político e de intermediação de interesse ao dar “forma a interação humana” (North, 1990:13). Essas regras estruturam incentivos e restrições ao comportamento dos agentes políticos, assim como às possibilidades que se abrem para ação desses ao longo do processo político decisório.

Desta forma, a análise da capacidade de influência dos grupos sobre as políticas públicas e da capacidade de ação do governo, independente da pressão dos grupos, não pode focar apenas o comportamento ou preferência do grupo ou os constrangimentos externos mencionados acima. Para compreender esta capacidade, é preciso também se ater à comparação do que Immergut (1996: 143) chamou de “dinâmica institucional do processo político decisório”. Por meio da análise desta dinâmica em contextos institucionais distintos é possível observar se as instituições foram importantes na definição da política de privatização e quais as variáveis institucionais relevantes.

A capacidade dos governos para conduzir as reformas é limitada por três fatores: pelas regras constitucionais, pelo sistema eleitoral, e pelos resultados eleitorais. O primeiro organiza a relação entre os poderes e as regras para se chegar aos postos decisórios. O segundo afeta o número de partidos e a formula para transformar votos em cadeiras. E o terceiro define a distribuição de poder entre os atores dada as regras dispostas nos dois primeiros (Immergut, 1996: 160). Esses dois conjuntos de variáveis, por sua vez, formam o que Immergut (1992: 3) chama de “contexto institucional”. Esse contexto confere aos poderes Executivo e Legislativo e aos grupos de interesse capacidades distintas de implementar determinada política ou de influenciar seu formato, ao determinar onde se localizam as oportunidades de veto e quais os atores com capacidade de veto ao longo do processo decisório (Immergut, 1992: 228).

A autora procura chamar a atenção também para outras variáveis importantes, para determinar a capacidade de ação do governo, relacionadas às regras que definem o sistema eleitoral e o sistema partidário, tais como a fragmentação e a disciplina partidária. Essas regras contribuem para a configuração de outro ponto importante da análise dos pontos de veto mencionado por Tsebelis (1997). Para o autor, o sucesso do governo em implementar políticas de mudança, que rompem com o *status quo*, é contingente não apenas ao “contexto institucional”, referido por Immergut, mas também à congruência e coesão entre os atores, em cada uma das instâncias de veto existentes.

Isso porque em alguns casos a congruência e a coesão podem contribuir para supressão dos “pontos de veto institucionais”, para usar o termo de Tsebelis (2002). Podemos pegar como exemplo uma situação em que o poder Executivo conte com uma maioria coesa no Legislativo, e que ambos tenham preferências semelhantes em torno da política em questão. Neste caso, Executivo e Legislativo, não importa qual o número de partidos envolvidos no governo, podem ser contados como apenas um ponto de veto ou jogador com capacidade de veto.

Esses pontos de veto institucionais são, em geral, determinados constitucionalmente, e incluem basicamente a definição dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e a relação entre eles. Quanto maior o número de jogadores com capacidade de veto necessário para aprovar determinada política e quanto maior o número de pontos de veto localizados ao longo do processo decisório, menores as chances de sucesso na sua adoção. Da mesma forma, quanto menor a congruência e a coesão interna desses atores, menores as chances de adoção da política em questão. Por outro lado, quanto menor o número de jogadores com capacidade de veto e de pontos de veto, assim como quando maior a congruência e coesão entre eles, maiores as chances de sucesso. Tsebelis, contudo, emprega seu modelo apenas na análise dos poderes Executivo e Legislativo, deixando em aberto a possibilidade para que novos estudos incorporem o sistema de intermediação de interesse ao modelo.

O trabalho de Immergut traz justamente este esforço, ao mostrar que o espaço para influência dos grupos se abre dentro de um contexto institucional específico. Para autora, não são as características organizacionais, mas as oportunidades institucionais que conferem aos grupos de interesse uma maior ou menor influência sobre as políticas públicas. Nas palavras da autora: “O poder dos grupos de interesse não é uma propriedade desses grupos que resulte do número de membros, do dinheiro que recolhem ou dos contatos que mantêm com políticos” (Immergut, 1996: 146). Mas essas não são as únicas fontes de poder dos grupos de interesse, nem o único determinante da sua capacidade de influência. É preciso olhar também para as variações estruturais entre os grupos, passando da perspectiva pluralista clássica de poder sindical, para uma perspectiva ligada à tradição corporativista, em que a noção de poder sindical está ligada às características do arranjo institucional que regula o sistema de intermediação de interesses (Visser, 1994).

Esta idéia foi desenvolvida também por Lijphart (1984), para quem os diferentes arranjos institucionais democráticos existentes conduzem a diferentes formas de

governar. A identificação dos modelos Majoritário e Consensual, pelo autor, é uma função da combinação das instituições que definem o regime político, as regras eleitorais e a divisão de poderes. Lijphart foi também um dos pioneiros a relacionar a literatura sobre democracia e corporativismo, trazendo a idéia de que cada um desses modelos está associado a um padrão específico de intermediação de interesses. Para Lijphart (1999: 171): “O sistema de grupos de interesse típico da democracia majoritária é um pluralismo não coordenado e competitivo composto”, enquanto o sistema típico da democracia consensual é coordenado e orientado para o compromisso”. Esta abordagem responde a um desafio da política comparada, que busca na utilização de categorias mais amplas, como governos de coalizão e governos divididos, ou jogadores com capacidade de veto e posições de veto, ampliar o escopo das comparações.

A contribuição da abordagem corporativista é um ponto de partida fundamental para explicar o modo de operação das políticas públicas. A opção corporativista implicou o desenho de instituições específicas e um modo particular de conduzir o processo decisório. Ao contrário do pluralismo, o corporativismo é por excelência um sistema em que o Estado concede *status* público aos sindicatos, criando espaços institucionais para sua atuação. Enquanto no pluralismo o poder dos sindicatos é dimensionado a partir do seu tamanho, medido em número de associados e de recursos monetários disponíveis, no corporativismo está ligado às características institucionais, tais como grau de monopólio, centralização e canais institucionalizados de acesso ao sistema político decisório.

Schmitter (1977: 9), um dos “pais” desta corrente, define da seguinte maneira os dois sistemas polares: O corporativismo é “um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas num número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas e permitidas (se não criadas) pelo Estado, às quais se outorga o monopólio de uma representação deliberada no interior das respectivas categorias em troca da observância de certos controles na seleção de seus líderes e na articulação de suas demandas e apoios”. O pluralismo, por sua vez, é “um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes estão organizadas num número não determinado de categorias múltiplas, voluntárias, competitivas, não coordenadas hierarquicamente e auto-determinadas”.

A literatura sobre o tema apresenta diversas tentativas de agregação das variáveis que compõe esses dois “tipos ideais” que possibilitem a criação de uma escala para

comparação entre diferentes países, como a de “poder organizacional” desenvolvido por Cameron (1984). A *proxis* do autor para aferir o poder dos sindicatos deriva basicamente da agregação de quatro variáveis: a) a taxa de sindicalização; b) a estrutura organizacional; c) o poder das centrais na barganha coletiva; d) do escopo da barganha coletiva; e) a existência de formas institucionalizadas de representação junto ao sistema político.

Em uma crítica a este conceito, Golden (1993) mostrou que esta e outros substitutos para o poder sindical dentro da literatura corporativista capturam, na verdade, dois diferentes aspectos do movimento sindical – sua centralização e concentração, que nem sempre variam na mesma direção ou possuem o mesmo efeito. Desagregando as variáveis captadas pelo conceito de corporativismo, a autora procura mostrar que as variáveis que indicam o grau de concentração entre as Centrais (medido de forma semelhante ao número de partidos efetivos), a porcentagem de sindicatos filiados a centrais e a concentração sindical em uma mesma Central são mais importantes para avaliar o poder sindical do que as variáveis relacionadas à taxa de sindicalização e o grau de participação do governo e das Centrais no processo de barganha.¹³

A capacidade de influência dos sindicatos será investigada tanto a partir da estrutura da organização sindical, como das estratégias e preferências dos sindicatos que a compõem. Essas duas dimensões são importantes na análise da capacidade de coordenação dos sindicatos, particularmente a estrutura do movimento sindical que será analisada através dos conceitos de centralização e concentração. Se, de um lado, a própria estrutura organizacional dos sindicatos possibilita uma maior coordenação, de outro lado, são as preferências que determinam se as possibilidades abertas pela estrutura devem ou não se concretizar.

A centralização mede o grau de “autoridade interna” e poder ser chamada também de “centralização organizacional”. Para determinar a centralização é preciso analisar o poder dos sindicatos *vis a vis* a Centrais, e das Federações *vis a vis* os sindicatos e às Centrais. Para isso é preciso saber como está distribuído o poder entre essas organizações em relação à capacidade de propor e vetar greves, assinar acordos coletivos, participar de órgãos tripartites com o governo, etc. Segundo Golden (1993: 443): “Em um movimento sindical extremamente descentralizado, por exemplo, os

¹³ Schmitter (1981) já havia observado que o corporativismo pode ser entendido como padrão de *policy-formation*, como faz Lembrun, ou como um sistema de representação, como prefere próprio Schmitter ao dar mais ênfase as variáveis relacionadas ao grau de centralização, controle hierárquico e monopólio.

sindicatos nacionais da indústria assim como os sindicatos locais podem estar autorizados para convocar greves e assinar acordos ao seu critério. Em um movimento sindical altamente centralizado, em contraste, apenas a central sindical oficial pode convocar greves e, ainda, pode ter autoridade para vetar acordos salariais”.

A fragmentação, por sua vez, indica o grau de monopólio presente no sistema de intermediação de interesse, e será medida pelo número de sindicatos registrados por categoria e pela participação de cada central e sindicato sobre o total do número de filiados. O monopólio da representação, dotado ou não de investidura legal, é fundamental para a concentração, pois restringe a possibilidade de competição entre sindicatos, ao limitar o número de sindicatos por região e ramo de atividade. Segundo Golden (1993: 443): “Em um movimento sindical altamente concentrado, apenas uma única central existe, gozando do monopólio da representação dos grupos funcionais específicos que representa. Em um movimento sindical extremamente fragmentado, por contraste, pode haver três ou mais centrais competindo transversalmente por membros ao longo das fronteiras funcionais”.

Resumindo, o argumento proposto aqui está articulado ao redor de dois grupos de variáveis: um relativo ao sistema político e outro ao sistema de intermediação de interesse. Assim, a relação entre o governo, os sindicatos e o arranjo institucional será observada sob uma dupla perspectiva. De um lado, a ação sindical visando influenciar o processo de definição e implementação da política de privatização é constrangida pelas instituições formais que regulam o sistema político decisório, compreendendo os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e os resultados eleitorais que determinam quem ocupará esses postos. Quanto mais concentrado o poder nesta arena, menores as chances dos sindicatos influenciarem a política de privatização, esta relação é atenuada no caso dos sindicatos terem relação próxima ao partido reformista. De outro lado, a ação sindical é constrangida pela própria estrutura do sistema de intermediação de interesse, que determina grande parte de sua capacidade de coordenação e cooperação. Para que os governos se sintam compelidos a fazer concessões aos sindicatos e aos trabalhadores ao longo do processo, é preciso que percebam que os sindicatos são capazes de ameaçar de forma crível o projeto de reforma.

A partir daí é possível formular duas hipóteses gerais de pesquisa. A primeira afirma que quanto menor o número de posições de veto e jogadores com capacidade de veto no sistema político, maiores as chances de o governo adotar a privatização

independente dos sindicatos. O que não quer dizer que os sindicatos não possam apoiar o governo e barganhar para influenciar o formato da privatização. Isso, contudo, dependerá de sua dinâmica em outra arena. A segunda hipótese afirma que a capacidade de influência dos sindicatos sobre o processo é positivamente relacionada ao grau de concentração e centralização do movimento sindical. A relação entre esses dois conjuntos de variáveis pode ser melhor observada olhando o diagrama a seguir.

Diagrama Explicativo

Ao combinar características específicas do sistema político a características do sistema de intermediação de interesse na explicação das variações entre os processos de privatização em diferentes países, essas hipóteses abrem uma perspectiva interessante tanto na análise da influência dos sindicatos sobre as políticas públicas, como da relação entre os poderes Executivo e Legislativo na condução do processo. Além de permitir também a compreensão das estratégias perseguidas por esses atores e os resultados obtidos no transcorrer da adoção da política de privatização.

Ao tomar posição em relação à privatização, as centrais sindicais são constrangidas, ainda, por suas ligações partidárias, pelas inclinações ideológicas de seus membros e também por outros objetivos mais pragmáticos, relacionados à manutenção

da própria Central como organização. A livre filiação dos sindicatos às Centrais, de onde as centrais extraem sua renda, e a concorrência entre as Centrais pela filiação dos mesmos é fundamental na análise das estratégias sindicais. A possibilidade da saída, aberta aos sindicatos, que podem se filiar a uma ou outra Central, ou, ainda, permanecer independente reduz o poder das Centrais.¹⁴ Elas devem, assim, responder também às preferências dos sindicatos a elas filiados, embora não façam esta transmissão de forma neutra.

A disputa nessas duas arenas, por sua vez, pode variar conforme os termos da barganha. Neste sentido, é fundamental a importância da relação entre os sindicatos e a burocracia e o próprio governo. Isso porque, como indiquei, o próprio desenho das políticas públicas pode exercer influência sobre as estratégias dos sindicatos e outros grupos de interesse, bem como sobre sua capacidade de influência. Como lembram Immergut (1996) e Moe (1988: 101), os políticos e burocratas no governo sempre pode fazer uso de instrumentos políticos – controle de informação privilegiada, determinação das opções políticas, etc. – para modificar os termos dos conflitos de natureza econômica.

¹⁴ Hirschman (1973), observa que a opção de voz é muitas vezes mais custosa para os sindicatos que a opção de saída, pois depende do seu poder dentro da organização e entre diferentes organizações.

3.2. Seleção dos casos

A seleção dos casos analisados obedeceu a dois critérios. Primeiro, garantir a variação institucional do sistema político formal e de intermediação de interesses, assim como a variação do nível de desenvolvimento. Depois, garantir também uma certa homogeneidade analisando apenas um setor, e países distintos com o mesmo nível de desenvolvimento. Apesar de arbitrária, a seleção dessas duas regiões permite manter um certo grau de controle sobre variáveis não consideradas, e ao mesmo tempo aproveitar a variação entre países, misturando tanto o que Mill chamou de *most similar systems design*, quanto de *most different systems design*. Esta opção permite explorar uma falha na literatura sobre o tema, que por analisar separadamente países desenvolvidos e subdesenvolvidos, não consegue unificar suas conclusões a respeito do impacto do arranjo institucional sobre a privatização (Levi-Faur, 2003; Laranjeira, 2003).

Não há por que esperar que um menor ou maior número de jogadores com capacidade de veto, ou que governos de partido único *versus* governos de coalizão, tenham impacto distinto sobre o processo decisório nos dois conjuntos de países. Nem que os efeitos da centralização ou fragmentação do movimento sindical sobre a capacidade de coordenação e pressão sejam diferentes entre os países. As possíveis diferenças, quando ocorrem, devem ser procuradas nas preferências dos principais atores envolvidos no processo, que podem aproximar ou distanciar a posição dos sindicatos, e dos poderes Executivo e Legislativo em relação a adoção da privatização.

3.2.1 A escolha dos países

As explicações convencionais para a adoção da política de privatização, a partir da década de 1980, e do formato da reforma empreendida, tendem geralmente a considerar separadamente países desenvolvidos e subdesenvolvidos (Thatcher, 2001; Murillo, 2001). Ao selecionar os países segundo o nível de desenvolvimento, conforme o método conhecido como método da máxima semelhança (*most similar systems design*), onde o nível de desenvolvimento funciona como uma espécie de variável de controle, esta abordagem tem conduzido sistematicamente os pesquisadores a incorrer em dois equívocos. Por um lado, essas análises tendem a superestimar as diferenças no processo de reforma de cada um desses países. Por outro lado, elas tendem a subestimar

importantes relações comuns entre as principais variáveis explicativas que condicionaram o processo em ambos os casos.

Laranjeira (1993: 90), por exemplo, afirma em seu trabalho que: “Em países periféricos, como os da América Latina, onde os monopólios no setor de telecomunicações eram, em geral, ou de propriedade estatal, ou controlados pelo Estado, a quebra dos monopólios decorre, principalmente, da incapacidade de os governos financiarem o desenvolvimento do setor em razão da crise fiscal que abala as finanças desses países desde meados dos anos de 1970”. Esta conclusão se baseia em um controle errôneo dos casos, pois, de um lado, nos países desenvolvidos o Estado também controlava as empresas do setor, de outro, a crise fiscal atingiu tanto a América Latina, como a Europa, embora com intensidades distintas.

Para solucionar este problema, abordo as duas regiões, pegando como exemplo, de um lado Inglaterra e França e, de outro, Argentina e México. Estas duplas permitem a comparação de diferentes pares definidos pelas similaridades e diferenças tal como sugerido por Collier e Collier (2002). Estes casos são comparados com o caso do Brasil, que, como mostrarei, difere significativamente dos outros casos da região e guarda semelhanças significativas com o caso francês. A fim de não comprometer o alcance da explicação, a seleção dos casos contempla tanto países onde o Estado se retirou completamente da empresa operadora, como países onde o Estado retirou-se parcialmente, permanecendo com o controle acionário da empresa. Afinal, como lembram Przeworski e Teune (1970: 78): “se as nações não diferem na variável dependente, o problema a ser explicado não é de cunho comparativo”. A análise dos casos que apresentam o mesmo resultado para variável dependente é útil, contudo, para excluir variáveis explicativas sistematicamente ausentes quando este resultado ocorre.

3.2.2 A escolha do setor

Em todos esses países o Estado atuou de maneira decisiva no setor de telecomunicações, como regulador e como empreendedor, chegando ao início da década de 1980 como controlador exclusivo das empresas de telefonia fixa. A escolha do setor de telecomunicações se justifica pelo fato de este ser um dos principais setores privatizados, tanto pela receita gerada, como pelo número de trabalhadores envolvidos, além de ser também uma das privatizações mais polêmicas por se tratar de um bem

público, cujo acesso deve a princípio ser universal.¹⁵ Este setor passou também por mudanças tecnológicas significativas e por uma expressiva internacionalização, o que favorece os argumentos em favor da convergência, a despeito das diferenças no contexto institucional de cada país. Além disso, nas duas décadas analisadas, o papel das telecomunicações no mundo aumentou tanto em termos econômicos (participação na renda, parte do avanço tecnológico), como culturais (integração, globalização).

A comparação da privatização de um único setor, o de telecomunicações, permite determinar, ainda, quais dos fatores que compõem esses dois conjuntos de variáveis são realmente relevantes para explicar as diferenças na seqüência, escopo e formato da privatização em diferentes países. Especialmente aquelas diferenças que dizem respeito aos trabalhadores das empresas privatizadas. Permite também acessar o impacto da privatização sobre a organização sindical no setor e os conflitos que a partir daí se originaram. Apesar de o setor de telecomunicações abarcar uma gama variada de atividades, este trabalho se concentra apenas na análise da telefonia fixa.

A tabela a seguir mostra a evolução de alguns indicadores globais do setor de telecomunicações durante os anos 1990. É possível observar que apesar da progressiva proeminência da telefonia móvel, a telefonia fixa se manteve como a mais relevante pelo menos até o início dos anos 2000, seja em termos da receita total gerada, seja em termos do número de clientes. Apesar de o dado não constar da tabela, é notório que esta preponderância do ramo de serviços aparece também quando se considera o número de pessoas empregadas.

Tabela 2. Indicadores globais do setor de telecomunicações mundial

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Receita total do mercado de telecomunicações (US\$ bilhões)										
Serviços	403	448	470	517	596	672	712	767	854	920
Equipamentos	120	132	135	158	183	213	234	248	269	290
Receita com serviços (US\$ bilhões)										
Telefone fixo	331	350	359	386	428	444	437	456	476	477
Móvel	19	26	35	50	78	114	142	172	223	278
Outros	90	115	123	128	142	167	187	195	213	225
Número de linhas e celulares (milhões)										
Linhas	546	572	604	643	689	738	792	846	905	983
Celulares	16	23	34	56	91	145	215	318	490	740

Fonte: International Telecommunication Union (2002).

¹⁵ Em 1996, 66% das pessoas considerava a telefonia fixa um serviço público, na Inglaterra. Na França este número era maior, representando 75% da população (Comissão Européia, 1997).

Além disso, os valores de venda das empresas de serviços, especialmente as de telecomunicações, elétricas e financeiras, eram expressivamente maiores que o das empresas industriais privatizadas (OECD, 2002). Segundo Megginson e Netter (2001), das 25 maiores empresas privatizadas até o ano 2000, com base no valor de mercado, 17 são do setor de telecomunicações. Além disso, os mesmos autores mostram que, entre 1986 e 1999, das 35 maiores ofertas de ações em valor no mundo, 17 foram de empresas operadoras de telefonia fixa. Não resta dúvida de que a privatização das operadoras tradicionais foi uma das mais rentáveis, devido em parte à relevância do setor na “nova economia”.

No Brasil, de 1991 até o início de 2002, o setor de telecomunicações foi responsável por 31% da receita total com privatização, ou 33,433 milhões de dólares americanos, pouco mais do que o setor elétrico (Pinheiro, 2002). Em termos de empregados, a privatização da Telebrás envolveu o segundo maior número, representando 14,6% do total ou 109.497 trabalhadores. Segundo dados do BNDES, o setor com maior número de empregados envolvido na privatização foi o financeiro, responsável por 19,3% do total ou 145.132 trabalhadores, o terceiro foi o siderúrgico com 9,2% do total ou 68.914 trabalhadores.

4. Conclusão

A despeito das diferenças partidárias e particularidades de cada país, os cinco governos estavam dispostos a privatizar. Este impulso pode ser explicado em parte pelas pressões externas comuns dadas pela crise econômica e pelas mudanças tecnológicas, bem como pelas pressões dos organismos internacionais, criando o que Ikenberry (1990) chamou de “cultura internacional comum”, que favoreceu a emulação da política de privatização. Esses fatores convergentes se revelam também na justificativa comum dada pelos diferentes governos para a adoção da privatização, salientando a crise fiscal do Estado e a busca de maior eficiência.

Entretanto, a política de privatização diferiu em cada país, o que só pode ser explicado quando se invocam as diferentes lógicas do processo decisório que abrem diferentes estratégias disponíveis para os grupos de interesse e para o poder Executivo. A forma como seu deu essa reorganização em cada país e, portanto, o formato da política de privatização adotada dependeu do contexto institucional no qual a reforma se realizou e da capacidade dos atores relevantes de influenciar as regras da privatização em cada um desses contextos.

No próximo capítulo, procuro mostrar as origens e especificidades da interferência do Estado nas telecomunicações e as razões da retração do Estado no setor. Essa retração não implica necessariamente a ausência do Estado no novo cenário institucional, mas sim uma reorganização dos mecanismos pelos quais o Estado intervém. No terceiro capítulo, realizo um estudo de caso sobre a privatização em quatro países, dois da Europa e dois da América Latina. A análise cuidadosa dos casos particulares permite observar como os mecanismos institucionais sugeridos pela literatura e como os principais atores envolvidos se comportaram ao longo do processo. Em seguida dedico um capítulo à análise específica do caso brasileiro, contrapondo em alguns momentos a privatização do setor de telecomunicações à do setor de siderurgia e extrativo, que analisei em minha pesquisa de mestrado. Por fim, faço uma breve conclusão comparativa indicando quais as variáveis e seu efeito sobre o andamento e formato da privatização.

Capítulo 2. A evolução da intervenção estatal no setor de telecomunicações

1. Introdução

Num trabalho pioneiro, intitulado *Privatização: uma política em busca de racionalidade*, Kay e Thompson (1986) mostram que a idéia da privatização como uma política consistente de governo, e não apenas como uma ação isolada, surgiu inicialmente nos corpos técnicos localizados na burocracia estatal, universidades e institutos de pesquisa, para somente depois ser incorporada ao discurso e à prática política. Mesmo na pioneira Inglaterra, durante o primeiro mandato conservador iniciado em 1979, a privatização das empresas estatais ainda não era um tema central na agenda política, embora já estivesse em pauta a privatização das moradias públicas. Alguns anos depois, contudo, “A privatização tornou-se uma indústria exportadora inglesa, como bancos de investimento e consultorias oferecendo seu know-how internacionalmente” (Kay, 2001: 1).

Mesmo depois da privatização da British Telecom, em 1984, e da British Gas, em 1986, a privatização das empresas de serviços públicos parecia restrita à Inglaterra. Para explicar o atraso de outros países em adotar a privatização no setor, é preciso considerar tanto as dificuldades mencionadas anteriormente, ligadas ao fato de os serviços públicos serem estratégicos e de ampla visibilidade, como o fato de que em alguns países, como na França e no Brasil, com larga tradição estatista, a privatização total implicava a mudança da constituição, o que aumentava seu custo de aprovação junto ao poder Legislativo, entre outros fatores que compreendem o arranjo político institucional. Na década seguinte, apesar dessas dificuldades, as empresas de telefonia foram o principal alvo da privatização.

Nesta parte, apresento alguns dados sobre a privatização do setor de telecomunicações para os cinco países estudados. A exposição deste capítulo está organizada em duas etapas. Primeiro trato de algumas características gerais da intervenção estatal no setor de telecomunicações, mostrando suas raízes, sua evolução e algumas das possíveis causas da crise do padrão de intervenção estatal no setor. Em seguida, trato das pressões comuns por mudanças que aparecem nos trabalhos sobre o tema, mencionados no capítulo anterior. Três conjuntos de variáveis são analisados; a

crise econômica, as mudanças tecnológicas e as pressões internacionais. Após a análise dessas pressões convergentes que impulsionaram a privatização será possível analisar com maior clareza as pressões divergentes que modularam o processo em cada país, em decorrência do contexto institucional específico e da preferência dos atores envolvidos em cada caso.

2. A presença estatal nas empresas operadoras de telefonia fixa

A maior parte dos estudos sobre a formação do setor produtivo estatal se concentrou no período posterior à crise econômica de 1929, mostrando um aprofundamento da intervenção apenas após a Segunda Guerra Mundial.¹⁶ No entanto, a intervenção direta do Estado no setor de telecomunicações é bem mais antiga. Sua história remonta à criação do telefone por Alexander Bell em 1876, e o aparecimento das primeiras empresas americanas Bell, na Europa. Inicialmente, as empresas de telecomunicação na Europa e América Latina funcionaram como concessionárias, geralmente regulamentadas pelo ministério ou agência que cuidava dos telégrafos. Como observou Holcombe (1911: 393), quase todos os países da Europa Ocidental, fora Alemanha e Suíça, apostaram inicialmente no investimento privado para desenvolver seus setores de telefonia. Entretanto, esta política rapidamente deu lugar à crescente intervenção estatal e à estatização das empresas. Poucos países optaram por manter as empresas sob concessão privada e um grupo ainda menor permitiu que as empresas fossem propriedade de capital estrangeiro.

A nacionalização e a criação das operadoras estatais no setor de telecomunicações foi motivada e justificada de diferentes maneiras, ora por interesses militares, ora por interesses nacionalistas, ou, ainda, devido a problemas de eficiência e as chamadas “falhas de mercado” no setor (Holcombe, 1911; Wallsten, 2001). Holcombe (1911: 373) mostra em seu trabalho quais as justificativas que apoiaram a estatização dos serviços na Europa: “The failure of free competition to give public a cheap and efficient service, the difficulty of regulating a private monopoly as to accomplish the same end, the political and economic advantages of the direct control of monopolies of a great public importance by the state (...) all these reasons for public ownership were point out with more or less sincerity”. Para o autor, a competição no setor de telefonia era inviável, e as tentativas de implantá-la logo deram lugar ao monopólio privado, obscurecendo a associação entre o interesse individual e o coletivo.

A saída para esta situação poderia ser tanto a regulação do setor, como a estatização e a produção direta dos serviços de telecomunicações pelo Estado. A opção da regulação teria, segundo o autor, a desvantagem de acabar sempre com a captura do

¹⁶ São inúmeros os trabalhos que tratam do tema, como o artigo seminal de Cameron (1978) abordando alguns aspectos institucionais que impulsionaram a expansão da participação do Estado no PIB, e o livro de Shonfield (1968) abordando o crescimento do setor produtivo estatal e da economia mista.

regulador pelas empresas reguladas. O grande exemplo de captura mencionado pelo autor é provavelmente o norte-americano, em que o mercado era dominado por uma empresa monopolista privada. Na Europa o autor também indica alguns exemplos de ineficiência dos serviços em decorrência da captura, como na Itália. Esta conclusão, que antecipa algumas conclusões de Gary Becker, décadas mais tarde, favoreceria a adoção da segunda opção, a estatização dos serviços, mais barata e segura do que a regulação.

Tabela 3: Ano de estatização das empresas do setor de telecomunicações

País	Ano	País	Ano
França	1889	Brasil*	1972
Inglaterra	1911	México*	1972
Espanha*	1945	Argentina	1946

Fonte: Holcombe (1911). Noam (1992-8). * Parcial.

Na tabela acima, apresento o ano de estatização das operadoras de telecomunicações nos países analisados, incluindo a Espanha como referência. Este movimento em direção à crescente estatização do setor na América Latina e Europa não apresenta um padrão claro, mas é possível observar três momentos relevantes. O primeiro momento inclui as estatizações ocorridas antes de 1917, em países como Alemanha, Áustria, França, Suíça, Bélgica, Irlanda e Inglaterra. O segundo inclui as estatizações realizadas no “entre guerras” na Suécia, Dinamarca, Holanda, Finlândia e Espanha. O último período inclui as ocorridas após a Segunda Guerra Mundial, no Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela, Itália, Noruega, Grécia e Portugal. Na maior parte desses países “atrasados” o setor era dominado por empresas estrangeiras antes da privatização, e em alguns casos, como no México, a nacionalização precedeu a estatização.

No ano de 1914, quando se iniciou a Primeira Guerra Mundial, dos 29 países das duas regiões presentes no quadro a seguir, 21 possuíam empresas com capital estatal no setor telefônico. Do total, em nove casos, o setor era totalmente controlado pelo Estado, contra oito em que era inteiramente privado. Na Europa, apenas a Finlândia possuía, na época, este último sistema. Predominava claramente na região o sistema dominado exclusivamente pelo Estado. No caso da América Latina ocorreu o inverso, com o Estado se ausentando quase que inteiramente do setor. Inicialmente, o funcionamento do setor na região se deu por meio do estabelecimento de concessões públicas reguladas pelo Estado e geralmente geridas pelas empresas multinacionais americanas e canadenses

AT&T e ITT, e pela inglesa Cable & Wireless. Por este panorama, fica claro que, mesmo nos anos que marcaram a “época de ouro” da hegemonia do liberalismo, o Estado esteve longe do minimalismo neoliberal apregoado nos tempos modernos.

Quadro 1: Propriedade das empresas do setor telefônico em 1914.

Inteiramente estatal	Predominantemente estatal	Predominantemente privada	Inteiramente privada
Bélgica França Império Germânico Inglaterra Grécia Luxemburgo Suíça Japão Áustria	Itália Holanda Suécia	México Dinamarca Noruega Portugal Espanha Brasil Paraguai Venezuela Equador	EUA Finlândia Chile Argentina Colômbia Uruguai Bolívia Peru

Fonte: Elaborado a partir de Wallsten (2001). A classificação é feita com base no número de linhas estatais e privadas.

Em 1975, pouco antes da vitória de Margaret Thatcher em 1979, de 16 países da América Central e do Sul, somente Argentina, México e Brasil possuíam capital privado no setor, ainda que minoritário. Na Europa ocidental, das 13 maiores economias, apenas Espanha, Itália e Finlândia contavam com participação privada, sendo que só na Espanha esta participação era maior que 30% do capital. No restante dos países, as operadoras eram inteiramente estatais (Levi-Faur, 2003). Esses dados mostram um claro movimento em direção à nacionalização, desde a implantação das empresas de telefonia nas duas regiões até o fim da década de 1970.

Por ser um serviço público, a privatização das telecomunicações se apresentou sempre como uma questão delicada, uma vez que, além de estratégicos, os serviços de transmissão de dados têm um impacto direto sobre o custo de vida e o bem-estar dos eleitores. Nestes casos, a alternativa para a busca de uma maior eficiência sem recorrer à privatização passou geralmente por um aumento da fiscalização do Estado sobre suas empresas, ao mesmo tempo em que este procurava conferir às mesmas uma maior autonomia gerencial. Neste sentido, a corporativização das empresas estatais, que passavam a se submeter à lei privada, foi um avanço institucional importante no sentido de reduzir a interferência política sobre a administração das empresas. Em alguns casos, a corporativização foi vista com uma etapa em direção à privatização, principalmente por sindicatos e partidos de esquerda.

Até a metade dos anos 1980, ao invés de serem objeto da privatização, as operadoras de telefonia fixa estatais tiveram um importante papel no planejamento do Estado, ajudando a impulsionar o desenvolvimento econômico e muitas vezes servindo como instrumento para controlar a inflação e equilibrar as finanças públicas. França, Argentina, Brasil e México fornecem exemplos contundentes da importância do setor dentro do âmbito do planejamento estatal, visando o desenvolvimento econômico com forte ligação entre a expansão das operadoras de serviços e a da indústria de equipamentos nacionais, um outro ponto importante da cadeia produtiva no setor de telecomunicações. Bancel (1995: 27), por exemplo, mostra que na França, a partir de 1982, a crise econômica acabou atingindo o setor estatal, levando o governo a usar as empresas como instrumento de política macroeconômica: “de limitação dos salários e de luta contra a inflação”.

Assim, o uso das empresas públicas, inclusive de telecomunicações, para controlar a inflação não foi um privilégio dos países subdesenvolvidos. Ao contrário, esta parece ter sido uma característica comum a praticamente todos os países dos dois continentes frente à crise econômica mundial iniciada nos anos 1970 (Nowotny, 1982). Na Inglaterra, o controle das tarifas foi feito pela Comissão de Preços, principalmente durante a crise econômica entre 1971 e 1974 (Saunders & Harris, 1994; Hulsink, 1999). Na França o controle foi exercido pelo próprio ministério, também com o intuito de conter a inflação no fim da década de 1970 (Thatcher, 1999). Na América Latina não foi diferente, apesar da maior duração da crise ter estendido o uso desse instrumento de controle da inflação até a década de 1980.

Até 1980, o setor na Europa era dominado pelo ministério ligado aos correios e telecomunicações, conhecido como PTT, sigla em inglês de Post, Telegraph, and Telecommunication Administration, responsável pela produção e controle dos serviços, e muitas vezes também pela produção de equipamentos. Noam (1992) chama o PTT de um “complexo político, econômico, e institucional” em torno do qual se organizavam poderosos interesses cristalizados, ou *vested interests* para usar o mesmo termo que o autor. A organização do PTT é geralmente dividida internamente em três ramos: um ligado aos correios e telégrafos, outro ligado às telecomunicações, e um último ligado ao setor financeiro. Este arranjo institucional dominou o setor em praticamente todos os países até o fim da década de 1970.

Na França, a Direção Geral de Telecomunicações (DGT), criada em 1972, era uma agência do governo subordinada ao ministério responsável pelos correios e

telecomunicações, e seus empregados considerados servidores públicos. Na Inglaterra, a British Telecom (BT) era um departamento do Estado até 1969, ligado ao ministério que controlava os correios e telecomunicações, e seus empregados também eram considerados servidores públicos. Esta situação se alterou nesse ano, quando a empresa passou a ter status de corporação pública, o que implicou a perda da condição de servidor público por parte dos funcionários (Duch, 1991). No entanto, a empresa se manteve integrada aos correios e o ministério (PTT) continuou com a função de nomear os diretores e presidente, embora com restrições para demitir (Thatcher, 1999).

No Brasil, Argentina e México as operadoras nunca chegaram a funcionar como departamentos ministeriais, o que em parte pode ser explicado pelo fato de terem sido nacionalizadas bem mais tarde do que na Europa. Nos três países, as empresas sempre foram consideradas entidades autônomas de economia mista, e seus funcionários contratados pelo regime privado. E ainda, ao contrário da maior parte das operadoras européias, as operadoras estatais nesses países tinham parte de seu capital aberto e pulverizado entre os assinantes das linhas, como parte da estratégia de capitalização para expansão da rede. Desta forma, não houve a necessidade de se passar pela corporativização antes da privatização, como de resto ocorrera na Europa.

2.1. Alguns detalhes da evolução do setor na Brasil

Apesar da estatização crescente do setor a partir da década de 1960, o Brasil manteve uma estrutura permeável à empresa privada e com marcada participação do capital privado. Até a privatização da Telebrás havia algumas empresas privadas atuando no setor, como a Companhia de Telefones do Brasil Central (CTBC) e outras empresas estaduais e municipais não controladas diretamente pela estatal. Este desenho do setor no Brasil pode ser remontado à passagem da Lei 4.117 de 27 de agosto de 1962, que deu origem ao Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT). Esta legislação possibilitava a intervenção do Estado no setor, e fundamentou a estatização da Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT), ainda em 1962, pelo então governador do estado Leonel Brisola, assim como a criação de outras empresas, como a Cetel, em 1963, por Carlos Lacerda, no antigo estado da Guanabara.

Na época, Lacerda justificou a criação da Centel com o objetivo de atender os municípios pobres não contemplados pela empresa canadense: Companhia de Telefonia

Brasileira (CTB). A exemplo do que ocorrera em outros países, a constatação da ineficiência das operadoras privadas, todas estrangeiras, foi um argumento poderoso que estimulou a estatização do setor. A nacionalização da CRT, no Rio Grande do Sul, foi particularmente polêmica, pois implicou a desapropriação da Companhia Telefônica Nacional (CTN), subsidiária da ITT americana, apoiada também na acusação de má gestão e ineficiência no fornecimento dos serviços de telecomunicação no estado.

No governo Castelo Branco, mais precisamente em 1965, os militares criariam a Embratel, empresa que encamparia a CBT no ano seguinte, dando mais um passo para a estatização do setor. Este movimento seria aprofundado com a promulgação da Constituição de 1967, que conferiu à União o poder de concessão e criou o Ministério das Telecomunicações, no mesmo ano.¹⁷ Dois anos depois, em 1969, a Constituição seria emendada, tornando as telecomunicações um setor privativo da União. Finalmente, o governo militar criou a Telebrás, pela Lei 5.792 de 11 de julho de 1972, empresa *holding* com 27 concessionárias públicas, e organizou a relação entre elas pelo Decreto 74.379. Por este decreto, a Telebrás, apesar de não ter o controle acionário, tinha o controle de fato sobre o planejamento e investimento das subsidiárias, custeados por fundos oriundos de parcela das tarifas e de obrigação de compra de participação acionária pelos donos de linha.¹⁸ O fim do processo de re-estruturação do setor veio com a criação, quatro anos depois, de um centro de pesquisas da empresa, o CPqD, em 1976.

A atuação conjunta da Telebrás e do CPqD determinou o eixo mestre da política industrial para o setor, que obedecia às linhas gerais do famoso “tripé” desenvolvimentista, ligando empresa estatais, multinacionais e nacionais.¹⁹ Na década de 1980, a empresa sofreria com a redução de investimentos e o controle tarifário. Este ponto é ressaltado por José de Alencastro e Silva, presidente da Telebrás entre 1974 e 1985, e ex-senador, que afirma que o governo passou naquela época a desviar os recursos do FNT, além de tirar a autonomia das empresas por meio do controle da Secretaria de

¹⁷ A criação do Ministério das Comunicações foi fruto do Decreto Lei 200 de 1967, durante o governo Costa e Silva, que buscou reformar o Estado e dar maior autonomia às empresas estatais. O decreto marcou essa guinada na orientação do governo, conferindo às empresas públicas a possibilidade de agir como empresas privadas (Ferraz, 2000).

¹⁸ O CTB previa a criação do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), que em 1984 foi substituído pelo Imposto sobre Serviços de Telecomunicações e, em 1986, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento. Como no México, o autofinanciamento, com uso da venda de ações de forma compulsória aos adquirentes de linhas telefônicas, era previsto desde 1946, e regulado por decisão do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel).

¹⁹ A partir de 1972 foram estabelecidas diversas portarias pelo MC que, juntamente com a lei de informática, implicavam a reserva de mercado dos produtos do CPqD e da indústria nacional que por meio dos “índices de nacionalização” requeridos se integravam às empresas estrangeiras. Este é o caso da Portaria 661/75, da Portaria 622/78, e da Portaria 215/81 (Almeida, 2001).

Controle das Empresas Estatais (Sest), criada em 1979.²⁰ Para Gilberto Geraldo Garbi, na década de 1980 o sistema Telebrás teria sido “atingido por um duro golpe: com a criação da SEST seus orçamentos passaram a fazer parte da vala comum do universo estatal (...) o setor de telecomunicações, que jamais recebeu verbas orçamentárias, foi usado para gerar superávit a ser exibido à comunidade financeira internacional, e como instrumento de combate à inflação” (apud Siqueira, 1993: 106).

O transbordamento da crise fiscal do Estado refletiu-se na perda de autonomia e de recursos por parte da Telebrás, o que levou alguns atores-chaves do período de formação da estatal a repensar a estratégia intervencionista anterior. No governo Collor, houve uma clara modificação na orientação, que se refletiu principalmente na política industrial com o fim de vários incentivos para a indústria nacional e o retardamento dos investimentos para expansão do sistema.²¹ O presidente tomou, ainda, duas medidas praticamente simultâneas à criação do Programa Nacional de Desestatização (PND) em 1990, que atingiram as estatais. Em 1991, formou uma nova agência, a Comissão de Controle das Empresas Estatais (CCE), e criou o Programa de Gestão das Empresas Estatais (PGE), controlado pelo CCE, que teria como objetivo “promover a eficiência e a competitividade das empresas” (Ferraz, 2000).

A criação da CCE foi vista de forma negativa pelos sindicatos ligados à Telebrás, que passaram a reclamar da interferência do órgão no processo de barganha coletiva e a reivindicar uma maior autonomia para a empresa. Além de criar as agências de controle, o governo e a burocracia utilizaram outros instrumentos para reorientar sua política com relação às empresas. A diretriz imposta às administrações das estatais no governo Collor era reduzir os custos, fosse através de demissões, do corte nos salários, ou ainda pela diminuição de cláusulas sociais com impacto econômico, tendo como base a CLT (Ferraz, 2000). Esta visão negativa da interferência governamental na empresa contribuiu para moldar a percepção dos atores, levando parte deles a advogar em favor da privatização como forma de conseguir autonomia e outra parte, mais ligada aos trabalhadores e sindicatos, a propor uma alternativa à privatização centrada na concepção francesa de contrato de gestão.

²⁰ A SEST havia sido criada pelo governo para controlar o universo das estatais, mas muitos atores reclamavam das limitações que o órgão impunha às empresas, principalmente com relação ao investimento e à determinação da política salarial. Em 1985, o governo criaria o Conselho Interministerial de Salários e Empresas Estatais (CISE), especificamente com este último fim.

²¹ Praticamente todos os instrumentos protecionistas anteriores foram revogados por Collor, com a passagem da nova Lei de Informática (Lei nº 8248), em 1991.

Nos 26 anos de administração estatal, a Telebrás teve um percurso semelhante ao das outras estatais. Segundo dados da Telebrás, os investimentos da empresa atingiram o pico entre 1975 e 1978, passando pelo nível mais baixo entre 1983-86, no auge da crise econômica.²² A redemocratização, durante o governo Sarney, foi concomitante à intensificação da politização das empresas, que passaram a servir não apenas como instrumento de política econômica, mas também como objeto de crescente patronagem política. Nesta época, o ministro das telecomunicações, Antônio Carlos Magalhães, escolhido por José Sarney, em 1987, foi alvo de inúmeras denúncias de que havia exarcebado o loteamento de cargos na Telebrás, por parte da imprensa.

A politização da Telebrás era a ponta de um iceberg, que se estendia a outros setores do MC, como rádio e televisão.²³ A utilização da empresa como objeto de patronagem foi criticada por diversos atores importantes, como Euclides de Oliveira, que chegou a afirmar que nos anos 1990 o “pior” era “politização das operadoras estatais”: “O que observo neste momento é que a competência e o mérito estão sendo substituídos pelo fisiologismo e pelos interesses pessoais ou eleitorais”. Segundo Oliveira, a politização estaria atingindo inclusive áreas como a “diretoria técnica e de operações”, tradicionalmente reservadas a técnicos, o que comprometia a eficiência operacional das empresas (apud Siqueira, 1993: 91).

Entre 1973 e 1987, o número de empregados na empresa passou de 57 mil para 98,8 mil, quando chegou ao ápice. A partir daí o número de empregados caiu, para menos de 90 mil em 1996, com um leve crescimento durante o governo Itamar, entre 1993 e 1994. Em 1995, ano em que passou a reforma constitucional possibilitando a privatização, havia 89,5 mil trabalhadores próprios na empresa. Esses não foram, contudo, os únicos trabalhadores atingidos pela adoção da privatização no setor. A reforma constitucional e a lei geral de privatização que a sucedeu permitiram também a privatização de outras empresas controladas por diferentes esferas da federação. Exemplos marcantes são os da empresa de telecomunicações de Londrina, Serconmtel, vendida por um prefeito na época ligado ao PDT; da Ceterp, de Ribeirão Preto, vendida por um prefeito ligado ao PT; e da CRT, antigo símbolo da estatização do setor, vendida pelo governo do Rio Grande do Sul, na época sob o controle do PMDB.

²² No governo Collor o investimento continuou patinando, para decolar novamente apenas no governo Fernando Henrique Cardoso, com a elaboração de um novo plano de expansão para estatal (entrevista com Fernando Xavier Ferreira, secretário do MC, publicada na *Folha de São Paulo* - 7/12/1995).

²³ O Ministério das Comunicações é responsável por várias concessões na área de rádio e televisão, o que confere a esses meios um enorme poder de patronagem.

Na época da privatização, a *holding* Telebrás controlava 27 empresas além da Embratel e um centro de pesquisa e desenvolvimento tecnológico para o setor (CPqD), abarcando praticamente toda a telefonia até a privatização. O centro de pesquisa é o maior da América Latina e um dos seis mais importantes do mundo, segundo a entidade. Nele foram inventados: a fibra ótica, o centro digital Tropicó-RA e o cartão telefônico indutivo.

Em 1993, a Telebrás respondia por 22% do pessoal empregado nas empresas estatais federais, segundo dados da Secretaria de Controle das Estatais (SEST). As oito concessionárias mais importantes da Telebrás eram listadas na BOVESPA: Embratel, Telesp, CTBC, Telerj, Telemig, Telepar, Telebrásília, Telebahia. Segundo dados da revista *Isto É* (1997), “Maiores e melhores de 1996”, a Telesp era a maior empresa do grupo, figurando em 8º lugar no ranking das maiores estatais segundo o patrimônio, e em 4º entre as maiores empregadoras. A Embratel aparecia em 10º e a Telerj em 18º. Pelo quesito de maiores lucros, a Telesp figurava em primeiro lugar, com a Telemig aparecendo em 10º. Para se ter uma idéia da dimensão do setor no Brasil, apenas o ramo de serviços abrigava mais de 80% da mão de obra total em 1997, estimada em 109,9 mil trabalhadores formais, dos quais 87,3 mil pertenciam ao Sistema Telebrás (Desep/CUT, 2002). Este montante é maior do que os 83.324 trabalhadores pertencentes às empresas siderúrgicas e à Companhia Vale do Rio Doce, privatizadas entre 1991 e 1997 (Ferraz, 2000).

3. A privatização das operadoras de telefonia fixa

Entre os serviços públicos, o setor de telecomunicações foi o mais atingido pela onda de privatização, o que se deve em parte às características específicas do setor, tais como as mudanças tecnológicas, que minaram os argumentos de que esse era um “monopólio natural”, e outras pressões convergentes que discutirei adiante.²⁴ A difusão da privatização no setor de telecomunicações ao longo do tempo pode ser observada no gráfico abaixo, que contém o número de eventos de privatização entre os países membros da União Internacional das Telecomunicações (ITU), órgão internacional de regulação do setor, responsável pela coordenação dos sinais entre os países.

Gráfico 1: Número de privatizações no setor de telecomunicações mundial

Fonte: International Telecommunication Union (2002) - World Telecommunication Development Report.

Os dados da ITU revelam que entre as 20 maiores empresas operadoras em 1997, segundo a receita gerada com serviços, nove são americanas, o que revela o peso do país no setor e explica parte do seu poder de barganha junto aos organismos internacionais. Ainda em 1997, fora as empresas americanas e a inglesa BT, quase todas as outras possuíam participação estatal no capital votante, sendo que na maior parte dos casos esta participação era majoritária. No Brasil, a extinta Telebrás, que havia subido um posto em relação a 1996, figurava em 17º no ranking, exatamente um ano antes de ser privatizada.

²⁴ Hrovatin (1998), Banco Mundial (2001), OECD (2000).

A partir de então o único país da América Latina a figurar no ranking é o México, com a Telemex passando a vigorar entre as 20 maiores, para daí não sair mais.

Tabela 4: As maiores operadoras de telefonia fixa segundo a receita em 1997

Posto	Operadora	Receita US\$ milhões
3	DT (Alemanha)	37.694
5	BT (UK)	26.277
6	FT (França)	26.174
14	Telefónica (Espanha)	15.577
17	Telebrás (Brasil)	14.158
20	Telemex (México)	7.931*

Fonte: ITU (2001) – International Telecommunication Union, PTO Database. * 1998.

Esses dados são importantes, pois boa parte da discussão sobre a decisão de privatizar nos países analisados envolveu a questão da desnacionalização. Os dados sobre as maiores empresas, em termos de receita, número de trabalhadores ou total de ativos, mostram que apenas nos Estados Unidos a divisão da operadora tradicional (AT&T), que se seguiu ao fim do monopólio em 1984, foi compatível com a permanência das novas empresas entre as maiores do mundo. No caso da Inglaterra, apesar de o país ter optado pela oferta pública de ações em leilão na Bolsa de Valores, de forma a favorecer a pulverização do capital, ao invés da venda do bloco de controle para um investidor estratégico, a empresa permaneceu sob o controle do capital nacional. Sem mencionar a França, que manteve a empresa sob o controle estatal.

Apenas o Brasil e a Argentina optaram por fragmentar a empresa antes da venda. Em alguns países a privatização levou à medida oposta, de fusão das operadoras tradicionais de forma a permitir que as empresas tivessem escala para enfrentar o novo mercado competitivo. Este modelo fragmentador foi adotado nos dois países simultaneamente à garantia de exclusividade das operadoras em determinada região, na Argentina por seis anos e no Brasil por três. Tal modelo pode ter tido a virtude de possibilitar o alcance de um maior preço de venda, mas de modo algum fomentou a competição.

Esta decisão é fundamental, pois o novo mercado parece caminhar para uma concentração ao redor de poucos *players* mundiais, e as empresas pequenas acabam sendo compradas pelas maiores. Na prática, o que ocorreu nesses países foi a cristalização de uma situação de monopólio de fato das operadoras nestas regiões. No

Brasil, em 2004, a média da participação do mercado das operadoras das três regiões de concessão, fora a Embratel, na sua respectiva região, era de 96,1%, segundo dados da Anatel.

No que toca à manutenção de fato do monopólio, ou melhor, de um oligopólio regulado, essa situação se assemelhou àquela vivida pelos outros países mesmo após a privatização e liberalização. Segundo dados da ITU, a France Telecom (FT) possuía 90% do mercado em 2000, dois anos após a liberalização. Na Inglaterra, onde o governo havia criado uma empresa rival antes de privatizar a British Telecom, 66% do mercado era controlado pela empresa em 2000. Em 1997, no México, exatamente um ano depois da liberalização e sete anos depois da privatização, a Telemex ainda controlava 81% do mercado, segundo dados da própria empresa.

Quadro 2: Situação do setor de telecomunicações na América Latina e Europa em 2002

Estatal	Mista	Privada
Colômbia	Áustria	Argentina
Costa Rica	Bélgica	Bolívia
Equador	São Salvador	Brasil
Honduras	Finlândia	Chile
Luxemburgo	França	Dinamarca
Panamá	Alemanha	República Dominicana
Paraguai	Grécia	Guatemala
Uruguai	Jamaica	Irlanda
	Holanda	México
	Noruega	Nicarágua
	Itália	Peru
	Portugal	Espanha
	Suécia	Inglaterra
	Suíça	Venezuela

Fonte: ITU (2004) – World Telecommunication Regulatory Database.

Nota: Em alguns países há mais de uma operadora. A classificação leva em conta a participação do Estado no capital acionário.

No quadro acima apresento a situação do setor de telefonia fixa para 36 países da América Latina e Europa. Nele é possível observar que todos os 16 países europeus, com exceção de Luxemburgo, privatizaram ao menos parte das ações do Estado no setor. Entretanto, poucos privatizaram a totalidade das ações, sendo que alguns países, como Itália, Portugal e Espanha, mantiveram apenas alguns direitos sobre a nomeação de diretores e sobre decisões relativas a vendas e fusões na forma de “ações de ouro”. No caso da América Latina, por sua vez, há uma clara divisão. Em muitos países as operadoras permaneceram sob o controle total do Estado, enquanto em outros foram

totalmente privatizadas. Esses dados mostram, ainda, que ao contrário dos países europeus, os latino-americanos, ao privatizar, optaram pela retirada total do Estado. No caso dos países europeus, fica clara a opção pela economia mista (ITU, 2002).

4. Um panorama do setor de telecomunicações entre 1980 e 2002

Alguns autores, como apontei, procuram explicar a privatização como resultado natural do fracasso anunciado da intervenção estatal e como consequência natural da superioridade da empresa privada.²⁵ Entretanto, não há um consenso na literatura especializada quanto à maior eficiência da empresa privada sobre a pública, apesar de os trabalhos mais recentes suportarem os argumentos em favor da primeira (Megginson e Netter, 2001). Esta indefinição na literatura se deve, em parte, ao fato de a eficiência das empresas estatais e privadas variar tanto ao longo do tempo, como entre setores, particularmente entre o oligopolista e o concorrencial, o que dificulta a comparação. Além do mais, a performance das estatais também está diretamente relacionada ao modelo de gestão adotado em cada país e período, e não apenas ao setor econômico ou à estrutura de mercado.²⁶ A solução para o dilema entre autonomia e controle reflete, ainda, um processo de aprendizado em que pesam tanto as experiências internacionais, como as circunstâncias econômicas e as relações de trabalho em cada país ao longo do tempo.

O sucesso ou fracasso das tentativas de controle antes da privatização é um fator importante na decisão de privatizar, ou mesmo na decisão de conceder maior autonomia às empresas, submetendo-as à “lógica do mercado”, o que é chamado de “corporativização”. É de se esperar, por exemplo, que quanto mais conflituosa as relações de trabalho, maiores os incentivos para privatizar, numa tentativa de despolitizar o conflito. Em alguns casos, a tentativa de despolitização não está isenta de custos e o governo se vê compelido a negociar a manutenção do status de servidor público ou dos direitos de aposentadoria após a privatização. Além disso, para o governo, apesar dos benefícios em termos de receita gerada, a privatização sempre implica a perda de um importante instrumento de patronagem, o que pode ser recompensado por uma maior autonomia do governo em relação aos grupos de interesses envolvidos no setor privatizado (Schneider, 1991).

²⁵ Esta visão aparece, por exemplo, no trabalho de Chong e Lopez-de-Silanes (2003: 5): “After decades of poor performance and inefficient operations by state owned enterprises, governments all over the world earnestly embraced privatization”.

²⁶ Ayub e Hegstad (1986) têm um excelente estudo avaliando os diferentes modelos de gestão das empresas estatais em alguns países desenvolvidos e subdesenvolvidos, onde algumas estatais brasileiras aparecem dentro dos modelos de boa gestão.

Nos trabalhos específicos sobre o setor de telecomunicações, encontramos tanto os autores que suportam a tese da maior eficiência da empresa privada, como os que sustentam a superioridade da pública. No primeiro grupo, podemos incluir trabalhos como os de Sheshinski e López-Calva (1999), e outros citados por Megginson e Netter (2001), em sua extensa revisão da literatura. No segundo grupo, há trabalhos interessantes como é o caso de Garcia (2004). Alguns trabalhos, por outro lado, têm procurado sair desta dicotomia público e privado na avaliação da eficiência, com resultados interessantes. Este é o caso de Boylaud e Nicoletti (2000), ou de Dabler, Parker e Saal (2002), que mostram que a privatização por si mesma não tem nenhum efeito positivo sobre a eficiência das empresas do setor de telecomunicações, sendo esta atribuída basicamente à liberalização e à maior concorrência.²⁷

A princípio, é possível imaginar que qualquer ingerência política desastrosa nas empresas estatais se reflita nos seus indicadores de eficiência, revelando disparidades na evolução dos mesmos para empresa privada e estatal. A análise desses indicadores é importante, pois pode mostrar o grau de sucesso da intervenção estatal, ou ainda, o grau de contentamento ou suscetibilidade dos eleitores às propostas de privatização. No gráfico a seguir, apresento a evolução do número de linhas por empregado, um dos principais indicadores de produtividade no setor. Em 1984, quando pela primeira vez parte da British Telecom foi privatizada, tanto o México como a França possuíam uma produtividade mais alta. Na comparação é possível perceber ainda que no início do período a Inglaterra ficava muito próxima ao Brasil e à Argentina.

Aparentemente há uma tendência para convergência neste aspecto da produtividade, o que é sugerido pela diminuição da dispersão entre os países ao longo do período, que independe da privatização. Destoam apenas a Argentina, com um aumento significativo da produtividade de 1996 para 1997, a Inglaterra e o México, com pequenas quedas na produtividade no final do período. Parte do aumento da produtividade pode, sem dúvida, ser explicada pela crescente digitalização das linhas. No caso da Europa, a França saiu na frente neste aspecto da modernização tecnológica, sendo ultrapassada pela Inglaterra apenas em 1997, logo após a privatização da France Telecom. A maior dispersão entre 1996 e 1998 pode estar ligada não à privatização, mas a liberalização do setor no período.

²⁷ Segundo Dabler, Parker e Saal (2002: 16): “The study has therefore provided scant evidence that privatisation has had a reliable and favorable impact on economic performance in telecommunication in the absence of market liberalisation (...) The conclusion that privatisation alone does not appear to have had a market effect on performance is consistent with certain other studies of privatised industries”.

Gráfico 2: Número de linhas por trabalhador

Fonte: Cálculo próprio a partir de dados da International Telecommunication Union (ITU).

Nota: As linhas verticais indicam o ano de privatização.

O impacto da digitalização sobre a variação nos níveis de emprego é um fenômeno restrito temporalmente, uma vez que até o fim de 1999 praticamente todos os países já haviam incorporado esta nova tecnologia em todos os terminais. Isso talvez ajude a explicar o comportamento errático da produtividade no final do período, juntamente com a liberalização. Na tabela a seguir é possível acompanhar a evolução da introdução da tecnologia digital nos países analisados e em outros incluídos como referência. Fica claro que a digitalização tem pouco a ver com a privatização, o que é compatível com a tese de que a eficiência na gestão das empresas não está diretamente relacionada com a propriedade das mesmas.

Mesmo sob o controle estatal, a France Telecom foi capaz de digitalizar suas linhas em um ritmo muito mais rápido que a Inglaterra. Já na estatal alemã Deutsch Telekom (DT), a digitalização demorou a ser introduzida, mas deslanchou de forma extremamente rápida a partir de 1995.²⁸ Na Espanha, onde a operadora foi inteiramente privatizada em 1997, a evolução da digitalização foi mais lenta inclusive do que no Brasil, que privatizou um ano depois. Nos países como o Brasil, onde o sistema era pulverizado em empresas regionais, havia também uma grande diferença entre a

²⁸ A digitalização da DT fez parte de um grande plano de modernização que incluiu a absorção da empresa de telefonia da ex-Alemanha Oriental. A empresa foi mantida sob o controle estatal ao menos até 2004, e sua privatização parcial contou com forte participação de bancos e fundos públicos de pensão.

performance de cada uma das concessionárias. Na Telemig, por exemplo, 70% da rede já havia sido digitalizada até 1998, enquanto na Telerj o índice era de apenas 46%.

Tabela 5: Taxa de digitalização (%)

País	1984	1990	1995	1999
França	35	75	90	98
Inglaterra	1	47	88	100
México		29	88	100
Espanha	1	28	57	87
Brasil	0	14	47	85
Argentina		13	78	100
Alemanha		12	56	100

Fonte: International Telecommunication Union (ITU).

As mudanças tecnológicas que revolucionaram o setor demandaram um enorme investimento por parte das empresas nessas duas décadas. As taxas de investimento sobre a receita entre esses países da América Latina são em média significativamente maiores que na União Européia, ao longo do período, exceto para 1985. Esses países investem proporcionalmente menos das suas receitas, mas têm receitas maiores por empregado e por linha, atendendo uma clientela com maior poder aquisitivo. Apesar disso, é interessante observar que, dado o tamanho de seus mercados, México e Brasil possuem receitas totais elevadas mesmo para o padrão europeu; mas ainda assim ficam atrás de países relativamente pequenos, como a Suécia, Suíça e Holanda.²⁹

A tabela abaixo apresenta a evolução da densidade telefônica para alguns países das duas regiões nas décadas de 1980 e 1990. Foi claramente rápida a difusão da tecnologia digital de transmissão de sinal em substituição às centrais eletro-mecânicas. Embora em alguns países, como o Brasil, a digitalização média ainda não fosse completa em 1999, isso já era uma realidade em algumas operadoras regionais, o que ficará mais claro no estudo de caso. Apesar da América Latina ter mantido um investimento relativamente alto, quando comparado com a Europa, este parece não ter sido suficiente para contornar um dos maiores problemas da região, que é a baixa densidade telefônica. Neste aspecto, os países europeus parecem ter sido mais eficientes, o que pode ser explicado, em parte, pela dotação inicial de riqueza.³⁰

²⁹ Esses “rankings” tomam como base o ano de 1991. As informações relativas a esses indicadores foram calculadas a partir das séries estatísticas compiladas pela International Telecommunication Union (ITU).

³⁰ Walter e Gonzáles (1998) mostram, para o caso da América Latina, que há uma relação clara entre a densidade telefônica e a renda *per capita*, que muito provavelmente se repete em outras regiões.

Tabela 6: Densidade telefônica (número de linhas a cada 100 habitantes)

País	1984	1990	1995	1999
França	40	50	56	58
Alemanha	40	44	51	59
Inglaterra	36	44	50	57
Espanha	23	32	38	42
Portugal	14	24	37	42
Argentina	9	9	16	20
Chile	4	7	13	21
Brasil	5	7	9	15
México	5	6	9	11

Fonte: International Telecommunication Union (ITU).

Alguns aspectos importantes para a análise da privatização podem ser percebidos também quando olhamos para a evolução do número de empregados. Este dado é importante, pois revela tanto a força dos sindicatos e sua capacidade de evitar demissões em decorrência da reestruturação do setor, como o impacto da privatização sobre o sindicato, uma vez que está diretamente ligado ao número de membros representado pela organização. No gráfico a seguir, apresento os dados desse indicador para os mesmos países mencionados anteriormente, deixando uma análise mais cuidadosa da evolução do número de empregados nas operadoras para o estudo de caso. Nele é possível ver que o emprego agregado no setor caiu de forma mais acentuada apenas na Inglaterra e na Argentina.

No primeiro caso, há uma ligeira queda próxima à privatização, em 1984, seguida de uma pequena recuperação e uma nova queda a partir de 1990, só aumentando novamente a partir de 1996. No caso da Argentina, há uma clara tendência de queda a partir da privatização, em 1990. Não há dúvidas de que, a despeito da retração no emprego observada na Argentina e principalmente na Inglaterra, os outros três países foram capazes de re-alocar a mão-de-obra para novas funções ou serviços. Parte da mão-de-obra foi para empresas de *call center* e operadoras de telefonia celular. A reestruturação produtiva e a introdução de novas tecnologias levaram à redução de postos de trabalho principalmente entre os operadores de mesa e de centrais telefônicas, ao passo que outras funções como marketing aumentaram seu *staff* (OIT, 1998; OIT, 2002).

Gráfico 3. Número de empregados no setor de telecomunicações

Fonte: International Telecommunication Union (ITU).

Nota: As linhas verticais indicam o ano de privatização.

Outro importante indicador de eficiência ou produtividade é a receita por empregado. A evolução deste indicador é similar à do indicador referente ao número de linhas por empregado, e de receita por empregado. No entanto, como fica claro no gráfico a seguir, este parece ser menos errático, embora também apresente maior dispersão depois de 1996.

O maior crescimento da produtividade deu-se a partir de 1989. Pelo que indicam os trabalhos sobre o tema, a maior eficiência no período não pode ser atribuída à privatização, estando associada principalmente à liberalização comercial do setor. Ainda no mesmo gráfico é possível observar curiosamente que no México e na França este indicador de produtividade praticamente estagnou a partir de 1994 e 1995 respectivamente. Parte dessa interrupção na evolução do número de linhas por empregado pode ser atribuída à preservação do emprego nesses países, o que é indicado pelo gráfico anterior; mas isso está longe de revelar toda a variação. Existem, ainda, outros fatores que indicam o aumento da produtividade no setor, que tem no avanço tecnológico um de seus pilares.

Gráfico 4. Receita total em relação ao número total de empregados no setor

Fonte: Cálculo próprio a partir de dados da International Telecommunication Union (ITU).

Nota: As linhas verticais indicam o ano de privatização.

O certo é que a análise desses indicadores parece contribuir para a visão de que, de um lado, os países que não privatizaram não tinham performance pior do que os que privatizaram. Isso fica evidente quando analisamos separadamente França e Inglaterra e os três países latino-americanos; e, ainda, quando observamos um comportamento similar dos indicadores entre países ao longo do tempo. De outro lado, fica claro que há uma diferença entre os países no que toca ao comportamento agregado do emprego no setor, com uma queda acentuada no caso inglês, que pode ser percebida também na Argentina. Esta diferença não pode ser atribuída à evolução tecnológica do setor, uma vez que esta atingiu de forma similar todos os países, mas deve ser buscada nas opções políticas adotadas paralelamente à privatização, como procuro mostrar nos estudos de caso.

5. Pressões convergentes

Não se pode negar que a privatização das operadoras de telefonia fixa foi fortemente influenciada por fatores exógenos à esfera política nacional, marcadamente: pressões dos organismos internacionais, crise fiscal do Estado e desenvolvimento tecnológico (Bartle, 2002; Thatcher, 2003). Esse ponto, relacionado aos fatores exógenos, é ainda mais saliente quando analisamos setores que no período recente foram marcados por uma significativa internacionalização, como é o caso das telecomunicações. Nesta parte mostro alguns fatores relacionados à crise do padrão intervencionista estatal, dentro do que chamo de pressões convergentes por mudança, dando ênfase ao setor de telecomunicações. Essas fontes de pressão se aproximam do que Ikemberry chamou de “contexto internacional”, e incluem os três fatores mencionados acima.

Nas palavras de Ikemberry (1990: 89): “I shall argue that privatization is not comprehensible simply in terms of national governments responding to interests and power of domestic groups. That is, privatization programs across developed and developing countries can be understood only with an appreciation of their international context. At one level international context in economic. Governments have faced common patterns of economic change since the late 1970s (...) also technological changes in telecommunication and financial sector have altered the constraints on government economic management (...) At another level, the international context (...) government elites monitor and at times, emulate or learn from policy innovations developed elsewhere (...) A sort of a common international political culture”. A seguir abordo esses fatores separadamente, mostrando de que maneira eles influenciaram as elites governamentais a repensar o papel do Estado, contribuindo para difusão da privatização pelo mundo.

5.1 O papel dos organismos internacionais

A regulação supranacional no setor de telecomunicações, assim como a atuação de empresas multinacionais, é anterior ao que hoje se entende por globalização. Logo após a invenção do telefone, em 1876, as empresas americanas rapidamente expandiram seus negócios para fora do país, processo que só foi interrompido pela nacionalização

das empresas, conforme mencionei anteriormente. A necessidade de compatibilizar os sistemas de troca de dados de forma a possibilitar a conexão entre as redes nacionais levou rapidamente à criação da União Internacional das Telecomunicações (ITU), em 1929, órgão que posteriormente se vinculou às Nações Unidas. A partir de 1984, com a quebra do monopólio e a fragmentação da AT&T americana nas Bell Operadoras e com a privatização parcial da British Telecom, a ITU tem atuado a favor da liberalização do setor.

Entretanto, até o final dos anos 1990 a organização permaneceu neutra no que toca à privatização. Entre seus membros estão principalmente representantes ministeriais dos países membros e representantes das empresas operadoras, que na maior parte dos casos também são, em alguma medida, controladas pelo Estado. A ITU foi extremamente importante na coordenação da liberalização e privatização do setor, pois sua estrutura funciona como um *locus* estável para o contato e intercâmbio de governos. Nas duas últimas décadas, diversos encontros sobre o tema, em diferentes países, foram promovidos pela entidade, sempre em torno de seu Comitê Consultivo Internacional (Hulsink, 1999). Num desses encontros Muller (1995), então presidente da instituição, declarou que: “The discussion highlighted problems posed by unclear guidelines for PTOs and continual meddling of politicians. One way to tackle these problems is to negotiate a contract between the State and the public operating companies (como é o caso do contrato celebrado na França com autorização do Parlamento). Another option is to sell PTO shares to the public”.

Além da ITU, existem outras organizações importantes que agiram explicitamente em favor da liberalização e, posteriormente, em favor da privatização do setor. A primeira é a Organização Mundial do Comércio (OMC), que desde a rodada Uruguai agiu no sentido de estabelecer o livre comércio para o setor de serviços. Thatcher (1999) chama atenção para a influência dos Estados Unidos na OMC, que teria, segundo o autor, pressionado para a entrada dos serviços de telecomunicação no Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT). Para este fim foi criado o Grupo de Negociação Básica em Telecomunicações, que seria responsável pelo acordo que daria origem, em 15 de fevereiro de 1997, ao Acordo sobre Serviços Telefônicos Básicos, determinando as regras para liberalização do setor.

Paralelamente ao acordo da OMC, a União Européia determinou as regras para liberação do setor dentro do próprio bloco. Entre 1983 e 1986 a Comissão Européia criou um grupo de trabalho, que para Dang-Nguyen, Schneider e Werle (1993: 19) tinha três

objetivos “legitimar a ação da EU no setor de telecomunicações junto às hostis PTT nacionais, criar uma coalizão de apoio para esta ação mobilizando aqueles que eram positivamente afetados pela ação da comunidade, estimulando e coordenando as várias iniciativas tomadas até então pela comissão”. Este trabalho foi conduzido pelo Senior Official Group for Telecommunications, um órgão consultivo do setor da Comissão de Telecomunicações, composto de funcionários públicos dos Estados membros, também criado em 1983. Entre seus principais membros estavam o European Centre of Enterprise with Public Participation and Enterprise of General Interest (CEEP) e representantes das empresas, e a European Conference for Post and Telecommunication (CEPT), criada em 1959. Segundo Dang-Nguyen, Schneider e Werle (1993), a CEPT mudou gradualmente de uma organização integrada pelos operadores de serviços de comunicações para uma organização integrada por reguladores ao longo dos anos 1990.

Este grupo de trabalho foi responsável pela realização, em 1987, do Green Paper on Telecommunication, que pedia a desregulamentação e competição para o setor, além de recomendar a separação entre operação e regulação do serviço de telecomunicações.³¹ Este foi enviado ao Parlamento e ao Conselho Econômico, num amplo processo de consulta, com a participação ativa dos Estados membros e dos principais grupos de interesse envolvidos, que incluíam a administração das empresas operadoras, as duas principais organizações de cúpula dos capitalistas Union of Industrial and Employers Confederation (UNICE), a European Telecommunication Producers (UCTEL) e a European Telecommunication Operators Association (ETNO), além de grupos ligados aos usuários e trabalhadores, como o Post, Telegraph and Telecommunication International (PTTI) e a ETUC (Central Sindical Européia). A PTTI passaria por uma rápida transformação nos fim dos anos 1990. Em 1997, ela se transformaria na Communication International (CI) que, por sua vez, se fundiria com outras organizações do setor para formar a Union Network International (UNI) em 2000. A posição da entidade foi desde o início favorável ao *status quo* e contrária à privatização.³²

³¹ Commission of the European Communities (1987) – Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunication Service and Equipment. COM (87) 290. Segundo este: “Given the complexity and multiplicity of the emerging telecommunications services, only the market can efficiently link the producer with consumer” (DaBler & Parker & Saal, 2001: 2).

³² European Commission (2000) – *Industrial Relations in Europe*. Secretary of Employment & Social Affairs. No ano de sua criação, a UNI contava com 900 sindicatos filiados distribuídos em 140 países, e representando 15,5 milhões de membros. A entidade tem obtido êxito em pressionar as empresas multinacionais para firmar acordos globais e em representar os trabalhadores em organismos internacionais e regionais (CWU, 2004).

Os trabalhos da União Européia foram fortemente influenciados pelas ações tomadas nos EUA e Inglaterra, contrabalançadas pela posição dos Estados mais favoráveis à presença estatal e à regulação, como a França, a Espanha e Portugal. Esta tese fica clara no trabalho de Thatcher (2001: 8), que mostra que na época não havia uma oposição entre os Estados membros e a Comissão ao longo das negociações em torno da reorganização do setor, mas sim uma divisão entre os países: “the lines of division were not the Commission versus national governments; rather, member states were often divided between the liberal group, led by Britain, which was later joined by West Germany, and a more restrictionist group often composed of France and southern states”.

As medidas propostas no Green Paper foram amplamente aceitas pela Comissão e pelo Parlamento, que implementou suas diretrizes por meio de uma série de diretivas baixadas a partir de 1988. Em 1993 a União Européia decidiu que os países membros deveriam liberalizar completamente o setor em janeiro de 1998, permitindo, contudo, que a data fosse prorrogada em alguns casos. Esta concessão buscava contornar a oposição dos países mais atrasados no desenvolvimento do setor, como Portugal, Espanha e Grécia.

No meio tempo, entre as diretivas editadas pela UE, as mais relevantes diziam respeito às regras para interconexão e, principalmente, à mudança do conceito de “serviço público”, tradicionalmente provido pelo Estado, para o conceito de “serviço de interesse geral”, provido por quem quer que seja, sob a regulamentação estatal.³³ Para Thatcher (2001), as empresas aceitaram colaborar com a liberalização, pois acreditavam que a possível perda de mercado interno poderia ser compensada pelo crescimento no mercado externo. Esta conclusão é importante, pois permite ligar a abertura na Europa às discussões sobre a liberalização do setor na OMC. Além disso, ela mostra a importância da estratégia das empresas, agindo por meio da CEEP, no sentido de deixar a questão da privatização de fora das negociações, bem como o esforço para manter as empresas intactas, evitando a fragmentação e o enfraquecimento das corporações no plano internacional.

A tensão entre o papel do Estado como provedor e ao mesmo tempo como regulador não demoraria a aparecer nas discussões da Comissão Européia, como fica claro nos relatórios feitos no início de 2000. Segundo o European Policy Committee (2002: 6): “Problems due to the potential tension between the dual role of government as

³³ Bizaguet (2000) mostra os meandros da briga jurídica entre os países membros que levou à inclusão do conceito de “serviço de interesse geral” no artigo 16 do Tratado de Amsterdã.

regulator and owner need to be reduced (...) in many cases privatisation, combined with measures ensuring contestable markets, can contribute to a more transparent and efficient regulatory framework”. Na página 24 do mesmo trabalho, o órgão afirma ser preciso monitorar a ação das empresas do setor de telecomunicações e considerar em que medida a continuidade do modelo de propriedade estatal para o setor é compatível com “well-functioning, liberalised markets”. O European Policy Committee (2002: 6) também faz a seguinte recomendação para solucionar o problema de o governo ser ao mesmo tempo regulador e produtor: “In many cases privatisation, combined with measures ensuring contestable markets, can contribute to a more transparent and efficient regulatory framework”.

A participação da ITU dando assistência técnica aos processos de privatização foi extremamente relevante, principalmente nos países latino-americanos, assim como também a do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, que chegou a montar uma cartilha e dar ajuda técnica e financeira para viabilizar os programas de privatização entre os países devedores.³⁴ A importância destas e de outras organizações internacionais como o Instituto Adam Smith e a Reason Foundation, sediadas na Inglaterra, na difusão da privatização é salientada também por Hall (1986), para quem elas tiveram um papel-chave na disseminação das idéias liberais e das políticas de “reforma”, ou alternativas ao modelo intervencionista. Esta posição é defendida também por Ikemberry (1990: 100), para quem “Multilateral agencies and other external actors provide information and resources that serve to create or strengthen reform coalitions. A sort of a triple reform alliance takes roots between outside government agencies, state officials, and private sector groups”. A posição dessas instituições na defesa do liberalismo foi favorecida, por sua vez, pela crise fiscal do Estado, tal como apresento a seguir. Mas antes comento brevemente a relação entre as pressões discutidas acima e a opinião pública a respeito da relação entre elas e a privatização.

Essas pressões internacionais estão em grande parte ligadas ao que se entende hoje por globalização, que além da liberalização mundial do comércio possibilitada pelo estabelecimento de tratados como o da Organização Mundial do Comércio e da União Européia, engloba também a internacionalização das empresas e das agências multilaterais. Em uma pesquisa de opinião na Europa, fica clara a percepção popular de

³⁴ O papel do FMI é analisado por Brune, Garret e Kogut (2004: 213), que concluem que sua influência é mais indireta do que direta. O Banco Mundial, por sua vez, teve um papel muito importante em algumas privatizações ao emprestar dinheiro e “expertise”, mas na privatização da telefonia seu papel foi reduzido, ao menos nos países analisados.

que este movimento globalizante está intimamente associado à privatização, entre outras reformas estruturais. Esta opinião, entretanto, varia de país para país, sendo mais acentuada na França, onde a privatização em larga escala demorou mais para ser adotada do que na Inglaterra. Na França, em 2000, 50,6% das pessoas concordavam plenamente com a proposição de que a globalização impulsionava a adoção da privatização dos serviços públicos na Europa. Na Inglaterra, no mesmo ano, 32,2% dos entrevistados tinham esta posição.³⁵

5. 2 A crise fiscal do Estado

A crise econômica mundial nos anos de 1970 repercutiu diretamente nos Estados nacionais, deflagrando a abertura de um amplo e longo debate sobre suas origens e as receitas para saná-la. Uma característica comum dos estudos sobre o tema é o relativo abandono das explicações puramente econômicas da crise e a busca de explicações que incorporam o sistema político e os atores sociais. A contestação dos benefícios do Estado de Bem-Estar e do intervencionismo estatal na economia partiram primeiramente das críticas liberais à intervenção do Estado para além das garantias liberais mínimas, entendidas como o direito à segurança, à propriedade e à educação, lançando o que se convencionou chamar de neoliberalismo.

A ascensão e o declínio das nações, escrito por Olson, em 1982, sintetiza alguns dos principais argumentos neoliberais a respeito dos efeitos perversos da expansão do Estado. A proliferação de grupos na sociedade e sua crescente organização, aliadas à capacidade desigual de ação coletiva favoreceriam a rigidez social e a adoção de políticas públicas orientadas para interesses “estreitos”, em detrimento da coletividade. A tendência dos sindicatos de se preocuparem apenas com os sócios, em detrimento do bem-estar coletivo, só poderia ser contornada por organizações abrangentes, que levassem os líderes a considerar os interesses dos não-sócios e a proteger os filiados contra a busca míope dos interesses de curto prazo.

Num contexto internacional de crise econômica, as chamadas “coalizões distributivas” dificultariam a mudança responsável das políticas públicas visando combater qualquer legislação conquistada pelos “interesses especiais”. Esses “direitos adquiridos” seriam, na verdade, a causa dos desajustes econômicos e da exploração de

³⁵ Eurobarometer 55.1 (2001) – Les Européens, la Globalisation et la Liberalization. Printemps.

uns setores sociais por outros, promovendo o que o autor chamou de “trustificação” da sociedade. Em situação de recessão, quando a economia deixa de ser um jogo de soma positiva, a defesa das posições cristalizadas no modelo intervencionista de ação estatal pelos interesses especiais dificulta a mudança responsável deste padrão. Além disso, essas coalizões distributivas dificultam também a reestruturação produtiva nas empresas e a adoção de novas tecnologias, contribuindo para a estagnação econômica.

Este problema diagnosticado pelo autor é agravado pelo fato de os grupos não competirem em um mercado livre, havendo uma clara assimetria entre eles no que diz respeito à capacidade de ação. Para Olson, a ação do governo não é necessariamente um resultado “paretiano ótimo”, que reflete o equilíbrio entre os grupos em sua competição por legislação favorável ou subsídios, nem a expressão do maior número, contida na idéia do eleitor mediano. Essas conclusões desmontaram o pressuposto pluralista de que a oferta de grupo é elástica, e de que a atitude predatória de um grupo acaba sempre sendo contrabalançada pela ação de outro grupo afetado. Para Olson, os grupos pequenos têm uma vantagem intrínseca para se organizar, dada pelo menor custo de controle do comportamento oportunista. Grandes grupos, por sua vez, teriam de recorrer sempre ao uso de incentivos seletivos aos seus membros, o que exclui os não-membros e coloca em xeque o papel desses grupos na obtenção de um bem coletivo ou, de outra forma, sua contribuição para o bem-estar de todo o conjunto da sociedade.³⁶

A tese de que grupos pequenos têm maior capacidade para agir coletivamente é apoiada também por Becker (1983), para quem os grupos que obtêm êxito ao pressionar o governo tendem a ser menores do que os que arcam com os custos das vantagens obtidas pelos primeiros. Becker (1983: 395), contudo, chama atenção para o fato de que o sucesso de um grupo, ou sua eficiência, na tentativa de influenciar o governo não deve ser contabilizado apenas em termos da influência negativa do tamanho do grupo, ou da perspectiva da capacidade para controlar os “caronas”, mas também deve levar em conta o tamanho do grupo como um fator positivo, que possibilitaria certos ganhos de escala na “produção da pressão”.

As ambigüidades e limitações do Estado de Bem-Estar não apareceram apenas nas críticas da “direita”, mas foram abordadas também por teóricos de orientação marxista. A ligação entre o crescimento do Estado e a evolução do capitalismo proposta por O’Connor é um marco das análises sociológicas do intervencionismo estatal. Para o

³⁶ Sobre a idéia do “poder reativo”, ver Galbraith (1952). A visão de que os objetivos políticos dos grupos de interesse é a barganha por leis e subsídios aparece em Stigler (1988), e Becker (1983).

autor, o capitalismo demanda uma crescente socialização dos custos de produção e o controle contínuo das externalidades negativas geradas no decorrer do desenvolvimento através da intervenção do Estado. Em seu livro, *A crise fiscal do Estado*, O'Connor (1973:183) afirma que: “To ensure that technological development would not stagnate, the State was compelled to extend the range of State enterprise to industrial activities private capital would not undertake”.

Na visão de O'Connor, a nacionalização e a criação de empresas pelo Estado não estaria associada necessariamente a nenhuma ideologia ou ação particular, mas aos imperativos da acumulação capitalista e de legitimação da ordem política e econômica. Mais precisamente, o autor chama atenção para a relação complementar entre a ação do setor estatal e do setor monopolista da economia, com o objetivo de acelerar a acumulação de capital neste último. A demanda crescente pelo consumo de “bens coletivos” apenas reforçaria esta aliança, uma vez que o Estado se veria impelido a produzir diretamente os bens ou a contratar seu provimento junto ao setor monopolista privado.

A ação do Estado buscaria não apenas garantir a demanda por bens e serviços produzidos no setor monopolista, como também diminuir os custos desse setor através da socialização dos custos de reprodução da mão-de-obra. Segundo O'Connor (1973:179): “The purpose and effect of State enterprise is to underwrite private profit (...) Nationalization of industry and the development of State enterprise typically have not resulted in surplus and lower taxes or price, but rather in the new State debt and increase State fiscal dependence”. A tese de O'Connor colocou em xeque os benefícios da empresa estatal. É verdade que intuitivamente a posse de empresas pelo Estado parece uma boa alternativa, uma vez que o lucro seria apropriado “coletivamente”, mas, como já havia sinalizado Adam Smith, nada garante a boa gerência estatal e a reversão dos lucros para os cofres públicos. Além do mais, mesmo que seja gerida com eficiência, na concepção marxista a nacionalização no capitalismo acaba por servir mais aos interesses dos próprios capitalistas do que aos trabalhadores.³⁷

Sua análise aponta, ainda, para outro aspecto importante da aliança entre os setores estatal e monopolista, a saber, o fato de ela contar também com o apoio dos trabalhadores e sindicatos dos dois setores. Exatamente o contrário do que acontece com os trabalhadores do setor concorrencial, em que as unidades são menores e dispersas,

³⁷ Esta visão de que a nacionalização pura e simplesmente não resolve o problema dos trabalhadores é comum à maior parte das análises marxistas (Poulantzas, 1973).

dificultando a organização. As raízes estruturais da crise fiscal do Estado de Bem-Estar expressam, para O'Connor, a contradição inerente ao desenvolvimento capitalista, fruto da separação entre a propriedade dos meios de produção e a força de trabalho e das necessidades de acumulação e legitimação. A dinâmica e natureza das coalizões de apoio às políticas estatais entre os grupos sociais é uma das principais variáveis apontadas pelo autor para explicar determinado padrão de intervenção estatal, assim como suas chances de sobrevivência ao longo do desenvolvimento da sociedade industrial.

As tentativas de reformar o Estado nos últimos 20 anos podem ser melhor compreendidas se, além de observarmos o impacto da crise econômica e fiscal do Estado, não perdermos de vista as transformações tecnológicas e mudanças na estrutura produtiva e na composição ocupacional que contribuem tanto para o deslocamento das coalizões de poder (as que chegam efetivamente aos postos do estado ou são representadas pelas políticas adotadas por esses), como para alterações nos custos relativos de determinada solução política para os problemas do desenvolvimento, como é o caso da formação do setor produtivo estatal. As alianças entre os grupos sociais para fazer valer seus interesses no plano político, que outrora suportou o “Estado intervencionista”, são contingentes à evolução da sociedade industrial.

A capacidade de influência dos sindicatos é diretamente modificada por tais alterações, dado que os setores tradicionalmente mais poderosos e consolidados do sindicalismo foram os que mais perderam espaço na “nova” sociedade, ao passo que setores tradicionalmente menos organizados foram os que mais ganharam importância.³⁸ Foi neste contexto de crise econômica e mudanças estruturais, do qual faz parte também a globalização, que diferentes governos passaram a adotar um conjunto de medidas mais ou menos semelhantes para corrigir os desequilíbrios fiscais e retomar as condições para o desenvolvimento. Esse conjunto de políticas, também chamado de “reforma do Estado” ou reformas estruturais, tem como objetivo recompor a base de apoio do Estado em torno de um novo modelo de ação estatal. Aponte, ainda, que a dinâmica da formação de “novas” alianças ou coalizões é um ponto fundamental das análises de reforma.

A crise fiscal do Estado é apontada por diferentes autores como um fator importante para explicar a retração do Estado, sendo invocada com frequência nos

³⁸ No caso dos sindicatos, por exemplo, é ilustrativo que organizações com poder expressivo, como o de carvoeiros na Inglaterra, tenham simplesmente perdido quase toda a sua base de representação devido à utilização de outras fontes de energia e à quase extinção do emprego no setor. Não quero dizer que este fator é o único determinante para explicar a perda de influência dos sindicatos, numa chave estruturalista, mas apenas apontar sua relevância, ao que devemos somar os fatores organizacionais e institucionais.

discursos políticos justificando a adoção da privatização. Tanto na América Latina como na Europa, as receitas com privatização aparecem com destaque nos textos governamentais relativos ao planejamento econômico, não apenas externo como interno. Isso pode ser observado em alguns países latino-americanos que usaram a privatização para mostrar aos credores, principalmente ao FMI e ao Banco Mundial, que se esforçavam para melhorar sua posição fiscal. Mas um fenômeno similar pode ser observado também em países da União Européia que têm que justificar sua situação fiscal perante a Comissão Européia.

No caso de gastos acima dos limites previstos pelo organismo, estes países devem apresentar planos para o saneamento e o enquadramento nos patamares dispostos no Tratado de Maastrich, de 1992, cujo protocolo que regula o artigo 104c coloca como valor de referência um déficit abaixo de 3% do PIB e um débito abaixo de 60% do PIB. Como observa Bizaguet (2000), ex-presidente da CEEP, o impacto dessa medida sobre a decisão dos Estados membros de aderir à privatização foi extremamente importante: “We can also see how in order to satisfy the criteria associated with EURO, some of our States, in an attempt to achieve a budgetary balance that has at times proved elusive, have speeded up privatisation with the sole aim of drastically reducing national debt”.

Na literatura sobre o tema há uma controvérsia quanto a quais desses dois indicadores da crise fiscal são mais importantes para explicar a adesão à política de privatização. Bortolotti, Fantini e Siniscalco (2001), por exemplo, mostram que a privatização está associada a altos níveis de dívida pública. Já outros autores, como Sheshinski e López-Calva (1999), afirmam que o déficit público parece ser um preditor mais eficiente que a dívida para este tipo de explicação.³⁹ Entretanto, essas duas variáveis possuem uma relação estreita, uma vez que uma dívida maior impele o país a pagar mais encargos e, assim, pressiona o déficit público. Desta forma, podemos esperar que quanto maior for a pressão fiscal e o endividamento, maior será o incentivo para privatizar. Mas, se a crise fiscal parece contribuir de forma agregada para adoção da política de privatização, não decorre diretamente daí a existência de um padrão claro entre a crise fiscal, medida pelo déficit e pela dívida, e a privatização das empresas de telefonia em particular.

A crise fiscal está, contudo, presente em todos os países que privatizaram até 1998. Esta data é emblemática, pois marca tanto a liberalização do setor entre os

³⁹ Enquanto para Sheshinski e López-Calva (1999) o déficit é positivamente associado à privatização, para outros autores, como Li e Xu (2002), o déficit possui um efeito contrário sobre a mesma.

membros da Comunidade Européia, como o primeiro ano de vigência do acordo para o setor celebrado entre os países membros da Organização Mundial do Comércio. A partir da segunda metade da década de 1990, mesmo países financeiramente saudáveis, como a Noruega, a Finlândia e a Suíça começam a privatizar. Ao que parece, muitos desses países privatizaram para não perder o bonde da história, ou simplesmente porque a privatização parecia funcionar em outros países.⁴⁰ Na tabela abaixo apresento os dois principais indicadores da crise fiscal do Estado para os países analisados, juntamente com um indicador do mercado de trabalho.

Tabela 7: Indicadores da crise fiscal do Estado

País	França	Inglaterra	Brasil	México	Argentina
Déficit*	-6,6%	-4,4%	-7,3%	-4,6%	-1,9%
Dívida**	68,2%	60,7%	42,4%	44,4%	44,0%
Desemprego***	12,3%	11,4%	9,0%	2,7%	7,3%

Fonte: * Registrado um ano antes da privatização. FMI (2004) – *Government Finance Statistics Yearbook*, “Overall deficit/surplus” (% PIB). ** Dívida Pública do Governo Central (% PIB), registrada no ano da privatização. Economist Intelligence Unit. *** Registrado no ano da primeira oferta de privatização. Organização Mundial do Trabalho (2002) – *Statistics*. Paris.

No ano da privatização da British Telecom, o déficit público inglês era de -2,6% do PIB, contra -4,4% no ano anterior. No ano de privatização da France Telecom, o déficit francês estava na casa de -3,0% do PIB, contra -6,6% no ano anterior. No caso do México, o déficit no momento da privatização da Telemex era de -2,3% do PIB, contra -4,6% no ano anterior. Todos esses países contavam também com uma elevada dívida pública, tanto no ano da privatização como no ano anterior. Na Inglaterra, a dívida total era de 60,7% do PIB no ano da privatização. Na França, a dívida estava em 68,2% do PIB, no Brasil em 42,4%, e no México em 47,4%. A Argentina vivia uma situação similar de crise fiscal, agravada pela hiperinflação.

No entanto, a privatização nesses países não coincidiu necessariamente com o período mais acirrado da crise. O pico do déficit argentino de 1980 até a privatização da Entel foi em 1983, um período de poucas privatizações. No Brasil, o auge do déficit foi

⁴⁰ Segundo Ikemberry (1990) o ambiente internacional competitivo contribui para que as inovações políticas sejam aprendidas ou imitadas porque todos os Estados estão atrás de maior eficiência e têm objetivos comuns.

em 1989, período em que a privatização ainda ensaiava seus primeiros passos no país. Esses fatos corroboram com a afirmação de que a privatização não deriva mecanicamente das necessidades econômicas e que precisa ser explicada também por fatores políticos, como sugerido por Box (1997) ao analisar a privatização entre os países da OECD.

5.3 Mudanças tecnológicas

A intervenção do Estado no setor de telecomunicações foi fortemente motivada pelo fato de os serviços de telecomunicações se caracterizarem como um bem público. Este tipo de bem, indivisível e de consumo não excludente, geralmente não encontra ninguém disposto a fornecê-lo, dado o incentivo para o comportamento oportunista. Além disso, existe uma forte barreira de entrada no setor, em decorrência do alto investimento necessário e do enorme ganho de escala embutido na operação. Essas características favorecem a formação de um mercado com um único provedor, capaz de eliminar, ou internalizar, as incertezas quanto ao retorno do investimento no longo prazo. Além dessas “falhas de mercado” presentes no setor existem também importantes externalidades positivas ligadas ao serviço de telecomunicações que tornam necessária sua produção para que outros ramos da economia se desenvolvam, por questões de interesse nacional, e militares, e por questões de justiça social.

Algumas alterações tecnológicas contribuíram, contudo, para quebrar esta idéia de que as telecomunicações são um “monopólio natural” pelo qual somente o Estado pode se responsabilizar, de forma a garantir um serviço eficiente e universal. Esta idéia fica clara no texto seminal de Eli Noam, de 1987, *The public telecommunication network: a concept in transition*. O desenvolvimento de novas tecnologias de transmissão de dados, com a introdução da fibra ótica, da digitalização das linhas e, posteriormente, da transmissão por ondas, resultou em uma verdadeira revolução no setor de telecomunicações. Essas invenções possibilitaram o compartilhamento das redes de distribuição existentes, o que, juntamente com a criação da telefonia móvel, permitiu o surgimento de novos operadores e mercados mais competitivos em alguns segmentos, minando os argumentos de que o setor seria caracterizado por um “monopólio natural”.

Essas alterações foram evocadas pelos grupos favoráveis à liberalização do setor e à privatização nas discussões sobre o tema, em praticamente todos os países da

América Latina e Europa. Parodiando North (1990), é possível dizer que essas mudanças contribuíram para alterar os preços relativos que caracterizavam o equilíbrio institucional anterior, montado ao redor da idéia do monopólio natural e da operadora estatal de telecomunicações, juntamente com o controle ministerial. Assim como a crise fiscal, a alteração tecnológica tem um papel fundamental na reorganização institucional do SOE e, mais especificamente, do setor de telecomunicações, no sentido da liberalização e da privatização das operadoras estatais tradicionais.

6. Do Estado positivo ao Estado regulador?

A idéia da intervenção direta do Estado na economia não é nova, impulsionada pelas falhas na economia de mercado, nem é nova a intervenção no setor de telecomunicações, que, como mostrei, remonta ao fim do século XIX. Da mesma forma, não é nova a concepção de que a melhor solução para corrigir essas falhas é algum padrão de intervenção regulado pelo Estado, que não a produção direta. Adam Smith (1985: 173) foi um dos primeiros economistas a afirmar a importância da ação do Estado nas áreas que “embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza, que o lucro jamais conseguirá compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos” dispostos a investir nelas seu capital, como saúde, justiça e educação. Apesar de mostrar a importância da ação estatal nessas áreas, em nenhum momento Smith afirma a necessidade de o Estado mantê-las, ou mesmo administrá-las diretamente, o que deveria ser deixado a cargo de comissários ou encarregados. Esses, por sua vez, deveriam ser fiscalizados por tribunais criados e controlados pelo Parlamento especificamente para inspecionar sua conduta, impedindo a corrupção e garantindo o interesse coletivo.

A idéia de que o Estado deveria garantir a provisão de bens coletivos encontra fundamento tanto no próprio liberalismo, como no keynesianismo, este sim responsável pelo aumento significativo da participação do Estado na economia dos países capitalistas. Apesar da distância temporal e das diferenças com relação a alguns fundamentos econômicos, a visão de Keynes (1978: 122) sobre a intervenção estatal se assemelha de certa forma à proposta pelo pai do liberalismo: “o progresso reside no desenvolvimento e reconhecimento de entidades semi-autônomas dentro do Estado (...) autônomas dentro das limitações que lhe são prescritas, sendo, porém sujeitas, em última instância, à soberania da democracia expressa através do Parlamento”. Sua receita para a recuperação afirma a necessidade de o Estado estimular o investimento privado, mas em nenhum momento se mostra favorável à nacionalização.

Como Smith, Keynes (1978: 122-3) reconhece que algumas obras e empresas de utilidade pública “que requerem grande capital fixo” precisam ser “semi-socializadas”. A ação direta do Estado como produtor de bens e serviços não seria, contudo, estrutural, mas conjuntural: “precisamos manter flexíveis os nossos espíritos com relação às formas deste semi-socialismo. Devemos nos aproveitar plenamente das tendências naturais da

época, e provavelmente devamos preferir as corporações semi-autônomas a órgãos do governo central pelos quais ministros de Estado sejam diretamente responsáveis (...) Para o governo, o mais importante não é fazer coisas que os indivíduos já estejam fazendo, e fazê-las um pouco melhor ou um pouco pior, mas fazer aquelas coisas que atualmente deixam de ser feitas”.

Pode-se dizer que na concepção de Keynes a empresa estatal assumia um caráter complementar e transitório, neste ponto compatível com a concepção de Adam Smith. A teoria de Keynes abriu os horizontes para a economia mista, mas não defendeu necessariamente o estabelecimento do setor empresarial estatal. O fundamental para Keynes (1983: 256) não era a posse de empresas pelo Estado, mas o controle do investimento: “não se vê nenhuma razão evidente que justifique um Socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir”. Esta concepção do papel do Estado se distancia tanto da posição neoliberal como da posição marxista, para a qual a única solução para a correção das falhas de mercado é a abolição da propriedade privada.

A crença na regulação expressa nas idéias de Smith e Keynes esbarra nas conclusões de alguns autores como Holcombe (1911), para quem as tentativas de regulação no setor de telecomunicações tenderiam sempre a cair na captura, em linha com os argumentos dos teóricos da escola de Chicago décadas depois. Isso porque os interesses dos poucos produtores, num mercado monopolista, são mais organizados e têm mais capacidade de pressão que os consumidores. Mas esta visão tem mudado, em grande parte devido a novas formas de regulação e às mudanças tecnológicas no setor mencionadas anteriormente, estabelecendo um novo papel para o Estado no setor do “Estado positivo” para o “Estado regulador” (Majone, 1997; Grande, 1994). No gráfico abaixo apresento a evolução do número de agências reguladoras independentes criadas no setor de telecomunicações junto aos membros da ITU, revelando sua rápida difusão.

Gráfico 5. Número de Agências Reguladoras Criadas no Mundo (acumulativo)

Fonte: ITU. World Telecommunication Development Report (2005)

Em seu trabalho, Majone (1994: 1350) chamou atenção para o fato de que as mudanças econômicas e tecnológicas mencionadas tornam desnecessário que o Estado mantenha um setor produtivo estatal *oversight*, ou excessivo. Mas o autor não concorda com a idéia de que a criação de agências reguladoras independentes seja a única solução para o setor após a privatização, e observa que esta opção é a mais adequada ao mercado privado. Para ele, a crise das indústrias nacionalizadas é mais uma questão de falha de regulação do que de eficiência produtiva, e nada garante a princípio que essas falhas não se repetirão no novo cenário, o que dependeria do arranjo institucional escolhido. Thatcher (2002: 954), comentando a este respeito, afirma que: “whereas in the positive state governments and generalists bureaucracies were often the prisoners of a corporatist culture and the interest of producers, IRAs (...) can obtain procedural legitimacy through more transparent and pluralist policy-making and greater accountability than offered by state ownership and regulation by government”.

7. Conclusão.

Diversos trabalhos sobre a privatização na América Latina se equivocam ao achar que a ingerência foi um fenômeno restrito à região, explicando a presumível maior ineficiência com fatores "culturais", fraquezas institucionais e ausência de burocracias "weberianas". Procurei mostrar nesta parte alguns determinantes da intervenção estatal no setor de telecomunicações e algumas características da presença estatal em cada país e região. Ao fim da década de 1970 a estrutura institucional do setor de telecomunicações era praticamente a mesma em todo o mundo, centrada nas operadoras públicas monopolistas de telefonia e no controle ministerial. As diferenças entre os países eram pequenas e diziam respeito basicamente ao grau de autonomia das empresas e ao status da mão-de-obra contratada que a ela se relacionava.

Mostrei também algumas pressões comuns por mudança no setor, dadas pela crise fiscal e pela inovação tecnológica, que mudou os “preços” do setor, para usar a expressão de North (1990), e assim pressionou por um novo equilíbrio entre os atores envolvidos. Não restam dúvidas de que a nova conjuntura de crise favoreceu a expansão do monetarismo e do liberalismo, enfraquecendo a orientação keynesiana anterior e as posições favoráveis ao maior intervencionismo que sustentavam o “consenso do pós-guerra”, para usar o termo de Hall (1992). Para Hall (1986), tais alterações teriam mudado o equilíbrio de forças entre os atores políticos e econômicos, possibilitando, no caso inglês, a retomada do poder pelo partido conservador em 1979.

A adoção de políticas liberalizantes pelo governo conservador na Inglaterra, como solução para os problemas econômicos enfrentados pelo país, foi a alternativa dada ao eleitorado, que aceitou a argumentação de que as causas da crise estavam na política intervencionista de cunho keynesiano promovida pelos governos trabalhistas e de certa forma mantida pelos conservadores, pelo menos nos anos 1970. O que nem todos os autores parecem ver é que este padrão de intervenção estatal, sustentado pelo consenso mencionado por Peter Hall, e desafiado pela crise econômica é similar ao representado pelo “modelo desenvolvimentista”, adotado nos países latino-americanos (Bielschowsky, 1996; Salum & Kugelmas, 1993).

Ao afirmar a importância desses fatores convergentes para explicar a privatização não pretendi, contudo, minimizar o impacto das instituições sobre os diferentes programas implementados em cada país. Ao contrário, a observação da importância da

econômica e crise fiscal do Estado, das mudanças tecnológicas, e da pressão exercida pelas organizações internacionais para explicar a privatização no setor de telecomunicações só faz ressaltar as diferentes respostas e trajetórias observadas em cada país frente a essas pressões convergentes por mudança. Esses fatores convergentes que impulsionaram a adoção da privatização são importantes para compreensão dos motivos que levaram diferentes governos a adotar as reformas, mas não podem explicar sozinhos seu escopo, seu formato e seu timing. Essas variações devem ser buscadas nas diferenças entre os sistemas políticos e de intermediação de interesses de cada país. Nos dois capítulos que se seguem procuro mostrar como essas pressões são processadas pelas estruturas que integram o processo decisório em cada um dos países analisados e dimensionar seu impacto sobre os resultados alcançados.

Capítulo 3. Estudos de caso: a privatização das telecomunicações na Inglaterra, França, Argentina e México

1. Introdução

No capítulo anterior procurei fornecer alguns elementos gerais para a compreensão da adoção da política de privatização e sua difusão na América Latina e na Europa Ocidental, mostrando a forma como se processou a intervenção estatal nas empresas operadoras de telefonia fixa, suas causas, e alguns aspectos gerais da evolução do setor até o início da década de 2000. No mesmo capítulo procurei também discutir brevemente alguns fatores que impulsionaram a convergência entre diferentes países na reorganização do setor, no sentido da adoção de três políticas mestras: privatização, liberalização e nova regulação. Entretanto, apesar da convergência, mostrei também que é possível achar algumas diferenças importantes entre os programas implementados em cada país.

Essas diferenças podem ser observadas ao atentarmos para os seguintes aspectos da reorganização do setor: primeiro, nem todos os países terem privatizado por completo suas empresas de telefonia fixa. Em alguns casos os países adotaram uma estratégia gradual, realizando a venda parcial ou total em diversas etapas. Segundo, a constatação de que alguns países mantiveram um claro controle sobre o capital externo no setor, mesmo depois da retirada do Estado. Terceiro, alguns países dividiram a empresa antes de privatizar, enquanto outros fundiram, ou simplesmente a mantiveram como estava. Quarto, a interação entre governo e sindicatos variou significativamente de país para país. Em alguns casos os sindicatos apoiaram a privatização e em outros casos se opuseram a ela. E em alguns casos os sindicatos foram capazes de preservar o emprego e lograr outras conquistas ao longo do processo de privatização e em outros não.

Essas divergências entre os países na condução do processo de privatização não podem ser explicadas com base nos argumentos convergentes apresentados no capítulo anterior. No presente capítulo procuro reconstituir o processo de privatização em alguns países, mostrando que essas diferenças podem ser explicadas apenas quando nos remetemos às instituições específicas que compõem o sistema decisório e aos principais atores vinculados a essas instituições ou, para usar o conceito de Immergut, ao contexto

institucional de cada país. Para isso, apresento uma análise detalhada da privatização em dois dos principais países da Europa, Inglaterra e França, e dois países igualmente importantes da América Latina, México e Argentina. A análise do processo decisório nesses países tem como objetivo examinar o impacto dos dois conjuntos de variáveis institucionais, mencionados no primeiro capítulo, sobre a privatização das operadoras estatais em cada um deles. Desta forma, a exposição de cada país contém uma análise do sistema político decisório e de intermediação de interesse e o detalhamento do percurso da política de privatização desde o período de preparação da lei até sua implementação.

2. Paradigmas europeus: dois estilos de privatização

O crescimento do setor público estatal na Inglaterra deu-se de forma mais acentuada a partir de 1945, durante o primeiro governo do Partido Trabalhista após a Guerra. E os conservadores fizeram pouco contra esta expansão quando reassumiram o poder em 1951. Pelo contrário, embora houvessem criticado as nacionalizações do período anterior, acabaram por avalizar a intervenção estatal, encampando a idéia da economia mista (Shonfield, 1968). Como observam MacAllister e Studlar (1989: 159): “Despite their rhetoric, successive Conservative governments did little to reduce nationalizations (...) The Conservatives, by large, tried to maintained the status quo on nationalizations, but they even selectively developed plans for partial ownership of various firms and were responsible for creating the National Economic Development Council, in the early 1960s as an attempt at public-private collaboration in economic planning”. A posição do partido, entretanto, mudaria radicalmente depois da crise econômica e das enormes disputas entre os sindicatos e o governo, mesmo durante os mandatos trabalhistas, nos anos de 1970.

Depois de 1979, sob o governo de Margareth Thatcher, a Inglaterra adotou de forma pioneira a política de privatização, servindo de exemplo aos outros países. Segundo levantamento de Bortolotti (2005), entre 1977 e 2004, o país levantou uma receita superior a 117 bilhões de dólares, com a venda das estatais. Este valor deixa a Inglaterra com a segunda maior receita gerada com a venda de empresas do Estado no período, atrás somente da Itália. A maior parte deste valor foi arrecadada entre 1986 e 1987, e as empresas que geraram maior receita foram a British Petroleum, a British Gas e a British Telecom, ao redor de 41% do total. Ainda segundo dados de Bortolotti (2005), a França ficou em quarto lugar, com uma receita de 68,2 bilhões de euros, ou 84,4 bilhões de dólares. Para se ter um parâmetro na América Latina, o Brasil, o país da região com a maior arrecadação, levantou pouco mais de 71 bilhões com a privatização entre 1990 e 2002 (BNDES, 2004).⁴¹

⁴¹ A participação do Setor Produtivo Estatal nos dois países diferiu significativamente apesar de a participação do Estado no emprego total e nos gastos em relação ao PIB ter sido praticamente a mesma até 1980. Em 1991, após o pico das privatizações na Inglaterra, o impacto do SPE era de 4,4% do PIB na Inglaterra, contra 17,6% na França (Bizaguet, 2000). Em 1999 este índice estava em 11,8% na França e 2,3% na Inglaterra. Apesar de não ser comparável a princípio, Hall (1986) mostra que o peso do SPE na Inglaterra era de 10,5% do PIB em 1979, passando para 6,5% em 1988.

A França é um país tradicionalmente estatista, e já no século XVIII adotou o conceito de serviço de interesse público na constituição, que levou à estatização de diversos setores (Hall, 1986). A intervenção se aprofundou após a Segunda Grande Guerra quando houve uma nova onda de estatizações promovidas por de Gaulle, entre 1944 e 1946. Como mostra Hall (1986: 139), desde de Gaulle: “A economia francesa tem seguido um padrão de crescimento liderado pelo Estado”.

A constituição de 1946, no seu preâmbulo, determinava que toda a empresa que fornecesse um serviço público nacional ou que operasse um monopólio deveria ser de propriedade do Estado, o que foi mantido pela revisão constitucional de 1958. Em seu artigo 34, a Constituição determina que qualquer nacionalização ou “transferência de propriedade para o setor privado” deve ser acompanhada de lei específica aprovada pelo Parlamento. A estratégia “desenvolvimentista” adotada pelo Estado francês foi de apoio à industrialização, principalmente no setor de bens de capital, e à modernização, em uma sociedade que até a década de 1940 era composta por pequenos agricultores e um fraco setor industrial.⁴²

Como na Inglaterra, onde foi criado o National Enterprise Board, o crescimento da intervenção francesa foi acompanhado da criação de toda uma estrutura voltada para o planejamento, como a Agência Nacional de Dados (INSEE), a Escola Nacional de Administração, o Conselho Econômico e Social e as Comissões de Planejamento, que abrigavam representantes de toda a sociedade (sindicatos, associações, empresas). Em nenhum momento o planejamento buscou suprimir o mercado, mas contribuir para o seu bom funcionamento, forjando uma aliança capaz de industrializar o país. No fim dos anos 1960, essa estrutura de planejamento se assentou em acordos bilaterais entre a burocracia e os empresários, que isolaram parte dos sindicatos divididos por “profundas divisões doutrinárias e organizacionais” (Hall, 1986: 218). Segundo Hall (1986: 158): “Por mais de 30 anos os representantes dos empregados tiveram um papel pequeno no processo de planejamento”.⁴³

Os socialistas promoveram uma nova onda de estatizações quando assumiram o governo em 1982, em uma aliança com os comunistas. Foram estatizadas empresas em diversos setores, inclusive o financeiro, conferindo ao Estado um amplo controle sobre o

⁴² Para Hall (1986: 139) a economia francesa até a Segunda Grande Guerra se caracterizava pelo subdesenvolvimento, o que foi contornado pela crescente intervenção estatal: “Os arquitetos das instituições francesas do pós-guerra decidiram usar o Estado para estimular a mudança socioeconômica” em direção a uma França economicamente mais moderna e avançada.

⁴³ Apesar do isolamento dos sindicatos, o Estado francês sempre foi conhecido pela “habilidade de falar pelo interesse público” (Hall, 1986).

crédito e o investimento.⁴⁴ A lei de nacionalização de 11 de fevereiro de 1982 deu ao Estado o controle total sobre o setor de tecnologia e comunicação, com a compra das empresas de equipamento de telecomunicação Thomson, Bull, e Alcatel. No ano seguinte, o setor empresarial estatal contava com 3000 empresas, incluindo as subsidiárias dos grandes grupos, empregando 1,9 milhões de pessoas, o equivalente a 9% da PEA (Bancel, 1995).

2. 1 Inglaterra

O contexto institucional

O arranjo institucional do sistema político inglês é conhecido como um paradigma entre os tipos de democracia, também chamado de modelo “Majoritário” ou “Westminster”, para usar o termo de Lijphart (1999). Uma das principais características deste modelo é a alta concentração de poder no chefe do Executivo, no caso, o primeiro-ministro. Geralmente representado pelo líder do partido com maior número de cadeiras no Parlamento, o primeiro-ministro controla o Gabinete, que tem o “monopólio virtual” da iniciativa executiva e legislativa (Cox, 1987).⁴⁵ Esta concentração de poder executivo e legislativo no primeiro ministro e no seu Gabinete, por sua vez, derivada basicamente de algumas características institucionais que limitam os pontos de veto e restringem os atores com capacidade de veto ao longo do processo decisório, conferindo ao partido que forma o governo a primazia sobre as iniciativas e a aprovação das leis.

A eleição dos membros do parlamento segundo o método majoritário, em que se elege apenas um representante por distrito, favorece a existência de apenas dois partidos dominantes, no caso, o Partido Conservador e o Partido Trabalhista. Esta relação entre o número de partidos e o sistema eleitoral foi apresentada pela primeira vez por Duverger (1970: 253), para quem: “o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos”.⁴⁶ No período analisado existiram, ainda, outros partidos menores no país, entre

⁴⁴ Ao assumir o governo a coalizão de centro-esquerda buscou estabelecer leis favoráveis aos trabalhadores, como a obrigatoriedade do contrato coletivo de trabalho e a destinação de um terço dos lugares no conselho de empresa estatais aos empregados.

⁴⁵ O Gabinete, na Inglaterra, equivale ao ministério, no Brasil.

⁴⁶ A conclusão de Duverger foi parcialmente criticada por Cox (1999), que procurou sofisticar a explicação para o bi-partidarismo observando no plano nacional. Para o autor, este não pode ser derivado unicamente da magnitude do distrito, ou do nível local, resultando também da coordenação entre os distritos tanto por parte dos partidos como dos eleitores.

os quais os mais importantes são o Partido Liberal e o Partido Social Democrata. Entretanto, em nenhum momento, entre 1979 e 1997, o Partido Conservador precisou deles para governar com a maioria.⁴⁷ No ano da privatização, em 1984 havia 3,12 partidos efetivos na Inglaterra, para uma fragmentação total da legislatura de 0,68 (Armingeon, 2002).⁴⁸

Outra característica do sistema eleitoral majoritário, particularmente pronunciada na Inglaterra, é a alta desproporcionalidade na conversão de votos em cadeiras, o que geralmente exime o partido no poder de formar uma coalizão. Como observa Lijphart (1999: 16), “a concentração de poder nas mãos da maioria” somada à existência de dois partidos resulta em um padrão de interação governo *versus* oposição que é “competitivo e confrontacional”. No entanto, a oposição praticamente não tem poder para vetar ou emendar leis, ficando sua ação restrita às tentativas de atrasar o trâmite da legislação, ou à apresentação de moção de “desconfiança”, e a tornar transparentes as decisões do governo.

Apesar de possuir duas Câmaras, o Poder Legislativo está concentrado na Casa dos Comuns, ou Câmara Baixa, que conta com 649 membros, eleitos por um mandato de cinco anos. Este mandato pode ser reduzido em caso de dissolução da Assembléia, havendo sempre novas eleições assim que os integrantes de uma legislatura completam cinco anos no exercício do mandato. A Câmara Alta, ou Casa dos Lordes, por sua vez, não representa diferentes regiões, como nos países federativos, e seus cargos não são eletivos, mas hereditários ou por indicação do governo. Tal como acontece com a oposição, a passagem da maior parte das leis pode ser adiada e emendada, mas não bloqueada pelos Lordes (Lijphart, 1999). Estes perderam seu poder de veto com as reformas de 1911 e 1947, mantendo-o apenas no caso de alterações nos impostos.

As iniciativas de lei cabem geralmente ao ministério ou Gabinete, como é chamado. Como observa Lijphart (1999: 10): “The most powerful organ of British government is the cabinet. It is normally composed of members of the party that has the majority of seats in the House of Commons, and the minority is not included”. O Gabinete ou ministério é claramente dominante em relação ao Parlamento, o que equivale a falar em um Executivo dominante. Este arranjo levou Lijphart (1999) à

⁴⁷ São raros os casos de governo de coalizão na Inglaterra, o último exemplo foi o governo de James Callaghan, do Partido Trabalhista, que formou uma coalizão com os liberais. O rompimento do acordo, em 1979, levou à dissolução do governo por uma “moção de desconfiança” (Lijphart, 1999).

⁴⁸ O número de partidos efetivos é calculado segundo a fórmula de Laakso e Taagepera (1979), $N = 1/\sum S_i^2$, e, como observa Lijphart (1999), contém a mesma informação que o índice de fracionalização de Rae, $N = 1/1-F$, ou o de fragmentação de Herfindahl, $H = \sum S_i^2$.

classificar o sistema político inglês como sendo um *elective dictatorship*, o que pode soar um pouco estranho para os que reservam este tipo de diagnóstico para as democracias recentes da América Latina. Lijphart (1999) mostra também que neste sistema o ministério é geralmente formado por um único partido, com maioria apertada para governar (*minimal winning cabinets*), ao contrário de sistemas como o francês, onde o governo muitas vezes é formado por coalizões ampliadas (*oversized coalitions*), o que se reflete na composição do ministério.

O ministério, por sua vez, é controlado pelo primeiro-ministro, que tem a prerrogativa de nomear e demitir seus secretários, ou ministros, o que favorece o controle do chefe do Executivo sobre as iniciativas de lei e incentiva a congruência entre os membros do partido do governo e o ministério. A fidelidade partidária é reforçada também pelo controle do partido sobre as candidaturas em cada distrito, onde apresentam candidato único, e sobre a nomeação dos membros das comissões permanentes e extraordinárias no interior do Parlamento. Embora o presidente das comissões do Parlamento e de cada uma das casas seja formalmente a-partidário, uma vez que ele tem que se desfiliar do partido após ser eleito pela maioria dos votos em escrutínio secreto, na prática o escolhido geralmente pertence ao partido com o maior número de cadeiras.

Ainda no que diz respeito ao processo legislativo, é possível observar que, assim como não há constituição escrita na Inglaterra, não existe a necessidade de maiorias qualificadas – geralmente dois terços dos votos – para aprovar mudanças na lei. Para aprovar a privatização da British Telecom o governo precisou apenas da maioria simples. Este arranjo facilitou ainda mais a concentração de poder pelo Partido Conservador, aumentando a capacidade de ação autônoma do Executivo, e ao mesmo tempo diminuindo os pontos de veto e as chances da oposição de emendar a lei de privatização ou mesmo de bloquear o processo.

Privatização e processo decisório

A introdução da privatização da British Telecom na agenda política inglesa ocorreu de forma gradual. No fim da década de 1970, o país passou por uma grave crise econômica, o que levou o Partido Trabalhista a adotar algumas políticas econômicas ortodoxas, tendo que se preocupar particularmente com o déficit público e com os investimentos nas estatais. Em 1967, o Partido Trabalhista tomou a iniciativa de conferir maior autonomia à empresa de telefonia, apoiando sua conversão de departamento do

Estado para corporação pública separada dos correios, o que seria ratificado em lei em outubro de 1969 (Florio, 2001). Já em julho de 1977, o relatório Carter, intitulado “Report of the Post Office Review Committee”, propôs a cessão de uma maior autonomia para a operadora de telefonia fixa por meio da corporativização e da separação dos correios, além da liberalização do setor de equipamentos (Hulsink, 1999).⁴⁹

Estas idéias foram, contudo, rejeitadas pelo Partido Trabalhista em um *White Paper* publicado no ano seguinte, mantendo o monopólio e rejeitando a separação. Apesar de o governo ter acatado a idéia de conferir uma maior autonomia às empresas, proposta no *White Paper* de 1978, o primeiro-ministro da época, o trabalhista James Callaghan, acabou utilizando as empresas como instrumento para conter a inflação, o que ajudou a deteriorá-las financeiramente, a exemplo do que ocorreu em outros países (Saunders e Harris, 1994).⁵⁰ A rejeição das reformas liberalizantes propostas para o setor não impediu o Partido Trabalhista de comandar uma guinada em direção ao monetarismo a partir de 1976.

Neste ano a Inglaterra teve que recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI), ficando sujeita às suas condições, o que contribuiu para a privatização parcial da British Petroleum, em 1977 (Kay, 2001; Vickers & Yarrow, 1991; Snaith, 1995). Entretanto, as medidas adotadas não lograram melhorar a economia e entre 1978 e 1979 o governo entrou em uma dura disputa com os funcionários do setor público, que ficou conhecida como “inverno do descontentamento” e foi fundamental para determinar a ascensão do Partido Conservador de Margareth Thatcher ao poder (Terry, 2000). Apenas com Thatcher, a privatização voltaria à agenda, desta vez de uma forma mais consistente, ligada à reforma do Estado e não como política isolada.

A retomada das discussões sobre os rumos do setor de telecomunicações com os conservadores no poder se seguiu com a publicação do relatório Beesley em abril de 1981, que propunha a liberalização do setor, anunciada oficialmente em 21 de julho de 1981 pelo então secretário da indústria Keith Joseph (Snaith, 1995). Este seria o homem forte de Thatcher na condução das modificações no setor e um dos principais elaboradores da proposta de lei que levaria à privatização da British Telecom. As

⁴⁹ O relatório foi encomendado pelo governo trabalhista com o objetivo de fazer uma avaliação das necessidades do setor de telecomunicações, não tendo nenhum poder positivo direto sobre a definição da política adotada. Este tipo de relatório consultivo, precedendo as iniciativas de lei, é uma praxe no país.

⁵⁰ Segundo Saunders & Harris (1994 10) até os anos 70 prevalecia a idéia de que: “As empresas nacionalizadas eram simplesmente muito grandes e muito significativas para que os ministros deixassem que elas perseguissem sua própria racionalidade comercial”

alterações propostas no relatório Beesley se concretizariam com a Lei Britânica de Telecomunicações (British Telecommunication Act), do mesmo ano. Entre outras coisas, a lei determinava a total separação da Telecomunicações Britânica (British Telecommunication) dos Correios, até outubro de 1981, e criava uma estrutura separada para regular o acesso às redes de interconexão, o British Approvals Board for Telecommunication (BABT).

A mesma lei deu ao ministro responsável pelas telecomunicações o poder de conceder a outras operadoras licenças para operar serviços de valor agregado e determinou, conforme o artigo 79, a venda de 49% da empresa de telecomunicações Cable & Wireless, estatizada em 1947 pelos trabalhistas (Snaith, 1995).⁵¹ A venda deste primeiro pedaço ocorreu em outubro de 1981. As ações restantes do Estado na empresa seriam liquidadas em duas outras vendas, a primeira em novembro de 1983, quando foram privatizados outros 22% do capital, e a segunda em dezembro de 1985, quando o governo liquidou os 28% restantes. Todas as etapas foram realizadas por meio de oferta pública na bolsa de valores, sendo que apenas a última foi voltada para o investidor internacional. Ao todo, o governo arrecadou 2.069 milhões de dólares com a venda da empresa, a maior parte relativa à última transação (Privatization Barometer, 2005).

As discussões em torno da liberalização e privatização do setor não pararam por aí; antes de encaminhar a proposta de lei que autorizava a privatização da British Telecom, o governo publicou um *White Paper*, em 19 de julho de 1982, intitulado “The Future of Telecommunication in Britain” (Moon, 1986). Este texto vinha sendo preparado desde o ano anterior e sua elaboração contou com uma ampla consulta aos principais atores envolvidos (altos executivos da empresa, indústria de equipamentos e consumidores) na forma de seminários promovidos e coordenados pelo Departamento da Indústria. Como mostra Moon (1986: 344): “Most of these discussions took place on the basis of informal contacts between the Department of Industry (DoI) and individual firms and organizations, by-passing the well established consultative apparatus – The Telecommunication Consultative Committee and its sub-committees”.

No texto final o governo deixou clara a sua intenção de vender até 51% da British Telecom (BT) para o público, o que viria a ser o primeiro exemplo de privatização de uma empresa de utilidade pública. Ficaram de fora do processo consultivo apenas os sindicatos, que tiveram seus interesses inteiramente excluídos no processo de desenho da

⁵¹ Na época, o setor estava sobre o controle do Secretary of State for Trade and Industry, que seria equivalente ao Ministério da Indústria e Comércio no Brasil.

lei que possibilitou a privatização da BT. Segundo Moon (1986), desde 1981 o ministro da indústria, quebrando a tradição consultiva ao melhor estilo corporativista, tinha instruções para não falar sobre a privatização com os sindicatos. Ainda no ano de 1982, o governo tomou uma série de medidas para liberalizar a indústria de equipamentos, conferindo à BT maior autonomia para comprá-los.

Em novembro de 1982, Kenneth Baker, então Minister for Industry and Information Technology, cargo equivalente de secretário do ministério, chegou a afirmar no Parlamento que o projeto do governo para o setor feito a partir do relatório “liberava a empresa do controle do Tesouro e do ministério, dando à BT condições para crescer, operar no exterior e realizar aquisições”.⁵² Formalmente a autoria do projeto de lei enviado ao Parlamento foi de Patrick Jenkin, secretário de Estado para o Comércio e a Indústria entre 1981 e 1983, e deputado do Partido Conservador. A introdução de projetos de lei por iniciativa do ministro responsável e não diretamente pelo chefe do Executivo, no caso o primeiro ministro, é uma praxe ritual, uma vez que o primeiro ministro é inteiramente responsável e ciente do projeto encaminhado, que tem sua aprovação prévia.

A primeira leitura do projeto na Casa dos Comuns foi feita apenas quatro meses depois da publicação do White Paper, em 19 de novembro de 1982 pelo próprio Jenkin, que antes de assumir o ministério havia passado pela secretaria do tesouro. Em novembro de 1982 o ministro foi ao Parlamento para defender a proposta. Nesta oportunidade Jenkin afirmou que: “The Bill follows logically the measures that we are already taking to bring competition in telecommunications” e que apenas uma BT autônoma poderia conviver neste mercado. Apesar de o projeto ter sido apresentado por Jenkin, quem esteve inicialmente à frente do processo foi Keith Joseph, ministro da Indústria e Comércio entre 1979 e 1981, que passaria para a Secretaria das Comunicações e Tecnologia, mantendo um papel ativo na reestruturação do setor.⁵³ As mudanças do setor advogadas pelos conservadores e o próprio programa do partido podem ser atribuídos em grande parte à Joseph que, após a derrota do partido para os

⁵² Essa declaração foi tirada de um histórico do setor fornecido pela própria BT em seu sítio na internet (http://www.sigtel.com/tel_hist_btprivatisation.html).

⁵³ Apesar da aparente estabilidade do governo Thatcher, é interessante observar a troca constante dos membros do gabinete. Somente no primeiro mandato foram nomeados quatro secretários da indústria. Além de Joseph e Jenkin também coordenaram a pasta Cecil Parkinson e, posteriormente, Norman Tebbit. Em 24 de junho de 1983, Parkinson declarou no Parlamento que uma das preocupações do governo era dar condições à BT de concorrer com empresas como a AT&T e a IBM no novo cenário mundial que se desenhava no setor. Norman Tebbit, o último dos nomes, havia sido secretário do Trabalho e responsável pela Lei do Trabalho de 1982 que, entre outras coisas, proibiu a greve política (Harrison, 1994).

trabalhistas, em 1974, fundou com Margaret Thatcher o Center of Policy Studies. Este centro, juntamente com o Adam Smith Institute e o Insitute for Economic Affairs formavam o *bulk* das organizações responsáveis pela formulação do programa da nova direita inglesa.

Obedecendo aos trâmites do processo decisório inglês, os debates iniciaram-se somente a partir da segunda leitura, ocorrida dez dias mais tarde, em 29 de novembro de 1982, quando foram discutidos os pontos mais importantes da proposta. As questões mais salientes no debate diziam respeito à divisão da empresa, à possível perda de direitos trabalhistas (pensão) e postos de trabalho, e às implicações da substituição de um monopólio estatal por um monopólio privado, para o consumidor, em termos de qualidade, preço e atendimento às áreas rurais. Os membros do Partido Social Democrata e do Partido Trabalhista tomaram posição contra o projeto e buscaram protelar os debates nos Comitês da Casa dos Comuns e dos Lordes até as eleições de 1983.

Apesar da maioria justa no Parlamento, o Partido Conservador manejou para apressar os debates na Comissão que analisou a matéria, com vistas a conseguir privatizar a empresa ainda na primavera de 1984.⁵⁴ Nesta fase, encerrada em 10 de março de 1983, a oposição conseguiu inserir apenas uma emenda contrária à posição do governo, graças ao apoio da Câmara dos Lordes. Isso não fez com que o projeto ficasse intacto, pois os próprios membros do Partido Conservador trabalharam para reescrever certas passagens, como a cláusula 3 que tratava da definição de serviço público e das obrigações das operadoras daí derivadas (Moon, 1986).⁵⁵

A tática da oposição, buscando protelar a passagem da lei por meio de pedidos de aparte e longos discursos, surtiu efeito e a proposta de lei só chegou à Casa dos Lordes em junho, na época da convocação para eleições de 1983 (Moon, 1986). Na eleição anterior, o Partido Conservador havia conquistado 339 cadeiras, o que lhes garantia a maioria folgada para as votações, mas não impedia as tentativas da oposição de influir no andamento do processo, particularmente nos Comitês, compostos segundo o peso dos partidos no Parlamento (Moon, 1986). Diante das dificuldades que se anunciavam e da

⁵⁴ Na Inglaterra, a tramitação das propostas de lei começam no Parlamento, com a primeira e segunda leitura, onde são discutidos os princípios gerais da lei. Após esta fase, o projeto passa para uma Comissão em cada uma das duas casas (Standing Committee), onde é objeto de escrutínio detalhado, e onde recebe as emendas sugeridas. Na Comissão o texto recebe um relatório onde são consideradas as emendas, e volta para as duas casas, onde é novamente considerado, podendo inclusive receber novas emendas. Todo o processo não pode demorar mais de 12 meses (esses dados são do próprio Parlamento, na internet).

⁵⁵ Segundo Moon (1986: 347): “Conservative members of the Committee also delayed the passage of the Bill by genuinely deliberating over the details of the legislative proposal”.

proximidade das eleições de 1983, o governo resolveu retirar a matéria e esperar o resultado das urnas.

No entanto, a vitória expressiva do Partido Conservador garantiu a re-introdução da matéria na agenda logo após as eleições, o que foi feito com a publicação de uma nova proposta de lei em 29 de junho de 1983. A maioria folgada dos conservadores, que haviam conquistado 397 cadeiras, praticamente 50 a mais que na eleição anterior, foi fundamental para apressar os debates, uma vez que os Comitês são preenchidos segundo a proporção de cadeiras de cada partido no Parlamento. Além disso, ao contrário do que ocorrera no primeiro mandato, o programa do Partido Conservador trazia a referência explícita à intenção de privatizar 51% da British Telecom, o que fazia do resultado das urnas um aval para a privatização da empresa. Além disso, a nova proposta continha algumas mudanças, em pontos que haviam emperrado o debate anterior.⁵⁶

Os debates iniciaram-se em 18 de julho de 1983, com a segunda leitura, e se concentraram sobre os mesmos temas do debate anterior. A discussão na Casa dos Comuns encerrou-se cinco meses depois do início dos debates, em 15 de dezembro de 1983, quando foi para Casa dos Lordes, onde a lei seria novamente emendada.⁵⁷ Ao todo, foram mais de 300 emendas, muitas das quais advindas dos próprios conservadores, que modificavam temas relativos à noção de serviço público, à indústria de equipamentos, ao serviço em área rural, etc. Entre as passagens presentes na proposta e posteriormente retiradas na versão final havia, segundo Moon (1986), uma cláusula contra a greve na empresa, que previa a punição criminal dos grevistas.

A nova Lei de Telecomunicações prevendo a privatização da British Telecom e a criação da agência reguladora independente, OFTEL, foi finalmente promulgada em 12 de abril de 1984. Em 1 de abril 1984 a British Telecommunication mudou seu status de corporação pública para companhia pública limitada, o que lhe permitia abrir o capital na bolsa de valores, e em 6 de agosto do mesmo ano a empresa se transformaria oficialmente na British Telecom. Em novembro de 1984, o governo vendeu 51% das ações por meio de oferta pública na Bolsa de Londres, reservando 10% das ações sem direito a voto aos trabalhadores da empresa, em condições especiais, sendo que uma dessas ações foi distribuída gratuitamente na forma de bônus para quem comprasse ações

⁵⁶ Segundo Moon (1986: 348), o novo projeto “garantia o direito da BT de fornecer os serviços de telefonia, e uma cláusula 3 mais extensiva salientando as responsabilidades da BT em relação ao serviço público e dando maiores detalhes das obrigações da OFTEL”.

⁵⁷ Entre as disputas que contribuíram para atrasar a passagem da lei no Parlamento, Moon (1986) cita a briga entre a BT e a Mercury em torno das regras para interconexão.

(Saunders & Harris, 1994). Apesar da reserva de 10% os empregados compraram apenas 5%, por falta de capacidade financeira, num processo que foi concluído apenas em abril de 1985 (Florio, 2001).

Inicialmente o Estado manteve uma participação significativa na empresa, apesar da venda do controle. A privatização total da BT só ocorreria no governo de John Major, que deu seqüência aos quase 20 anos de hegemonia conservadora na Inglaterra. Neste período, foram vendidos 25,8% do capital em dezembro de 1991, e 20,7% em julho de 1993, sendo que em nenhum dos casos o governo precisou aprovar uma nova lei, pois a lei de 1984 não estipulava limites para venda das ações. Finalmente, entre julho e setembro de 1997, já sob o governo trabalhista de Tony Blair, o Estado abdicaria da “ação de ouro”, criada em 1984. Estas ações davam ao Estado o poder de bloquear a venda da empresa e possíveis fusões, além de permitir a indicação de dois membros para o conselho de administração.

As ações residuais que sobraram, ao redor de 4% do capital, foram vendidas em junho de 2000, liquidando inteiramente a participação do Estado na empresa. Na primeira venda, ainda em 1984, foram arrecadados 4.490,5 milhões de dólares. Na segunda, o governo arrecadou 10.118,9 milhões de dólares, e na terceira, 7.551,7 milhões. As ações residuais vendidas em 2000 deram ao governo outros 154,5 milhões, totalizando uma receita de 22.315,6 milhões de dólares. Ao longo do processo de preparação da empresa para venda, particularmente durante as três primeiras ofertas, o governo contratou um seleto grupo de empresas de consultoria, que ajudou na avaliação do preço, modelo de venda e outros serviços implicados na privatização. Entre elas, o escritório de advocacia Linklaters & Paines, que participou de todas as vendas, as empresas de contabilidade Ernest & Young e Coopers & Lybrand, para citar as mais famosas.

Alguns fatos paralelos à privatização foram fundamentais para fazer valer o discurso do governo no que se refere à criação de um novo cenário competitivo, sem prejuízos para o consumidor. Seguindo as diretrizes da lei de 1981, em 17 de novembro de 1982 o ministro da Tecnologia e Informação, Kenneth Baker, anunciou no Parlamento que a BT teria uma nova concorrente, a *Mercury Communications*, formando um duopólio no fornecimento dos serviços básicos de telecomunicação pelo período de sete anos. Esta configuração buscava dar à Mercury a chance de se estabelecer como competidora efetiva da BT antes da liberalização total do setor. O governo teve um papel ativo na criação da Mercury, em 1981, coordenada pelo Ministério da Indústria e pelo

Tesouro. Este papel fica claro na formação do consórcio fundador da empresa, constituído pela Cable & Wireless, na época inteiramente estatal, pela British Petroleum e pelo Barclays Merchant Bank.

A criação de uma empresa concorrente, paralelamente à privatização das duas empresas estatais, a British Telecom e a Cable & Wireless, e a criação da OFTEL reorganizaram radicalmente o setor. Esta nova configuração, garantindo uma certa dose de concorrência, ajudou também a resolver uma cisão dentro do próprio Partido Conservador, em relação à possibilidade de se dividir a BT, a exemplo do que havia sido feito com a americana AT&T, e que vinha se arrastando desde as discussões promovidas pelo Departamento da Indústria em 1982 (Moon, 1986). A divisão da empresa e a liberalização, abrindo o mercado à concorrência, eram pontos sensíveis do projeto, pois tinham implicações imediatas para os trabalhadores da empresa.

Apesar do apoio a alguma dose de privatização por parte do eleitorado inglês, as pesquisas de opinião da época mostram que a privatização das telecomunicações não tinha o apoio da maioria do eleitorado. Em 1979, no início do primeiro mandato conservador, 16% dos eleitores se diziam a favor de mais nacionalizações, 40% a favor do *status quo*, e 37% a favor de alguma desnacionalização (McAllister e Studlar, 1989). Nas eleições de 1983, 15% se manifestaram em prol da nacionalização, 35% a favor do *status quo*, e os mesmos 37% a favor de alguma desnacionalização, aumentando, ainda, o número de indecisos de 8% para 12%. Essas pesquisas mostram que o número de pessoas que se diziam favoráveis a mais nacionalizações ou ao *status quo* era maior que os adeptos da desnacionalização, o que fica ainda mais claro no caso das telecomunicações. Em 1983, apenas 39% achavam uma boa idéia privatizar a British Telecom, contra 46% que achavam a privatização da empresa uma má idéia (McAllister e Studlar, 1989).

Fica claro que a posição do eleitorado não explica a adoção da privatização, apesar da decisão do governo conservador de criar uma nação de acionistas, facilitando a compra de ações, principalmente para os trabalhadores, ter favorecido o voto em favor dos Tories. Como observam McAllister e Studlar (1989: 174): “Privatisation is a policy which did not emerge because of popular demands among voters; rather, privatization was product of elites who saw it as remedy for Britain’s economic ills, and as electoral asset”. No entanto, os conservadores souberam capitalizar as vendas e contornar a oposição, vinda principalmente dos sindicatos, que procuraram ganhar o apoio da opinião pública. Apesar de contrários à privatização, os trabalhadores aderiram

maciçamente à compra de ações, principalmente os funcionários mais graduados (EIRO, 1999).

Sindicatos e Governo frente à privatização

As mudanças institucionais no setor de telecomunicações desde da passagem da BT de departamento do Estado para corporação pública, em 1969, foram acompanhadas de perto pelos sindicatos. A posição sindical favorável a uma maior autonomia para os correios e telecomunicações em relação à influência governamental foi praticamente consensual desde o fim dos anos de 1960, já a separação empresarial entre os dois serviços foi desde o início controversa. Nesta época, o Post Office Engineering Union (POEU) apoiou a separação, enquanto a Union of Postal Workers (UPW) foi contra ela, com medo de que os trabalhadores dos correios fossem prejudicados, a mesma posição defendida pelo Partido Trabalhista (Thatcher, 1999). A mudança promovida em 1969 implicou a perda do status de servidor público para os trabalhadores e uma menor interferência do Parlamento nos negócios da empresa, apesar de o ministério manter o controle sobre a nomeação dos diretores e do presidente, e o Tesouro manter o controle sobre o endividamento.

Durante o governo trabalhista, entre 1974 e 1979, os trabalhadores chegaram a participar do conselho de administração das duas empresas, que na época tinham uma única administração, o Post Office Board, com membros escolhidos com apoio dos sindicatos. No entanto, a experiência dividiu os sindicatos, que em alguns casos temiam a cooptação e a fuga dos “verdadeiros objetivos”, e acabou sepultada ainda no governo trabalhista de Callaghan (Bastone, 1983). Somente em 1981, com o British Telecommunication Act, surgiria a British Telecom como empresa estatal autônoma separada dos correios, o que completava a corporativização. Nesta época, a central inglesa, o Trade Union Congress (TUC), apoiou a medida, que vinha acompanhada da liberalização, mas se manifestou contrária às tentativas de privatização.⁵⁸

As mudanças promovidas pela nova lei levaram a uma reestruturação dos sindicatos dos trabalhadores da empresa. O UPW, com medo de perder sua base, passou a chamar-se Union of Communication Workers (UCW), o que já apontava para esta nova categoria mais abrangente formada pelos trabalhadores em empresas do setor de

⁵⁸ Segundo Thomas (1984), em 1981 o TUC já manifestava publicamente ser a favor de as estatais buscarem financiamento privado através da venda de ações.

comunicações. Formou-se também a Society of Telecom Executives (STE) a partir da Society of Post Office Executives (SPOE), e o POEU mudou seu estatuto para abranger também os trabalhadores das novas áreas do setor (Thomas, 1984; CWU). Além disso, os sindicatos ligados às duas empresas que anteriormente se uniam ao redor do Post Office Union Committee passaram a atuar separadamente a partir de 1981, formando dois outros conselhos, o British Telecommunication Union Council, e o Council of Post Office Unions.

A partir do ano seguinte, quando se intensificaram as discussões sobre a privatização, os sindicatos organizaram uma campanha sem precedentes contra a medida, coordenada a partir do British Telecommunication Union Committee (BTUC). Financiada pelos próprios membros dos sindicatos ligados à empresa a campanha incluiu propaganda na mídia, *lobby* direto com os deputados e demonstrações públicas.⁵⁹ Apesar de a maior parte dos sindicatos ligados à empresa, principalmente o POEU e o STE, terem vínculos estreitos, o STE foi capaz de fazer *lobby* também junto aos parlamentares do Partido Conservador e do Partido Social Democrata (PSD) durante o processo, especialmente entre 1982 e 1983, para que a empresa não fosse privatizada nem dividida (Moon, 1986).

Historicamente, o Partido Trabalhista é ligado com os sindicatos, que financiam o partido e têm voz ativa durante os encontros nacionais que definem as linhas e os candidatos. Esta ligação fez com que o Partido Trabalhista, e seus inúmeros deputados oriundos do movimento sindical, se opusessem primeiro à mudança no estatuto da empresa e, posteriormente, à privatização. Esta posição era coerente com o próprio programa do partido que tinha um ponto famoso pela sua controvérsia, a cláusula 4, em que ficava manifesta a posição do partido em favor da nacionalização da economia. A primeira tentativa de retirar esta cláusula veio em 1959, após a derrota do partido nas eleições daquele ano (McAllister & Studlar, 1989). Na época das discussões do Parlamento que precederam a segunda oferta de ações, em 1991, o partido chegou a publicar o documento “Looking to the Future”, em que afirmava que “If the public stake in BT’s equity remains at 49 per cent, we shall buy sufficient shares at a fair market price to take the stake to 51 per cent”.⁶⁰

⁵⁹ Como aponte, as discussões sobre o projeto de privatização isolaram os sindicatos que ficaram sabendo da venda pela mídia (Moon, 1986).

⁶⁰ A cláusula 4 só seria banida do programa do partido após a subida de Tony Blair à direção do PT, já em 1995. Blair foi responsável por um afastamento do partido em relação aos sindicatos, o que de certa forma contribuiu para sua vitória após quase 20 anos de governo conservador.

Voltando a narrativa cronológica, em junho de 1983, quando a Mercury ia iniciar suas operações, os técnicos se recusaram a fazer a interconexão, o que resultou na suspensão de alguns trabalhadores promovida pela gerência, em nome da empresa. Entre agosto e novembro do mesmo ano, o POEU promoveu um conjunto de ações contra a privatização que incluiu greves, paralisação da manutenção e recusa à interconexão com a Mercury (Thomas, 1984). Tal recusa impedia, na prática, o funcionamento da empresa, uma vez que a BT é que gerenciava a rede fixa. Este é um dos pontos mais sensíveis nas discussões em torno da privatização pelo mundo. A regulação da interconexão é que permite o compartilhamento da rede e, assim, a possibilidade real de competição na telefonia fixa. A Mercury acabou levando a disputa ao tribunal em outubro de 1983, alegando que a greve era política. O POEU, por seu lado, alegava que a liberalização e o licenciamento de uma empresa concorrente colocava em risco os empregos e a qualidade do serviço. No final da batalha, o POEU acabou perdendo a ação, em dezembro de 1983, o que praticamente acabou com o principal foco de resistência ao processo (Moon, 1986; Harrison, 1994).

As táticas do governo para assegurar a privatização da empresa foram similares à dos outros casos de privatização. Entre elas, podemos destacar a nomeação de um presidente partidário da privatização para dirigir a empresa, preparando-a para o processo, e a promoção de contatos diretos com os trabalhadores, para esclarecer os motivos da venda e introduzir os planos de oferta de ações aos empregados, feita a despeito dos sindicatos. A função do presidente da empresa, em especial, é fundamental para dialogar com a alta administração, rever os contratos e ajustar a empresa para o novo mercado, o que no caso das telecomunicações geralmente estava associado à nova estrutura tarifária sem subsídios cruzados e ao ajuste no nível da mão-de-obra, em decorrência da introdução de novas tecnologias.

Thomas (1984: 67) mostra que em novembro de 1983, a diretoria da BT chegou a mandar uma carta para o POEU garantindo ao sindicato que não havia possibilidade de a empresa ser comprada pelo capital estrangeiro (desnacionalização); que não ocorreriam os possíveis aumentos excessivos de preço para consumidores residenciais e principalmente os localizados em áreas rurais; que a empresa não seria dividida; e que não haveria nem mesmo o prejuízo das condições de trabalho (Thomas, 1984). No caso da Inglaterra, esses pontos se somaram ao fato de o governo Thatcher ter cortado os canais “tradicionais” de diálogo com os sindicatos, cristalizados em algumas instituições corporativistas como o Telecommunications Consultative Committee, criadas pelo

Partido Trabalhista (Moon, 1986). A intenção do governo conservador ao longo do processo foi realmente cortar o poder dos sindicatos, minando sua capacidade de ação.⁶¹

Apesar de Moon (1986) afirmar que os interesses dos sindicatos foram completamente ignorados na fase de discussão que antecedeu os projetos de lei introduzindo a liberalização e a privatização, a postura combativa dos sindicatos contrária principalmente à privatização, sob a coordenação do British Telecommunication Union Committee (BTUC), não foi completamente fracassada. Tal como mostra Thomas (1984), apesar de fracassar na tentativa de bloquear o processo, muitas das reivindicações barganhadas pelos sindicatos foram atendidas, como, por exemplo, a exclusão da cláusula antigreve mencionada anteriormente e a não-divisão da empresa. na privatização foram reservados 10% das ações aos trabalhadores em condições especiais, e uma parte desta reserva foi ofertada gratuitamente. Embora o POEU e o UCW não apoiassem abertamente a medida, a oferta preferencial aos trabalhadores foi aceita pela quase totalidade dos empregados (Hulsink, 1999). Thomas (1984: 64) mostra que o governo inglês havia sondado os trabalhadores e sabia que “the telecommunications unions were particularly keen on the *Buzby bond*”.

Essas conquistas foram pequenas, contudo, quando comparadas com as obtidas no mesmo setor, nos outros países estudados. A pouca influência dos sindicatos ligados à BT no andamento do processo pode ser explicada tanto pelo fato de o Partido Conservador ter conduzido a privatização da empresa com uma maioria folgada de cadeiras no Parlamento, o que garantia a passagem da lei, como pelo fato de o partido estar na época seguro da fraqueza do movimento sindical. Lembrando a frase de Przeworski mencionada no primeiro capítulo, para conduzir a privatização com êxito, o governo precisa ou buscar o maior apoio possível dos grupos envolvidos, ou enfraquecê-los. Está claro que no caso inglês, o segundo caminho foi o seguido. As três leis sindicais promulgadas pelos conservadores em 1980, 1982 e 1984 restringiram o direito de greve, o uso de fundos públicos, e facilitaram o não-reconhecimento dos sindicatos pelos empregadores, o que dificultou a ação sindical no período.

Essas leis acabaram por reforçar a debilidade estrutural do sindicalismo inglês vinculada ao fato de que, apesar de contar com apenas uma central sindical nacional, esta não possui nenhum poder significativo de sanção sobre seus membros, o que facilita a

⁶¹ Thomas (1984: 59) mostra o depoimento do secretário das finanças dizendo que: “Public sector unions have been extraordinarily successful in gaining advantages (...) by exploiting their monopoly position”. As leis trabalhistas de Thatcher buscaram corrigir este monopólio, dificultando a existência de *close shops*.

adoção de estratégias diferentes por cada um dos quatro sindicatos ligados à empresa. Apesar da aparente liberdade irrestrita diferenciando o sistema sindical pluralista inglês do corporativismo, na Inglaterra existe um *Certification Officer*, que garante aos sindicatos o uso de fundos públicos além de outros direitos.

Apesar das greves realizadas pelo POEU contra a privatização em 1983, 1984, e em solidariedade ao STE em 1987, o ataque deliberado ao poder sindical, que aparecia como um dos objetivos da privatização no país, e a exclusão dos sindicatos na definição da política de privatização e reestruturação do setor acabou por enfraquecer a posição dos sindicatos.⁶² Segundo Hulsink (1999), a taxa sindicalização na BT era de 98% em 1984. O POEU era o maior sindicato, com 131 mil membros, seguido do UCW, com 39 mil, e do STE, como 33 mil. Na época existiam também outros dois sindicatos ligados ao setor de telecomunicações: o Civil and Public Service Association (CPSA), com 32 mil membros, e a Communication Manager Association (CMA), com 5,5 mil, além de uma associação menor representando os vendedores. Estes cinco primeiros eram reconhecidos pela empresa como representantes legítimos dos trabalhadores no processo de barganha (Bastone, 1983). Ainda em 1983 a BT transferiu parte dos administradores, ou *senior managers*, do contrato coletivo para o individual. Em 1989, a empresa estendeu esta política aos *middle managers*, e em 1991, aos trabalhadores em vendas. Em todos os casos, a passagem para o contrato individual foi feita à revelia dos sindicatos, particularmente do STE e do CMA, que perdiam com isso parte dos seus membros.

Para escapar da crise aberta com a privatização, os sindicatos iniciaram um processo de fusão e concentração. Em 1985, o POEU fundiu-se com o ramo de correios e telefônicos da CPSA, para formar a National Communication Union (NCU), incorporando assim os trabalhadores em escritório. Esta passagem era consequência direta da privatização, uma vez que os trabalhadores da BT perdiam definitivamente o status de servidores públicos e, portanto, não tinham mais como ser representados pela CPSA. Em 1995, o NCU se fundiu com a UCW para formar a Communication Workers Union (CWU). Três anos depois, em 1998, o CWU contava com 90 mil filiados trabalhando na BT, e uma taxa de sindicalização total de 43%, o que representa uma queda significativa em relação a 1984 (Walthery, 1999).

A maior queda foi entre os administradores. Na mesma época, a Society of Telecom Executives (STE), que em 2000 mudou de nome para Connect, tinha 16.745

⁶² A radicalização do sindicato levou, segundo Thomas (1984), à primeira eleição da corrente de esquerda para diretoria do sindicato.

filiados, e uma taxa de sindicalização de apenas 8% (Walthery, 1999).⁶³ A empresa, que segundo Ferner e Terry (1997) reconhecia apenas o UCW, o STE e o NCU na metade da década de 1990, em 2000 passou a reconhecer apenas o CWU e o Connect como os únicos representantes dos trabalhadores no processo de barganha do contrato coletivo de trabalho. Ambos sindicatos, por sua vez, são filiados ao TUC, no plano nacional, e à CES e à UNI nos planos europeu e global, respectivamente.

Não se pode perder de vista que este processo de fusão foi paralelo a uma redução significativa do número de trabalhadores da empresa, que não encontra paralelo em nenhum dos outros casos analisados. Entre 1984 e 2002, o número de trabalhadores caiu de 241.124, em março, poucos meses antes da privatização, para 108.600 no mesmo mês de 2002, uma redução de 45% da mão-de-obra direta, segundo dados da própria empresa. O corte de emprego foi acentuado principalmente após a privatização total em 1993, quando o governo ficou apenas com a uma “ação de ouro”. Segundo Kay (2001), a empresa ofereceu programas de treinamento, aposentadoria prematura e emprego temporário negociado com o sindicato para os demitidos em todas as fases da reestruturação. Ainda segundo Kay (2001), entre 1979 e 1999, o preço da tarifa subiu 94% em termos reais.

Conclusão

O processo de privatização da BT pode ser muito mais detalhado, mas os elementos básicos para confrontar as hipóteses formuladas anteriormente estão dados pela descrição acima. De um lado, o arranjo institucional do sistema político inglês concentra o poder decisório no Executivo e deixa pouco espaço para o veto da oposição, ou mesmo para que a oposição barganhe pontos da reforma. Nesta circunstância, a barganha restringe-se basicamente ao interior do partido que domina este poder, no caso apresentado, o Partido Conservador. De outro lado, o sistema de intermediação de interesse é relativamente fragmentado, permitindo que mais de um sindicato represente os trabalhadores em uma mesma empresa e ao longo de uma mesma categoria profissional (colarinho branco e azul), e marcado pela existência de uma central fraca e incapaz de controlar seus filiados.

⁶³ Segundo o CWU (2002), em 2002, a entidade tinha 260 mil filiados pagantes no setor, o CMA 13.990 e o Connect 17.290.

Tal como sugerido pelas hipóteses de trabalho, esses dois conjuntos de variáveis institucionais, o contexto político e de intermediação de interesse, fornecem o enquadramento para explicar o *timing* e o escopo da privatização da operadora estatal de telefonia fixa. Na Inglaterra, o processo de privatização contou com um governo comprometido com a idéia de conduzir o processo, e que, por sua vez, estava inserido em um contexto institucional que lhe dava condições para fazê-lo, apesar da oposição partidária e sindical. Não se pode explicar a adoção de um programa tão radical e pioneiro de privatização fora deste contexto.

2. 2 França

O contexto institucional

O arranjo institucional do sistema político francês é o exemplo clássico de regime político misto, conhecido como semipresidencialismo (Sartori, 1983). As leis que definem este arranjo foram estabelecidas em 1958, por meio de uma nova constituição que daria origem à Quinta República, e com a emenda constitucional de 1962 que determinou a eleição direta para presidente. Na base das mudanças promovidas na época estava a necessidade de se contornar a fraqueza dos presidentes e ministros vigente na Quarta República, bem como a instabilidade dos governos e a fragilidade das coalizões, num contexto em que conviviam o sistema multipartidário e uma baixa disciplina (Immergut, 1992). A solução encontrada repousou no que Sartori (1993) chama de compartilhamento de poder entre o Executivo e o Legislativo, que logrou afastar a síndrome da paralisia decisória e da captura a que se sujeitava o Parlamento. O novo sistema conferiu mais poder ao Executivo, em oposição à primazia do Parlamento prevista no regime anterior, garantindo uma maior estabilidade ao governo e uma maior capacidade decisória.

As mudanças institucionais introduzidas na Quinta República alteraram os principais dispositivos que regulavam a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Até 2002, os artigos 6 e 7 da Constituição determinavam que o presidente deveria ser eleito para um mandato de sete anos, por um método de dois turnos similar ao brasileiro. Os principais poderes do presidente dispostos pela Constituição são: a faculdade de

dissolver a Assembléia (art. 12); a nomeação do primeiro ministro (art. 8);⁶⁴ introduzir referendo (art. 11); presidir o Conselho de Ministros (art. 9);⁶⁵ promulgar as leis e pedir sua reconsideração ao Parlamento (art. 10).

Por sua vez, o primeiro ministro é o responsável pelo processo legislativo, podendo, entre outras iniciativas, fazer com que a passagem de um projeto de lei seja uma questão de “confiança”, ou seja, que a Assembléia pode aprová-lo ou desmanchar o governo, ou pedir urgência na apreciação de um projeto de sua autoria. A iniciativa de lei é do primeiro-ministro e dos membros da Assembléia, sendo negada ao presidente, tal como disposto no artigo 39 da Constituição. Os artigos 43 a 46 regulam a “questão de confiança” e a “moção de censura”, quando pedida pelo Parlamento. Neste caso ela deve ser assinada por pelo menos um décimo dos representantes e deve contar com o apoio da maioria para ser aprovada. Além do mais, o primeiro-ministro não pode ser demitido pelo presidente, e os ministros só podem ser demitidos por este com autorização do primeiro, e o presidente não tem poder de veto sobre a legislação (Guyomarch & Machin, 2001).

Outra característica importante do arranjo francês é o sistema eleitoral e partidário. Na França, os membros da Assembléia são escolhidos segundo o sistema majoritário de dois turnos, o que ocorre apenas quando nenhum candidato atinge a maioria absoluta dos votos no primeiro *round*.⁶⁶ Na prática, como mostrou Duverger (1970), este método favorece a criação de um sistema multipartidário.⁶⁷ Entre 1980 e 2000, o índice de fracionalização de Rae variou de 0,76 a 0,85, o que equivaleu a um número médio de partidos efetivos de 4,8. Neste mesmo período, o país chegou a ter mais de 15 partidos representados na Assembléia (Armingeon, 2002). Apesar da alta fragmentação, o sistema eleitoral francês foi sempre capaz de contribuir para a alta fidelidade partidária e o controle dos partidos sobre os políticos individuais, seja através da adoção de um sistema semelhante ao inglês, com a eleição de um único membro por zona eleitoral – apesar da utilização dos dois turnos, seja por meio da adoção de listas fechadas, tal como ocorreu por um breve período no fim dos anos 1980 (Carey, 1997; Norris, 2002).

⁶⁴ Normalmente o escolhido é o líder da maioria, indicado pela Assembléia, como ocorre na Inglaterra.

⁶⁵ Em alguns casos, como nos períodos de coabitação, esta tarefa é apenas formal. Nestas situações o primeiro ministro costuma se encontrar antes com o ministério para tomar as decisões, fazendo com que o presidente apareça apenas de forma figurativa (Guyomarch & Machin, 2001).

⁶⁶ No primeiro turno a eleição é pelo método majoritário, no segundo *plurality* (Lijphart, 1999).

⁶⁷ Para Duverger (1970: 274): “o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo”.

As proposições de lei podem ser de autoria dos representantes individuais, ou do primeiro-ministro por meio de seu ministério, e neste caso é chamada de projeto. Para serem aprovados, as proposições ou projetos devem ser apreciados tanto pela Câmara, como pelo Senado, ou por seção conjunta, caso se solicite ao primeiro-ministro ou se trate de mudança na Constituição ou, ainda, em caso de pedido de urgência na apreciação de alguma matéria. Os Senadores não são eleitos diretamente, seus poderes são menores que os dos deputados, uma vez que a Assembléia pode aprovar uma lei rejeitada no Senado se tiver consentimento do governo (Machin, 2001; Guyomarch & Machin, 2001). Ao contrário do que ocorre na Inglaterra, os senadores representam as diversas regiões, e podem emendar as leis e até mesmo rejeitá-las. Ao todo existem 321 membros no Senado e 577 na Assembléia, de modo que para aprovar qualquer reforma constitucional é preciso 346 votos na Câmara Baixa e 193 na Câmara Alta (Picard, Adler & Bouvier, 2001).

Este arranjo leva a duas situações, ou dinâmicas diversas do processo político decisório no país. A primeira caracteriza-se pela fusão dos dois poderes, Executivo e Legislativo, em um único ponto de veto, quando o presidente eleito conta com a maioria dos deputados no Parlamento. A segunda ocorre quando o presidente convive com uma maioria hostil na Assembléia, chamada de coabitação, o que esbarra no limite constitucional que estabelece que o presidente só pode dissolver a Assembléia uma vez em cada termo.⁶⁸ Neste sistema, sempre que um presidente eleito encontra uma maioria hostil no Parlamento existe um forte incentivo para que ele dissolva a Assembléia e convoque novas eleições.

François Mitterrand seguiu esta lógica quando foi eleito presidente pela primeira vez, em 1981, dissolvendo a legislatura hostil. Durante seu primeiro governo, Mitterrand nomeou dois primeiros-ministros, Pierre Mauroy (1981-84) e Laurent Fabius (1984-6). No entanto, uma vez que o mandato dos deputados é de no máximo cinco anos em uma mesma legislatura, novas eleições foram convocadas em 1986, quando a coalizão de centro-esquerda perdeu o controle da Assembléia para uma nova maioria formada pelo centro-direita. Seguindo a praxe, Mitterrand nomeou Jacques Chirac (RPR) o novo primeiro-ministro, em março de 1986, por ser este o líder da nova maioria.

⁶⁸ Existem outras restrições ao Poder Legislativo do Parlamento em favor do primeiro-ministro e do presidente, mencionada por Guyomarch e Machin (2001), mas que não influenciam diretamente na explicação buscada aqui.

Após o encerramento de seu primeiro mandato como presidente, em 1988, Mitterrand conseguiu mais uma vez ganhar as eleições presidenciais, e novamente tomou a iniciativa de dissolver a Assembléia dominada pela oposição. Desta vez, contudo, ao invés das 333 cadeiras conquistadas em 1982, a coalizão liderada pelo Partido Socialista, que não contava mais com os comunistas, conquistou somente 275 das 577 cadeiras. Pela nova configuração, o governo detinha apenas uma minoria dominante, e não a maioria dominante que havia possibilitado entre outras coisas a maciça nacionalização em 1982. Neste segundo período na presidência, Mitterrand nomeou três ministros de seu partido: Michel Rocard (1988-91), Edith Cresson (1991-92), e Pierre Bérégovoi, que ficou até 28 de março de 1993.⁶⁹

Nas novas eleições para Assembléia, em 1993, a coalizão de centro-direita liderada pelo partido gaullista Refundação pela República (RPR) e por uma confederação de partidos liberais chamada União pela Democracia Francesa (UDF) ganhou novamente a maioria da casa, levando Mitterrand a nomear Edouard Balladur como primeiro-ministro. Neste período, foi significativa a dimensão da vitória da coalizão entre a RPR e a UDF, conquistando 460 cadeiras, a maioria mais folgada das décadas de 1980 e de 1990.⁷⁰ Através do resultado desta eleição é possível observar a dimensão da desproporcionalidade que, como observei anteriormente quando abordei o caso inglês, é uma característica do sistema majoritário. Na época, a coalizão UDF-RPR recebeu 38% dos votos, levando, contudo, 80% das cadeiras (Gallanger, 1997).⁷¹

Ao contrário do que ocorrera anteriormente, este resultado se confirmou na eleição de maio de 1995, quando Jacques Chirac foi eleito presidente, formando um novo governo com Alain Juppé como primeiro-ministro.⁷² Este governo vigoraria de novembro de 1995 a junho de 1997. Entretanto, mesmo com uma maioria amistosa na Assembléia, Chirac resolveu dissolvê-la em 21 de abril de 1997, a fim de obter o

⁶⁹ Tanto Leonel Jospin como Paul Quilès, nomes posteriormente associados à privatização da France Telecom, participaram dos três gabinetes.

⁷⁰ Ao contrário da vitória conservadora de 1986 a 1988, quando a coalizão governista tinha três partidos e apenas 286 cadeiras, na vitória de 1993 a 1997, fora as 460 cadeiras a coalizão foi formada apenas pelo RPR e pela UDF, o primeiro com 247 cadeiras e a segunda com 213 (DPI, 2004). Segundo Guyomarch (2001), na legislatura que vigorou de 1993 a 1997, os dois partidos tinham 449, mas outros partidos de direita também apoiavam o governo, representando outros 37 votos. O número de partidos efetivos aumentou de pouco mais de 4, nos anos de 1980, para aproximadamente 6,9, de 1993 a 1997 (Armingeon, 2002).

⁷¹ Apesar da desproporcionalidade ser grande também na Inglaterra, segundo Lijphart (1999) a França é o país com a maior discrepância na conversão de votos em cadeiras, entre os 36 que analisa.

⁷² Na época houve uma disputa entre Chirac e Balladur, o que tirou o primeiro do posto de primeiro ministro. Como mostra Machin (2001): "In 1995, although Chirac won the presidency he did so by a very narrow majority, and many members of his presidential majority in the Assembly had supported Balladur at the first ballot".

comando da liderança da coalizão, dividida com a UDF.⁷³ Chirac não teve a mesma sorte que Mitterrand em suas duas dissoluções da Assembléia, e as eleições acabaram por levar a uma maioria de centro-esquerda ao poder.

Em junho de 1997, Chirac nomeou o líder da oposição, Lionel Jospin, o novo primeiro-ministro – o mesmo Jospin que havia sido derrotado por Chirac nas eleições presidenciais de 1995. A eleição de Jospin levou a um novo período de coabitação, e Chirac teve que conviver com uma Assembléia hostil durante os últimos cinco anos de seu mandato. A aliança encabeçada pelo PS de Jospin, chamada de “esquerda plural”, conquistou 315 cadeiras. Esta aliança incluiu os “verdes”, além dos comunistas, o que garantia a maioria folgada para governar, mas dava uma certa instabilidade ao governo devido a sua heterogeneidade interna (Hall, 2001).

Em 2002, a coalizão de Chirac conseguiu novamente a vitória, interrompendo o período de coabitação com a nomeação do primeiro-ministro Jean-Pierre Raffarin (UDF). No ano seguinte, o governo passaria uma lei autorizando a privatização do controle acionário da France Telecom, o que necessitava de uma lei específica para não ferir a Constituição. A Lei 1365 de 31 de dezembro de 2003 colocava a empresa na lista anexa da lei de privatização de 1993, que mencionarei a seguir. Para aprovar esta mudança na Constituição, o governo precisou do voto de três quintos dos representantes nas duas casas do Legislativo, conforme o disposto no artigo 89 da Constituição, até então o maior empecilho para a privatização do controle da empresa. Apesar da mudança, contudo, o governo continuou a controlar a FT, mas as vendas que se seguiram levaram a uma diminuição do capital estatal na empresa de mais de 50%, em 2005, para cerca de 32%, em 2006.

Privatização e processo decisório

Nos anos 1970, quando pela primeira vez se cogitou a mudança do estatuto da Direção Geral de Telecomunicações (DGT), ficou clara a enorme resistência que o governo enfrentaria para lograr a separação entre a empresa operadora de telecomunicação e os correios, bem como para corporativizá-las, tornando-as empresas

⁷³ A UDF tinha cargos importantes no ministério, como o da economia, dirigido por Jean Arthuis, um dos nomes favoráveis à privatização da empresa.

limitadas sujeitas a lei privada.⁷⁴ Em 1974, Jacques Chirac tentou introduzir a matéria, o que levou a uma greve geral da categoria e à queda do ministro encarregado da administração dos Correios Telecomunicações e Telégrafos (PTT), e quase acarretou a demissão do próprio Chirac (Thatcher, 1999: 109). Dez anos depois, em 1984, o ministro Jacques Chevalier faria um relatório pedindo a separação das duas empresas, idéia apoiada pela Associação dos Engenheiros de Telecomunicação (AIT), que organizava o alto escalão da empresa, mas que sofreu a oposição dos principais sindicatos dos trabalhadores, marcadamente da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), ligada ao Partido Comunista Francês (PCF) (Thatcher, 1999).

Neste período, que vai de 1981 e 1986 e compreende o primeiro governo liderado pelo Partido Socialista, as discussões a respeito da autonomia da DGT não avançaram de maneira significativa, prevalecendo o *status quo* herdado por Mitterrand quando chegou ao poder em 1981. Na verdade, ao invés de cogitar a privatização, como na Inglaterra, o governo deu um passo no sentido contrário, estatizando duas grandes empresas de equipamentos do setor, Alcatel e Thomson. Além disso, o governo conseguiu aprovar a Lei 83.675 de 1983, também chamada de Lei de Democratização do Setor Público, que conferia aos trabalhadores das empresas controladas pelo Estado o direito de nomear um terço dos representantes para o conselho de administração. Esta lei atrelou de forma direta o interesse dos trabalhadores à posse das empresas pelo Estado, uma vez que sua aplicação dependia da porcentagem de ações detida por ele nas empresas.⁷⁵

Após a vitória do partido conservador (RPR), em 1986, Mitterrand teve que aceitar o nome de Jacques Chirac para o posto de primeiro-ministro. Foi Chirac quem comandou a adoção da primeira fase da política de privatização, com a passagem da Lei 86.912 de 6 de setembro de 1986, apenas nove meses depois de sua posse. A lei apresentava uma lista de 65 empresas a serem privatizadas pelo Estado num prazo máximo de cinco anos, após o qual ela expirava. Entre as empresas mencionadas, havia quatro ligadas ao setor de telecomunicações, que tinham sido estatizadas pelo governo anterior: a Companhia Geral de Construção Telefônica (CGCT), a Thomson, a Bull, e a Matra (PTT). Dessas apenas a Bull foi privatizada no período proposto pela lei, que expirava em 1991.

⁷⁴ A DGT foi criada pelo decreto 71609/1971, separando a administração das empresas de correio e telecomunicações, mas mantendo-as sob o controle do Ministério dos Correios e Telégrafos (PTT).

⁷⁵ Os trabalhadores da FT passaram a ter esse direito em 1989, quando a empresa deixou de ser um departamento do Estado. Os eleitos têm que ser de uma das cinco centrais sindicais reconhecidas pelo governo. Em julho de 1994 uma nova lei obrigou as empresas a respeitar esta norma mesmo depois de privatizadas.

Neste primeiro programa de privatização, a venda das ações da France Telecom, até então DGT, nem chegou a ser introduzida na agenda por Chirac. A “lista em anexo”, incorporada à lei, não continha nenhum monopólio público e tratava primordialmente de propor a reprivatização das empresas estatizadas pelos socialistas. A lei de 1986 contém as regras básicas de privatização que nortearam suas sucessoras, tal como o estabelecimento de uma reserva de ações aos empregados sob condições especiais, o estabelecimento do limite de 20% para aquisição do capital estrangeiro, e a formação de uma comissão de privatização. O objetivo principal do governo na época era basicamente levantar receitas extraordinárias de forma a contornar a crise econômica e a crise fiscal do Estado (Juvín, 1995). Entre 1986 e 1988 foram privatizadas 1.100 empresas e 500 mil empregados foram transferidos ao setor privado (Bancel, 1995: 31).

Este primeiro programa teve o apoio da opinião pública, o que pode ser entendido como uma resposta à onda de nacionalização conduzida pelos socialistas (Kalyvas, 1994). Segundo Suleiman (1990), o instituto Gallup apurou que, em 1986, 61% dos franceses eram favoráveis às privatizações. O Congresso participou pouco desta fase da privatização, conduzida contra a vontade do presidente da república, François Mitterrand, pelo ministro das finanças de Chirac, Edouard Balladur (1986-88).⁷⁶ Na época, Chirac tentou aprovar a privatização por meio de uma *ordonnance* (regulamento administrativo), ou decreto, mas Mitterrand se recusou a assiná-la, o que obrigou o governo e passar a medida por meio de uma lei ordinária (Vauplane, 1995). Finalmente, o programa foi abandonado com a reeleição de Mitterrand em 1988, inaugurando a política do “*ni-ni*” (nem privatização, nem estatização).⁷⁷

As discussões que levariam à transformação da DGT na empresa France Telecom se intensificaram após 1986, com a inauguração do período de coabitação, sob a liderança de Jacques Chirac. Nesta época, o ministro encarregado do setor, Gerard Longuet, ligado a UDF, buscou mudar o estatuto, mas seus planos foram adiados devido à derrota eleitoral do governo de centro-direita em 1988. No entanto, entre 1988 e 1989, o próprio Partido Socialista durante o governo do primeiro-ministro Michel Rocard comandou uma nova rodada de discussões públicas com os principais atores envolvidos, liderada por Hubert Prévot, um membro do partido e ex-líder da central sindical

⁷⁶ A *ordonnance* está prevista no artigo 38 da Constituição e deve contar com a autorização do conselho do Estado e do Parlamento e a assinatura do presidente (artigo 13).

⁷⁷ Em 1991, com Alain Juppé no ministério, foi aprovado o Decreto 91.332, que possibilitou a abertura do capital das empresas estatais. Este decreto foi fundamental para a privatização parcial da FT, apenas com a mudança do estatuto, que em seu artigo 1º determinava que o Estado deveria deter mais de 50% do capital.

Confederação Francesa Democrática do Trabalho (CFDT). Neste período quem comandava o ministério encarregado da administração da PTT e, portanto, quem encomendou o relatório era Paul Quilès,

O texto final do “relatório Prévot”, pronto em outubro de 1989, recomendava a separação das empresas e maior autonomia empresarial a fim de submetê-las às leis do mercado (*Le Monde*, 2002). Apesar de ter sido elaborado a pedido do Partido Socialista, o relatório foi criticado por membros do partido, entre eles Lionel Jospin, que na época era ministro da educação, e pelos sindicatos CGT e CGT-FO (Força Operária). Ao mesmo tempo, as propostas receberam o apoio de líderes da direita, como o então deputado Gérard Longuet (*Le Monde*, 2002).⁷⁸

A Lei 90.568 de 2 de julho de 1990, aprovada em maio pela Assembléia, apesar do voto contrário dos comunistas, determinou a conversão da France Telecom de autarquia em empresa controlada pelo Estado, a partir de janeiro de 1991.⁷⁹ Em seu artigo primeiro a Lei Rocard-Quilès, como ficou conhecida, reitera a obrigação do Estado de manter ao menos a maioria do capital da nova empresa. As alterações no estatuto da FT não implicaram, contudo, a corporativização completa da empresa, que ainda não podia, por exemplo, ter seu capital aberto na bolsa de valores. Pelo artigo primeiro da lei de 1990, criavam-se duas empresas “nacionais” de direito público, La Post e France Telecom, ficando expresso que o Estado deveria deter “direta ou indiretamente” pelo menos a metade do capital social da France Telecom. Na mesma lei, ficava também especificado como se daria a conversão do estatuto dos empregados, e asseguravam-se as condições de funcionamento do fundo de pensão. Apesar de abrir caminho para a venda parcial das ações do Estado na empresa, o objetivo da lei era, na verdade, prepará-la para o novo ambiente competitivo que se desenhava desde 1987.⁸⁰

Somente com a formação de um novo governo de centro-direita por Balladur, em 1993, outra lei de privatização seria aprovada, emendando aquela de 1986.⁸¹ A nova lei manteve, contudo, grande parte das características da lei anterior, como a Comissão de Privatização, a venda de ações em condições especiais aos empregados e a restrição ao capital estrangeiro. A lei também estendia o campo das empresas privatizáveis, reforçava

⁷⁸ Em 1988 a DGT foi renomeada France Telecom.

⁷⁹ A lei recebeu 284 votos favoráveis na Assembléia Nacional, sendo aprovada apesar dos 26 votos contrários dos comunistas (*Le Monde*, 2002).

⁸⁰ Ano da publicação do Livro Verde pela União Européia, regulando o mercado de telecomunicações no bloco. A conversão do estatuto dos empregados da FT foi feita por decreto.

⁸¹ Com a nova lei foram atingidos 21 grupos empresariais, responsáveis por mais de 1.645 empresas e 664 mil trabalhadores (Bancel, 1995).

o papel da Comissão de Privatização e garantia a proteção do interesse nacional por meio das “ações de interesse específico”, a versão francesa da *golden share* (Vauplane, 1995). Apesar de a empresa não constar da lista anexa à Lei 93.923 de 19 de julho de 1993, o governo colocou a proposta da privatização da FT na agenda.⁸² Este fato é marcado pela produção do Relatório Roulet, encomendado por Gerard Longuet quando esteve à frente do Ministério dos Correios e Telecomunicações (Gaven, 2003; Bartle, 2002).

A transformação da FT em uma empresa sujeita à lei privada e a privatização parcial da empresa, recomendadas pelo Relatório Roulet, só viriam, contudo, após a eleição presidencial de 1995, com a vitória de Chirac e a condução de Juppé ao posto de primeiro-ministro. Alain Juppé havia sido secretário do Club 89, que tinha função semelhante à do CPS criado por Thatcher na Inglaterra. Além disso, Juppé foi também conselheiro do RPR e integrou o gabinete Balladur entre 1986 e 1988, como ministro delegado da economia e privatização, encarregado do orçamento, e novamente quando Balladur foi primeiro-ministro, entre 1993 e 1995. Logo em 1995, o novo primeiro-ministro nomeou Michel Bon presidente da FT, substituindo Marcel Roulet, que havia fracassado na tentativa de preparar a empresa para uma possível venda.

Segundo o jornal *L'Humanité* (19/03/1996), Alain Juppé foi quem deu sinal verde à privatização, sob o argumento de que a reforma do setor era necessária para: “l’adapter aux évolutions technologiques, économiques et juridiques”. Na mesma oportunidade, Michel Bon afirmou que: “La loi de réglementation garantira France Télécom comme étant l’opérateur public charge d’assurer un service public national des télécommunications. France Télécom restera une entreprise publique sous forme de société détenue majoritairement par l’Etat. Les agents qui sont fonctionnaires conserveront leur statut de fonctionnaire de l’Etat e les garanties associées, en particulier celles de l’emploi et des droits aux pensions de retraite”. As discussões sobre a privatização parcial da empresa foram conduzidas pelos ministros Jean Arthuis (UDF), François Fillon (RPR), seu sucessor, Frank Borotra (RPR), e Michel Bon.⁸³

Por meio de iniciativa de François Fillon, o governo introduziu na Assembléia o Projeto de Lei 2.698, em 3 de abril de 1996, que daria origem à Lei de Regulamentação

⁸² Em 18 de novembro de 1993 o Conselho de Estado se manifestou contra a venda do controle da empresa, depois de uma consulta do governo (Larcher, 2002).

⁸³ Em junho de 1996, Frank Borotra foi à Assembléia para explicar como seria a venda. Na época, o ministro dos correios e telecomunicações declarou que “de ultraliberal eu não tenho nada”, procurando argumentar que a privatização parcial era inevitável diante da liberalização.

das Telecomunicações. Esta lei visava basicamente à reorganização do setor com o objetivo de criar as condições para a abertura do mercado, tal como estipulado pela Comunidade Européia.⁸⁴ O projeto foi discutido na Comissão de Produção, onde recebeu o parecer do relator Claude Gaillard (RPR). O texto foi adotado com modificações pela Assembléia, depois de ser discutido em plenário entre 7 e 10 de maio de 1996, e após o pedido de urgência por parte do governo, o que levou o texto para votação no dia 10.⁸⁵

O texto foi para o Senado, onde recebeu o parecer do senador Gérard Larcher (RPR), em nome da Comissão de Assuntos Econômicos em 29 de maio de 1996. Após as considerações de Larcher, o projeto foi para discussão no plenário, iniciando as discussões em 4 de junho. Dois dias depois, o governo pediu novamente urgência e o texto foi para votação, sendo aprovado com modificações no dia 6 de junho. Na segunda leitura, o projeto seguiu para uma comissão mista entre as duas casas, o que está previsto pelo regimento em caso de pedido de urgência, sendo votado e aprovado sem novas modificações em 13 de junho pela Assembléia em 18 de junho pelo Senado.

A Lei 96.659 aprovada no Legislativo foi promulgada em 26 de julho de 1996 pela dupla Chirac-Juppé, após aprovação do Conselho Constitucional. Na etapa de discussão da lei, foi fundamental o papel do senador Gerard Larcher (RPR), que coordenou a produção do relatório “L’avenir de France Télécom: um défi national”, apoiando a abertura do capital da empresa. Para produzir o relatório, feito entre 1995 e 1996, o senador coordenou mais de 60 reuniões com a participação de sindicatos e empresas. Larcher deixa claro no relatório que a privatização total não seria apropriada, uma vez que feria a Constituição, preferindo falar em “societização” do capital.⁸⁶ A posição do governo expressa no relatório procurou o tempo todo atrelar a abertura do capital à necessidade da privatização parcial, sob a pena de o país perder o bonde da história no setor (Larcher, 1996).

As modificações no texto da lei alteraram basicamente o antigo “código dos correios e de telecomunicações” (Charbit, 1999). Entre outras medidas, a lei liberalizava

⁸⁴ Na justificativa para a lei, o governo se refere diretamente à Diretiva 95/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 1995 sobre a abertura do mercado de telefonia básica, e à Diretiva 96/19/CE da Comissão Européia que modificava a Diretiva 90/338/CCE e dispunha sobre a concorrência plena no setor.

⁸⁵ A urgência é regulada pelo artigo 45 da Constituição. Após pedido de urgência nas duas casas, o primeiro-ministro pode formar uma comissão mista para apreciar a matéria.

⁸⁶ A posição de Larcher buscava distanciar a proposta de qualquer conflito constitucional, uma vez que a Constituição afirmava expressamente que os serviços públicos operando em monopólio deveriam ser de propriedade do Estado. Para Larcher, que usa como exemplos outras empresas em que o Estado detinha pouco mais de 51% do capital, a venda minoritária não deveria ser entendida como uma privatização.

a indústria de equipamento e a política de compras da France Telecom, e retirava o monopólio da empresa, obrigando-a a assumir a tarefa de fornecer o “serviço universal” de telecomunicações.⁸⁷ Para completar a nova regulação da abertura do mercado, a lei criava uma nova agência reguladora independente para o setor, a Autoridade de Regulação das Telecomunicações (ART), determinando quais funções ficariam com a ART e com o ministério. A mesma lei determinou, ainda, o limite de 20% para participação estrangeira no setor,⁸⁸ e especificou o conceito de serviço público universal, bem como as regras que deveriam ser cumpridas para sua validação.

Esta lei foi completada pela Lei 96.660 de 26 de julho de 1996, determinando a reorganização da FT como uma sociedade anônima de capital majoritariamente estatal, a partir de 31 de dezembro de 1996.⁸⁹ François Fillon mandou o projeto do governo à Assembléia no início de junho e, após a primeira leitura e discussão na Comissão de Produção da Assembléia e na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, o governo decidiu pedir urgência para o projeto, no dia 13 de junho. Esta medida levou o projeto diretamente para votação entre 13 e 18 de junho, quando foi aprovado e encaminhado ao Conselho Constitucional.⁹⁰ Entre 23 e 26 de julho de 1996, o conselho deu seu aval à lei, após julgar que a venda minoritária não feria a Constituição.

Na prática, esta lei alterava a lei de 1990 regulando o estatuto da empresa e abrindo caminho para a venda minoritária das ações.⁹¹ Além disso, dispunha sobre os direitos dos empregados da empresa, em especial os relativos à pensão e à participação no conselho de administração, conforme a lei de 1983.⁹² O artigo 10 determinava que o Estado deveria reservar 10% das ações aos trabalhadores em condições a serem estipuladas por decreto. A privatização parcial da FT foi autorizada conforme o Decreto

⁸⁷ Segundo o artigo 35 do código de comunicações modificado pela nova lei, o serviço público deveria ser universal, de qualidade e preço acessível. A nova redação do artigo 32 afirma que “as atividades de telecomunicações serão exercidas livremente”. O artigo 36 cria a ART, dirigida por três membros nomeados pelo presidente, um pela Assembléia e um pelo Senado.

⁸⁸ Artigo 4 modificando o artigo 33 do código de telecomunicações.

⁸⁹ Como disse Fillon no Senado, em 15 de junho de 1996: “Vocês sabem que esta primeira etapa, como eu prometi, será acompanhada de uma segunda, reformando o estatuto da France Telecom” (apud Larcher, 2002). E o novo estatuto foi aprovado pelo Decreto 1174 de 27 de dezembro de 1996.

⁹⁰ Os relatores das comissões foram os mesmos da lei anterior, o deputado Gaillard e o senador Larcher.

⁹¹ Pelo artigo 1, o Estado tinha que manter mais da metade do capital da empresa em suas mãos.

⁹² O artigo 29 da Lei 96.660, modificando a Lei 90.558 de julho de 1990, tratando, entre outras coisas, da transferência dos empregados para a France Telecom sociedade anônima e dos direitos previdenciários dos mesmos. Pelo artigo 3, os trabalhadores tinham direito à eleger sete dos 21 membros do conselho de administração.

97-13 de 13 de janeiro de 1997. Mas a proximidade das eleições e a resistência ao projeto, vinda principalmente dos sindicatos, adiou a venda da empresa.⁹³

A nova vitória da coalizão de centro-esquerda em junho de 1997 não barrou a venda parcial da empresa, apesar da posição contrária à privatização manifestada pelo líder da coalizão e novo primeiro-ministro, Lionel Jospin, durante toda a campanha. No período de discussão da lei, o Partido Socialista chegou a pedir uma “moção de censura” ao governo, assinada por Laurent Fabius em 27 de junho, que foi derrotada pelo governo (Larcher, 2002). Esta iniciativa fazia parte de uma estratégia da oposição buscando postergar a aprovação da lei até as novas eleições. Também fez parte desta estratégia o uso de longos discursos e a proposta de uma infinidade de emendas – mais de 568 no total – com o objetivo de “obstrução e bloqueio do processo legislativo” (Larcher, 2002).

Em março de 1997, durante a campanha, Jospin chegou a afirmar que renacionalizaria a empresa, posição dividida com outros membros do PS, que achavam que a empresa deveria manter-se com capital 100% público (Larcher, 2002). Ainda durante a campanha, o candidato chegou a assinar um termo com os sindicatos da empresa, proposto pelo SUD, em que afirmava seu repúdio ao projeto de mudança do estatuto e à venda da participação acionária do Estado na empresa, ainda que minoritária. Segundo Larcher (2002), o discurso de Jospin começou a ficar ambíguo a partir de maio, quando ele começa a mostrar-se suscetível à idéia da “societização” e à possibilidade de geração de receitas extraordinárias, com o objetivo de aliviar a crise fiscal do Estado.

Apenas um mês após assumir, Jospin pediu ao ministro do trabalho, Michel Delabarre, para conduzir a discussão sobre a privatização parcial com os sindicatos e os trabalhadores da empresa. Essas discussões resultaram no Relatório Delabarre, em que o novo governo deixava clara sua nova posição diferenciando a abertura de capital da privatização da empresa. Finalmente, em 8 de outubro de 1997, o Estado se desfaria de 23,2% do capital da empresa, o que se repetiria em novembro de 1998, com a aprovação de um novo decreto permitindo a venda de outros 10% do capital. Na primeira oferta, o Estado arrecadou 6.489 milhões de dólares, e na segunda 6.068 milhões (Privatization Barometer, 2005). Entre 1998 e 2002, a porcentagem de ações do Estado na empresa flutuou pouco acima dos 51% demandados pela lei.

⁹³ Michel Bon havia declarado em setembro de 1996 que a empresa deveria ser vendida em abril de 1997, mas o processo foi adiado devido à resistência da sociedade, incluindo uma série de greves por parte dos empregados (Larcher, 2002). Michel Bon se manteve como presidente da empresa após a privatização, nomeado por decreto do Conselho de Ministros, em janeiro de 1997.

Após as eleições de 1997, a postura pragmática de Jospin e do Partido Socialista, se afastando da posição histórica em favor da nacionalização, revela a importância das pressões convergentes em direção à privatização que se esboçavam desde a privatização na Inglaterra. Por um lado, os avanços tecnológicos possibilitavam sonhar com maior concorrência no setor, que por sua vez se tornava mais dinâmico, demandando um volume significativo de investimento em condição de incerteza. Isso ao mesmo tempo em que o Estado se via às voltas com uma crise fiscal de proporções significativas. Por outro lado, o sistema político francês dificultava a formação de um consenso em torno da privatização, ao multiplicar os pontos de veto ao longo do período. Este fator favoreceu a trajetória seguida pela França em direção à privatização, que reservou um papel de destaque para o Estado durante o período de transição institucional do setor do antigo arranjo baseado no monopólio estatal, controlado pelo ministério responsável pelos correios e telecomunicações, para um novo arranjo baseado na livre competição regulada pela ART e pelo ministério.

Sindicatos e governo frente à privatização

A Constituição garante o direito à greve, ao contrato coletivo e à liberdade de negociação. Essas regras são completadas pelo Código do Trabalho, de 1966, que garante a presença das centrais sindicais nos organismos estatais, o direito à representação no local de trabalho e uma fonte de recurso ou fundo público, que, como no Brasil, é descontada na folha de pagamento dos trabalhadores. Em 1968, uma lei estabeleceu o direito de os sindicatos criarem uma seção sindical nas empresas. Quando os socialistas estavam no poder, em 1982 e depois em 1988, o governo aprovou uma nova legislação favorável aos trabalhadores, obrigando as empresas a negociar o acordo coletivo com os sindicatos e permitindo a dedução de 30% da contribuição sindical do imposto de renda. Em 1996, o RPR aprovou outra lei autorizando as mesmas a negociar diretamente com o conselho de empresa, o que buscava enfraquecer os sindicatos sem prejudicar a imagem do partido com os trabalhadores.

Pelo Código do Trabalho, desde 1966, apenas cinco centrais são reconhecidas oficialmente: Confederação Geral do Trabalho (CGT), Força Operária (FO), Confederação Francesa Democrática do Trabalho (CFDT), Confederação Francesa de Quadros (CGC) e Confederação Francesa de Trabalhadores Cristãos (CFTC). Estas centrais podem participar dos órgãos colegiados do governo, e seus filiados têm direito

ao reconhecimento automático no processo de barganha e na eleição de representantes no conselho consultivo das empresas. Em 1995, a CGT contava com 23% do total de membros dos sindicatos, a CFDT com 26%, a FO com 17%, a CGC com 14%, e a CFTC apenas com 5% (Amadieu, 1999). Apesar da baixa taxa de sindicalização, que em 1993 correspondia a 26,1% dos empregados ligados ao PTT, a abrangência dos contratos na FT é de praticamente 100%, o que faz com que os sindicatos representem inclusive os trabalhadores não filiados (Visser, 2000).

A oposição dos sindicatos à redefinição institucional do setor de telecomunicações na França foi marcada desde o princípio pela divisão presente no movimento sindical. Como mostra Hulsink (2001: 12): “Os planos do governo francês de corporativizar e privatizar a FT/DGT em 1986-88 e 1993-94 sofreram forte oposição dos *Corps* de engenheiros e empregados, com medo de perder os privilégios de ser *civil service* (servidor público) e antecipando cortes de pessoal”. A mudança de posição do Partido Socialista se posicionando favoravelmente as reformas, ainda que dividido, foi fundamental para romper gradualmente esta resistência. Primeiro, com a transformação da FT em uma corporação autônoma separada do ministério e dos correios, e depois em uma empresa de capital aberto. Esta transição foi gradual e conflituosa, mas contou com o respaldo das centrais ligadas ao partido, basicamente a Confederação Francesa Democrática do Trabalho (CFTD) e a Força Operária (FO).

A participação dos sindicatos durante o processo que culminou com a privatização da France Telecom foi decisiva para determinar seu formato e andamento. Por um lado, os sindicatos conseguiram ver as tentativas de privatização da empresa diversas vezes adiadas, contribuindo também para que ela não fosse inteiramente privatizada, nem fragmentada. Por outro, os sindicatos lograram garantir direitos importantes para os trabalhadores, como manutenção do fundo de pensão, transição voluntária de estatuto funcional, participação no conselho de administração independente do volume de ações, venda de ações a preços subsidiados, manutenção do nível de emprego, manutenção do processo nacional de barganha, etc. Essas conquistas ocorreram a despeito da baixa taxa de sindicalização na França e da alta fragmentação observada no movimento sindical. Para explicá-las é preciso recorrer a outros aspectos importantes da estrutura sindical e da política francesa que abrem diversas instâncias institucionais para participação dos sindicatos.

A mão-de-obra da France Telecom está representada por seis sindicatos presentes no conselho da empresa e que participam do processo de barganha coletiva. A eleição

para esses conselhos é livre, embora na prática eles sejam dominados por trabalhadores ligados aos sindicatos. A maior parte desses são representantes de federações ligadas às cinco centrais reconhecidas oficialmente, a maior parte das quais ligadas a algum partido político: a CFDT, ligada aos socialistas; a Força Operária (FO), também com elos com os socialistas; a Confederação Francesa de Trabalhadores Cristãos (CFTC), ligada ao MRP (Movimento pelo Cidadão); e a Confederação Geral do Trabalho (CGT), ligada ao Partido Comunista Francês (PCF). Existe ainda o SUD, um sindicato novo independente ligado principalmente ao setor de comunicações.

Ao contrário da fusão sindical observada no caso inglês, o processo que levou à privatização da FT acabou por aumentar a fragmentação sindical do setor com a criação do Solidário, Unitário, Democrático (SUD), em 1989, a partir de uma cisão da CFDT. Para Amadieu (1999), a disputa em torno da privatização contribuiu para acirrar a concorrência por membros entre os sindicatos franceses, aumentando as pressões fracionalizadoras presentes na estrutura sindical e nas divisões ideológicas, e favorecendo as manifestações grevistas por parte dos sindicatos. Apesar de não ter representação nacional e de abranger somente os setor público, especialmente os correios e telecomunicações, o sindicato foi o que mais cresceu nas eleições para o conselho de administração da empresa.

Na France Telecom, os trabalhadores têm direito a eleger representantes para dois conselhos: administrativo e consultivo. Esses representantes, por sua vez, devem sair de um dos cinco sindicatos reconhecidos pelo governo que atuam na empresa. O resultado das eleições sindicais de 1997 nos dá uma idéia do peso de cada um deles na época. O primeiro era a CGT, com 29% (antes tinha 40%); a SUD, com 26%; CFDT, com 18%; FO, com 14%; CFTC, com 5% (Amadieu, 1999). Segundo Walthery (1999), a taxa de sindicalização na FT em 1998 era de 35,3%. O mesmo autor apurou que os trabalhadores da FT se distribuíam da seguinte maneira entre os sindicatos: a FO representava 45.182; a CFDT 40.780; a CGT 56.727; e a CFTC 15 mil. O autor não apura a representação da SUD. Tanto a SUD como a CGC, entretanto, assinam o acordo coletivo da empresa juntamente com os outros sindicatos mencionados.

Entre 1993 e 1996, houve cinco greves contra a privatização da empresa, convocadas basicamente pela CGT e pelo SUD, os dois maiores sindicatos ligados à FT. Desde a reforma de 1990, e em parte devido a suas ligações com o PS, as centrais CFDT e FO se mantiveram neutras, e sempre abertas ao diálogo com o governo. Na greve de outubro de 1993, quando se começou a falar na privatização parcial da empresa e quando

o governo Balladur editou a lei de privatização, a adesão ao movimento foi de 75% dos trabalhadores. Nas greves de maio e outubro de 1995, quando a França foi tomada por uma onda de greves no setor público, a adesão média cairia para 65% dos trabalhadores. Após esta greve, o presidente da empresa, Marcel Roulet, acabou sendo demitido, para entrada de Michel Bon, com a tarefa de levar a privatização adiante e contornar a resistência operária. Nas duas greves de 1996, em abril e junho, quando a privatização estava sendo discutida no Congresso, a adesão foi de 45% e 32%, respectivamente. Em 1996, o SUD chegou a organizar um referendo na empresa, em que 80% dos trabalhadores votaram contra a privatização, para uma taxa de participação entre 50% e 60% dos funcionários.⁹⁴

Tanto a FO como a CFDT, representada na FT pela Federação Unitária dos Correios e Telecomunicações (FUPT) adotaram desde o princípio uma posição pragmática. Nos dois casos, os sindicatos apoiavam a abertura do capital e a internacionalização da empresa, o que para elas era condição inevitável para que a FT enfrentasse o novo mercado concorrencial, sem, contudo, consentir com uma possível privatização do controle acionário. As diferenças entre os sindicatos se desenhavam desde os tempos do Relatório Prévot, que sugeriu a separação do PTT em duas empresas. No entanto, a CFDT pagou caro por apoiar o governo, perdendo lugar para a SUD e a CGT na FT, e quase rompendo com a FUPT. A Federação manteve uma posição um pouco menos alinhada com o PS que a central, mantendo-se contra a retomada da venda da empresa por Jospin, o que em parte se justificou pelo medo de perder espaço para a SUD, e o mesmo ocorreu com a CGT-FO.⁹⁵

Mas a privatização se traduziu em ganhos imediatos para os trabalhadores, que puderam comprar 10% das ações em condições privilegiadas, com 20% de desconto, além de ganhar algumas ações de graça, conforme determinado nos artigos 11 e 12 da lei de 1986 e modificados pelos artigos 10 e 13 da lei de 1993 (Degeorge, 2002). Na primeira oferta os trabalhadores ficaram com 2,3% das ações com direito a voto, na segunda acumularam mais 1%, indo para 3,3%. A compra de ações dividiu os sindicatos. A CGT, de inspiração comunista, foi contrária, assim como a socialista FO, mas a CFTC e CGC foram a favor. Apesar da divisão, 70% dos trabalhadores compraram ações (Eiro,

⁹⁴ Essas informações foram tiradas das reportagens da European Foundation of Improvement of Living and Working Conditions (EIRO). Ainda segundo dados da fundação, novas greves ocorreriam em 1997-8 e 2002. Na greve de 1997, pouco antes da primeira oferta de ações ao público, a participação foi inferior a 15% dos trabalhadores (Larcher, 2002).

⁹⁵ No plano internacional, todos os sindicatos são filiados a CES, sendo que a FO e a CFDT são também filiados a UNI, no fundo uma federação setorial da CES.

1999; Degeorge, 2002). O emprego na empresa caiu rapidamente após a privatização parcial, passando de 169,8 trabalhadores em 1984, para 158,7 em 1993, 141,8 em 1998, e 130,5 em 2000. Estes números são da própria empresa e não contam os contratados por subsidiárias, nem fora da França.

Conclusão

A privatização das telecomunicações na França não somente demorou mais para entrar na agenda do que na Inglaterra, como também se mostrou mais tortuosa desde que foi pela primeira vez cogitada pela aliança RPR-UDF. Além disso, até 2002 a venda da participação estatal na FT se restringiu a menos do que 51% das ações, tal como determinado pela lei e em conformidade com a Constituição. No período analisado, a privatização total da empresa não foi cogitada, nem mesmo pelos membros do RPR, como fica claro nos relatórios do senador Larcher em 1996 e 2002. Isso não significa que a privatização total não esteja no horizonte da FT, mas revela claramente as dificuldades para se implementar um programa de mudança radical no contexto institucional francês. Ao contrário da Inglaterra, onde o programa foi conduzido sob a estabilidade de 17 anos de hegemonia conservadora, a França viveu uma turbulência política significativa com a troca sucessiva das coalizões no poder. Além disso, a restrição constitucional à privatização do controle acionário impôs um custo extra à venda total, aumento as chances de veto por parte da oposição.

3. Paradigmas latino-americanos: somos diferentes?

Na América Latina, praticamente todos os países haviam privatizado suas operadoras tradicionais de telecomunicação até o ano de 2005, com exceção do Uruguai, onde a privatização foi rejeitada por um plebiscito em 1998, e da Costa Rica. A Argentina e o México são casos paradigmáticos da adoção da privatização na região. Primeiro, pela importância desses países e pelo tamanho do setor estatal construído em anos de política desenvolvimentista associada ao populismo. De acordo com dados do Banco Mundial, o impacto do setor produtivo estatal nos dois países entre 1986 e 1991 revela que este era muito mais relevante no México que na Argentina: no primeiro a participação do SPE chegava a 12% do PIB, enquanto na segunda era de apenas 5,2%. Para se ter uma comparação, no Brasil o impacto do SPE era de 9,5% do PIB (Word Bank, 1995). Segundo, por se tratar de casos em que a privatização foi adotada por partidos tradicionalmente ligados aos sindicatos, e que estavam no centro da coalizão desenvolvimentista.

Entre outras especificidades da região, está a recente democratização. Na Argentina, após a intervenção militar nos anos 1970 e 1980, o país retomaria, em 1983, o rumo democrático. México, por sua vez, é o único dos países analisados que possuía um regime autoritário no período em que transcorreu a privatização da operadora estatal de telefonia fixa. O programa de privatização adotado no país logrou desconstruir praticamente todo o setor produtivo estatal montado após a década de 1940, durante o período desenvolvimentista. Entre 1982 e 2003, o número de empresas estatais caiu de 1.155 para 210, sendo que a maior parte delas foi privatizada até 1993 (Chong, 2004). As empresas privatizadas durante o governo de Salinas empregavam ao redor de 311 mil empregados, cerca de 35% do total da mão-de-obra empregada nas estatais (Chong, 2004).

3.1 Argentina

O contexto institucional

Alguns autores classificam o regime político argentino como um caso de “hiperpresidencialismo”, devido à enorme concentração de poder no chefe do Executivo

definida pela Constituição (Llanos, 2001). Na época da privatização da Empresa Nacional de Telecomunicações (Entel), a Constituição em vigor dava ao presidente uma série de instrumentos legislativos, como o poder de emitir decretos sobre quase todas as matérias, obedecendo, como no Brasil, ao critério de necessidade e urgência.⁹⁶ Além desse instrumento, o presidente, eleito por um mandato de quatro anos com direito a reeleição, pode introduzir projetos de lei, utilizar-se do veto total e parcial, e nomear e demitir ministros.⁹⁷ Essas características do arranjo institucional do sistema político argentino permitem que o poder Executivo tenha um grau significativo de controle sobre processo legislativo, principalmente no caso de contar com a maioria nas duas casas do Legislativo.

Entretanto, a concentração de poder no chefe do Executivo não implica necessariamente uma atrofia do poder Legislativo. Segundo a Constituição, o Legislativo conserva a última palavra em quase todas as matérias, podendo votar a pertinência dos decretos, emendar propostas de lei e decretos, e reconsiderar o veto parcial ou total do Executivo. A Constituição, no artigo 76 “proíbe a delegação de poder Legislativo ao Executivo”, a não ser em caso de “emergência pública”, o que foi alegado por Menem na passagem das leis de Reforma do Estado e de Emergência Econômica que abordarei aqui. Essas prerrogativas do poder Legislativo levam Llanos (2001:69) a se opor à tese do hiperpresidencialismo argentino, afirmando que o sistema político é melhor caracterizado como um sistema de “centralismo limitado”.

Toda o projeto de lei para ser aprovado deve passar pelas duas casas do Legislativo, Senado e Câmara, ou pelo conjunto das casas no caso dos decretos.⁹⁸ A eleição dos membros das duas casas é pelo voto direto, o que contribui para alta fidelidade partidária. Enquanto os senadores são eleitos pelo método da maioria, representando os estados, os deputados são eleitos pelo sistema proporcional com listas fechadas. Apesar do voto proporcional para deputados, o multipartidarismo é incipiente no país, prevalecendo uma espécie de bipartidarismo, cujas raízes podem ser encontradas na lógica da competição presidencial e, principalmente, na herança política que

⁹⁶ O decreto com caráter de necessidade e urgência, semelhante à medida provisória usada Brasil, é regulado pelo artigo 99 da Constituição. O mesmo artigo determina que quem deve analisá-lo é uma comissão bicameral e que para aprová-lo é necessária a maioria absoluta nas duas casas.

⁹⁷ O artigo 72 da Constituição regula o veto, que pode ser total ou parcial. O projeto vetado deve voltar para o Legislativo e, pelo artigo 83, só pode ser derrubado por dois terços dos votos nas duas Casas.

⁹⁸ Para derrubar um decreto basta a maioria absoluta dos membros (art. 72, 76, 99).

perpetuou os peronistas, unidos no Partido Judicialista (PJ), e os Radicais, em torno da União Cívica Radical (UCR).⁹⁹

A concentração de poder nas mãos do presidente Carlos Saul Menem no momento da privatização não se reduz, contudo, a esses instrumentos institucionais dispostos na Constituição. Por meio de decreto emitido em setembro de 1989 e aprovado em abril de 1990, Menem alterou a Constituição, mudando o número de membros da Suprema Corte de cinco para nove, de forma a poder nomear quatro novos juízes.¹⁰⁰ Ademais, o presidente pôde, ainda, nomear outro membro, depois que um dos juízes que havia se manifestado contrário à privatização e à Lei de Reforma do Estado pediu demissão. A atitude do juiz teria sido em represália ao decreto que mudou o número de membros da Corte, alegando sua inconstitucionalidade (Bambaci et al, 2002).

Menem assumiu a presidência em julho de 1989, pouco antes da data oficial, em meio a uma grave crise econômica, ao desgaste e à falta de legitimidade de seu predecessor, Raul Alfonsín (UCR), que governou de 1983 a 1988, como o primeiro presidente após o período militar. Esta transição proposta pela própria UCR só foi possível mediante um acordo de cooperação firmado entre as partes pelo qual o partido se comprometia a apoiar as medidas propostas pelo novo presidente até as eleições (Llanos, 2001; Murillo, 2001). Finalmente, nas eleições de 1989, os peronistas conquistaram a maioria nas duas casas, bem como o maior número de governadores nas províncias. Após a eleição, que definiu a composição da Câmara até 1992, o Partido Judicialista (PJ) ficou com 122 cadeiras, a União Cívica Radical (UCR) com 90, e a União de Centro Democrático (UCeDé) com 13, totalizando 88,5% dos votos na Casa (Payne et al, 2002). Para obter a maioria dos 254 deputados, os peronistas contaram com a ajuda dos pequenos partidos e da UCeDé, embora compusesse sozinho o ministério.¹⁰¹ No Senado, a situação era mais favorável ao PJ, que passou a contar com 27 Senadores, ou 58,7% das 46 cadeiras (Payne et al, 2002).

É verdade que não se pode dissociar o poder discricionário obtido por Menem da grave crise econômica e hiperinflacionária que atingiu o país no fim da década de 1980 e

⁹⁹ Apesar de não dispor de dados sobre a fidelidade partidária no país, esta é significativamente alta, segundo apurou Llanos (2001), principalmente entre os peronistas.

¹⁰⁰ Segundo o artigo 99 da Constituição a nomeação dos magistrados é uma prerrogativa do presidente, sempre que o cargo estiver vago, e deve ter o consentimento do Senado.

¹⁰¹ Llanos (2001) mostra a importância dos pequenos partidos para que Menem obtivesse a maioria durante seu primeiro período na presidência. Em 1989 eram mais de 20 partidos representados na Câmara baixa, sendo que os três maiores tinham 88,6% das cadeiras, e apenas cinco no Senado. Segundo Murillo (2001), Menem nomeou para o governo membros da UCR cuja orientação era claramente liberal.

início da década seguinte. Mas também não é possível encontrar nela a única explicação para o andamento e o formato da privatização no país, sem recorrer a outras variáveis que conformaram o contexto institucional da época e, portanto, o quadro do processo decisório no qual se desenvolveu a política de privatização. Por isso procurei brevemente mostrar algumas das principais normas que regulam a relação entre os poderes Executivo e Legislativo e os resultados eleitorais, que juntos formaram um “contexto institucional” extremamente favorável ao PJ ao longo do processo de privatização. Este quadro foi completado com as mudanças no Judiciário promovidas por Menem, que anularam este poder enquanto ponto de veto ou mesmo enquanto jogador com capacidade de veto.

Privatização e processo decisório

A Entel foi criada por decreto em 1956, e privatizada por decreto 44 anos mais tarde. Perón estatizou parte da maior operadora do país em 1946, por meio da Lei 12864, transformando-a em uma empresa de capital misto. Em 1956, o presidente sancionou o Decreto 310, que oficializava a Entel como empresa de capital estatal. Já sob o governo militar, em 1978, o Decreto 2748 mudaria o estatuto da empresa, que passaria a atuar como ente jurídico de direito privado. Em 1984, o então presidente Raul Alfonsín introduziu a privatização na agenda política, propondo, em 1988, a venda de 40% da Entel à empresa espanhola Telefonica. No entanto, a iniciativa de Alfonsín sofreu a oposição de diversos setores da sociedade, incluídos os sindicatos, algumas empresas fornecedoras de equipamentos, o Partido Justicialista e mesmo alguns membros do partido Radical (ILO, 2002).¹⁰² Menem foi uma das vozes peronistas no Senado a se opor a esta primeira tentativa de privatização da empresa (Petrezzi, 1995). A posição contrária dos peronistas no Senado, por si só, praticamente inviabilizava os planos de Alfonsín, pois eles tinham sozinhos 21 das 45 cadeiras.¹⁰³

A mudança de posição dos peronistas e de Menem após a eleição pegou de surpresa alguns de seus seguidores, quando ficou clara sua opção por implementar um programa de estabilização orientado para o mercado (Murillo, 2001). Um dos pontos mais controversos foi motivado pela ausência de qualquer referencia a adoção da privatização no programa do candidato, caso fosse eleito (Murillo, 2002).

¹⁰² Apesar de fracassar na tentativa de privatizar a empresa, a UCR conseguiu liberalizar o setor de equipamento, e os serviços de valor agregado (Herrera, 1998).

¹⁰³ Os peronistas inviabilizaram os três projetos de lei de privatização enviados por Alfonsín, em 1988 (Llanos, 2001).

Tradicionalmente, o Partido Justicialista é ligado aos sindicatos, além de herdeiro do peronismo. Esse legado impunha custos significativos ao partido na passagem de uma coalizão centrada no antigo populismo para uma nova coalizão em torno do neoliberalismo. Mesmo assim, o Partido Justicialista optou naquele momento por uma alternativa pragmática e não ideológica frente à crise econômica, que passava pela adoção da política de privatização como estratégia para superação da crise e modernização do país.¹⁰⁴

A guinada de Menem encontrou apoio imediato na UCR, que poucos meses antes havia amargado uma série de derrotas na tentativa de privatizar a Entel. Em 12 de julho de 1989, pouco tempo depois de assumir, Menem determinou uma intervenção na empresa por um período de 180 dias com o objetivo explícito de preparar a empresa para a privatização, designando como interventora María Julia Alsogaray.¹⁰⁵ Logo após a intervenção, em 25 de julho, o governo introduziu o projeto que originaria a Lei da Reforma do Estado, determinando a privatização da Entel entre outras empresas, e o provimento dos serviços de telecomunicações sobre o regime de concessão. A Lei 23.696 foi aprovada em 17 de agosto de 1989, promulgada no dia seguinte, poucas semanas depois de entrar no Legislativo. Junto com ela foi aprovada também a lei de Emergência Econômica 23.697 de 1989, contendo outros pontos importantes do plano de estabilização peronista.

A Lei 23.696/89 favorece claramente o poder discricionário do presidente e do ministro de obras e serviços públicos, José Roberto Dromi, na determinação das condições de privatização e oficializa a figura do interventor (art. 2, 3, 4, e 11). Assim como no Brasil, um dos artigos possibilita expressamente a divisão da empresa, o que era visto como uma possibilidade para elevar os ganhos do leilão (art.6 e 7).¹⁰⁶ A Entel aparece no anexo da lei, com as outras empresas a serem privatizadas. Novas inclusões de empresas na lista das “sujeitas a privatização” estariam condicionadas à aprovação de lei específica pelo Congresso Nacional, não podendo ser feitas por decreto. Para

¹⁰⁴ A carência de investimentos na Entel e seu baixo desempenho foi um dos pontos advogados pelo governo em favor da privatização da empresa, além da necessidade de receita extra para solucionar a crise fiscal e possibilidade de estabilização econômica.

¹⁰⁵ Alsogaray era ligada ao partido liberal UCD, que teve seu pai, Álvaro Alsogazay, como um dos fundadores. Maria Alsogazay chegou a ficar quase um ano presa na Argentina por enriquecimento ilícito na época que ocupava cargos no governo Menem.

¹⁰⁶ No Brasil este ponto se liga também à possibilidade de maior concorrência, o que não transparece com tanta clareza no caso argentino em que o monopólio foi mantido por sete anos, com possibilidade de prorrogação por mais três anos. Desta forma, a Argentina acabou por ratificar o acordo de livre comércio para serviços de telefonia apenas em 1998, para ser implantado a partir de 2000.

acompanhar o processo foi criada também uma comissão bilateral formada por seis membros de cada uma das casas (art. 14). Entre outras prerrogativas, a comissão podia pedir esclarecimento sobre a privatização ao ministro encarregado e requisitar informações sobre o programa e sobre processos específicos devendo, ainda, ser informada de cada passo do programa.¹⁰⁷

A Lei da Reforma do Estado fornece o arcabouço geral da privatização. Entretanto, as condições específicas da privatização da Entel e das outras empresas listadas foram determinadas por decreto. Dromi e Alsogaray foram os nomes fortes na condução do processo, o primeiro ligado diretamente ao Partido Justicialista e a segunda à UCD. Foram eles que orientaram a publicação dos decretos que regularam a privatização da Entel, em especial o Decreto 731/89 de 12 de setembro de 1989, e o Decreto 62/90, publicado em 12 de janeiro de 1990. O primeiro, modificando o Decreto 59/90, determinava que o ministério dirigido por Dromi confeccionasse um documento com as bases e condições da privatização da Entel até 10 de dezembro de 1989. A lei garantia aos empregados, entre outras prerrogativas, a compra de 10% das ações através dos programas de propriedade participada.¹⁰⁸ Pelo segundo, ficavam especificadas as bases do leilão e as obrigações das novas concessionárias, que ficavam sujeitas a um plano de metas.¹⁰⁹

Antes de proceder com a venda da empresa, o governo emitiu um decreto, 1605/90, prorrogando o “estado de emergência” por mais um ano, a contar de agosto de 1990. Com a prorrogação, Menem mantinha nas mãos o poder discricionário dado pelo decreto anterior, inclusive o de intervenção nas empresas estatais. A venda de 75% das ações da Entel foi concretizada em 8 de novembro de 1990, os 25% restantes seriam privatizados em dezembro de 1991 e entre março e abril de 1992, por meio de oferta pública na bolsa de valores.¹¹⁰ Antes de ser vendida, a Entel foi dividida em duas empresas, conforme especificado pelos decretos 60/90 e 61/90, cada qual ficando responsável por uma região. Das ações vendidas na oferta inicial, 60% de cada empresa

¹⁰⁷ Essas garantias de controle conferidas ao Legislativo reforçam a conclusão de Llanos (2001: 85), para quem: “although eventually approving all the Executive’s proposals, the congressional majority took its time to make all kind of amendments”.

¹⁰⁸ Os artigos 21 e 22 regulam este dispositivo, os artigos 16, 27, 29 e 31 também detalham as condições da oferta aos empregados. A venda das ações aos empregados foi regulada pelos decretos 2.423/91 e 682/95.

¹⁰⁹ Assim como no caso brasileiro houve um acordo de cooperação técnica com a ITU para elaboração do plano de metas e das condições para concessão dos serviços. A determinação dos preços e tarifas foi um dos pontos mais polêmicos do projeto, segundo relatório da ILO (2001).

¹¹⁰ Em 22 de agosto de 1990 Menem havia prorrogado o “estado de emergência”, que lhe dava poderes excepcionais por mais três meses, por meio do decreto 1605/90, encerrando, portanto, pouco depois da concretização da privatização da empresa.

foi para o consórcio que formou o núcleo duro de acionistas, 10% para os empregados e 5% para as cooperativas que atuavam no setor desde a década de 1960.¹¹¹

A concessionária responsável pela região sul, chamada de Telefônica Argentina, foi arrematada pelo consócio Nortel, liderado pela France Telecom (18%) e pela STET italiana (18%), com a participação de um importante grupo local que comprou empresas em diversas privatizações, a Perez Company (18%), e da JP Morgan (6%). A concessionária responsável pela região norte, Telecom Argentina, ficou com a operadora espanhola Telefonica (34%), juntamente com o Citibank (20%) e um grupo local, a Techint (6%). Na venda do primeiro pedaço da Telecom Argentina o governo arrecadou 2.395 milhões de dólares, e com a Telefônica Argentina outros 2.819 milhões. Na segunda venda, o governo arrecadou 1.223 milhões de dólares e 830 milhões, respectivamente. Ao todo foram arrecadados ao redor de 7.267 milhões de dólares segundo dados do Banco Mundial (2000).

Assim como no Brasil, a privatização na Argentina teve um escândalo ligado a uma escuta telefônica, na qual apareciam indícios de uma possível ação de Dromi, privilegiando o consórcio vencedor da zona norte em oposição ao liderado pela americana Bell.¹¹² Esta história é importante não apenas por revelar a suspeita de atitude ilícita cometida por Dromi, mas também como mais um indício importante do seu envolvimento fundamental no processo.¹¹³ A privatização da empresa não foi seguida da criação de uma agência reguladora independente da Secretaria de Comunicações, como em outros casos. Esta só seria criada em 1997, após a passagem de uma nova lei regulando o setor.¹¹⁴

Segundo Madrid (2003: 72), a maior parte dos deputados oriundos dos sindicatos votou a favor das leis que regulam as privatizações. Esta posição revela, de um lado, que o Partido Justicialista manteve uma estreita disciplina entre seus deputados, em parte conquistada por meio de concessões aos sindicatos e trabalhadores diretamente envolvidos no processo, e, de outro, o fato de os sindicatos dos trabalhadores estarem na

¹¹¹ As cooperativas estavam organizadas em uma associação nacional única desde 1965, a Federação de Cooperativas Telefônicas (Fecotel).

¹¹² *Clarín digital* (03/10/1999) – “*La grabacion indiscreta: el pulso de una privatización*”. Tanto Dromi como Alsogaray foram convocados para falar na Comissão de Comunicações da Câmara dos Deputados.

¹¹³ Não é raro à privatização estar associada a alguma suspeita de conduta ilícita, nem é um privilégio dos países subdesenvolvidos. Suspeitas de corrupção na privatização do setor podem ser encontradas na Espanha, na Alemanha, e mesmo na França.

¹¹⁴ A agência resultou da fusão da Comissão Nacional de Correios e Telégrafos (CNTCT) e da Comissão Nacional de Telecomunicações (CNT), passando a se chamar Comissão Nacional de Comunicações (CNC). A CNT havia sido criada em 1990 junto com a privatização, mas não gozava de nenhuma autonomia em relação ao ministério.

época preocupados também com outras questões, como a reforma trabalhista.¹¹⁵ Tal como observa Madrid (2003), os sindicatos voltaram a maior parte de seus recursos para este ponto da reforma, que atingia a classe como um todo.¹¹⁶ A dinâmica da relação entre governo e sindicatos no caso argentino é interessante, pois pode ser contrastada com o caso inglês, onde o contexto político também concentrou uma dose significativa de poder no Executivo. Na Inglaterra, contudo, os sindicatos não eram inimigos, mas, ao contrário, possuíam laços estreitos com o partido reformista.

Sindicatos e governo frente à privatização

A adoção em larga escala da política de privatização por Menem em seu primeiro mandato colocou em xeque as alianças tradicionais entre os peronistas e os sindicatos.¹¹⁷ A Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) se dividiu entre os sindicatos ligados ao setor público, inicialmente a favor da oposição intransigente às propostas, e os sindicatos ligados ao setor privado, menos inclinados a uma posição extrema, que pudesse levar ao rompimento com o partido e ao fim das benesses do velho corporativismo estatal (Madrid, 2003).¹¹⁸ Na Argentina, contudo, embora a posição da Central sirva de referência no plano político, não é determinante no plano setorial, no qual as federações e sindicatos têm grande autonomia. As centrais não podem celebrar acordos, nem controlar as finanças ou as greves entre seus membros.

A legislação argentina confere aos sindicatos nacionais o monopólio da representação coletiva por ramo de atividade. A lei garante a unicidade sindical no plano nacional, permitindo unicamente um sindicato por empresa representando uma dada categoria profissional e apenas uma federação por profissão. As federações e sindicatos são obrigados a representar todos os trabalhadores, independente da filiação, o que, como nos outros casos, com exceção da Inglaterra, garante uma abrangência de 100% dos

¹¹⁵ Esta explicação de Madrid não dá atenção ao fato de a Argentina possuir um sistema eleitoral com listas fechadas, o que por si só garante uma boa dose de controle do partido sobre os deputados.

¹¹⁶ Em seu trabalho, o autor mostra que os deputados ligados aos sindicatos se concentraram neste período na comissão encarregada da reforma trabalhista, como de resto ocorrera no Brasil. Esta tese foi defendida recentemente também por Silva (2005).

¹¹⁷ Segundo Murillo (2002:479), o Partido Justicialista se caracteriza não apenas pela aliança entre a classe média e os trabalhadores, nos moldes do Partido Trabalhista inglês, mas também por ter sua base formada por uma aliança “multiclasse”, própria do populismo, e formada por: “organized labor, domestic industrialists, and local bosses in the less developed provinces and suburban areas of Argentina”.

¹¹⁸ A divisão da CGT mostrou um racha entre três correntes: a CGT oficialista (San Martín), a CGT opositora (Azopardo) e a CGT independente. A reunificação das três só ocorreria em 1992, quando uma parte dos dissidentes criou uma nova central, o Congresso de Trabalho da Argentina (Murillo, 1997).

trabalhadores cobertos pela negociação coletiva. Os sindicatos arrecadam seus fundos de cotas sindicais acordadas com os patrões e empregados no convênio coletivo. As federações reconhecidas pelo governo concentram ainda fundos públicos destinados aos serviços de saúde dos trabalhadores e capacitação (Murillo, 1995).

Em 2000, havia cerca de 2.328 sindicatos no país, filiados às duas Centrais (Silva, 2005). A CTA, a segunda central, foi criada logo após a privatização, em 1992, sendo que até então existia no país apenas a CGT. Esses sindicatos representavam ao todo 4.377.274 trabalhadores, para uma taxa de sindicalização de 27% (Silva, 2005). Na época da privatização, em 1990, a taxa de sindicalização era de 61,5%, segundo dados coletados por Murillo (1997). Estes dados, apesar de serem de fontes diferentes, apontam para uma queda vertiginosa da taxa de sindicalização no país. Na época da primeira eleição de Menem as ligações dos sindicatos com o PJ ainda eram extremamente importantes, embora tivessem declinado entre 1983 e 1985 (Silva, 2005). Na Argentina, apesar do pouco poder das Centrais, a federação é importante e o sindicato de base deve respeitar os acordos firmados por elas (Silva, 2005).

No caso das telecomunicações, a mais importante era a Federação de Trabalhadores e Empregados Telefônicos da República Argentina (FOETRA), que em 1997 passaria a se chamar Federação de Trabalhadores, Empregados, e Especialistas da Indústria e Serviços de Telecomunicações da Indústria Argentina (FOEESITRA). A Federação, que detém o monopólio virtual do setor, havia se oposto às tentativas de privatização da Entel durante o governo Alfonsín, particularmente em 1988, quando registrou um pico de greves (Murillo, 2001). Conhecendo as dificuldades que enfrentaria, Menem nomeou, em 1989, o então presidente nacional da FOETRA, Julio Guillán, para a Secretaria das Comunicações, com o objetivo de brejar a oposição do sindicato à privatização. A estratégia visava principalmente controlar a liderança de Héctor Esquivel, que era expressamente contra a privatização, sobre o sindicato local de Buenos Aires. Esquivel havia ganhado a eleição para o sindicato contra Guillán ocorrida no mesmo ano, com 54% dos votos (Murillo, 2001: 159).¹¹⁹

Segundo West (1997), na época, a FOETRA tinha ao redor de 37 mil membros na Entel, ou 77% da mão de obra, praticamente metade filiada ao sindicato de Buenos Aires. Fora a fragmentação interna da FOETRA, havia ainda outros dois sindicatos menores ligados a funcionários administrativos que participavam da celebração do

¹¹⁹ Segundo Murillo (2001), Guillán apoiava apenas a privatização parcial da empresa devido à pressão na base.

contrato coletivo de trabalho na empresa, a Federação de Organizações de Pessoal da Supervisão dos Telefônicos Argentinos (FOPSTA), e a União de Pessoal Hierárquico da Entel (UPJET), representando pouco mais de 18% do pessoal da empresa (West, 1997; ILO, 2002).

Em agosto de 1990, o sindicato de Buenos Aires convocou uma greve contra a privatização, que duraria um mês e terminaria com centenas de demitidos depois de declarada ilegal (Murillo, 2001: 160; Petrezzi, 1995; ILO 2001).¹²⁰ A militância do sindicato da capital e a possibilidade da perda do controle da direção nacional para os opositores acabaram por favorecer a disposição do governo em fazer concessões ao sindicato e aos trabalhadores.¹²¹ O desenrolar da greve mostrou a ação do Executivo buscando romper a oposição e não se restringiu às concessões feitas aos sindicatos e trabalhadores, mas implicou também atitudes repressivas. Apesar de não ser tradicionalmente hostil aos sindicatos, como Margaret Thatcher, Menem também mudou as regras trabalhistas para minar a oposição, com a edição do Decreto 2184/90, que restringiu o direito de greve e foi fundamental na atestação da ilegalidade da paralisação em questão (ILO, 2001).

A proximidade do sindicato com o partido e a ocupação de postos-chaves durante o processo garantiram alguns direitos importantes aos trabalhadores e aos sindicatos na Lei 23.696. O capítulo III institui o “Programa de Propriedade Participada”, que depois seria regulado por decreto específico para cada caso. O capítulo IV, intitulado “Da proteção do trabalhador”, traz referências explícitas à manutenção das obrigações do novo proprietário relativas à seguridade social e à garantia da manutenção dos sindicatos como representantes legítimos, e dispunha sobre a proteção do emprego e condições de trabalho. A FOETRA, por sua vez, conseguiu que os sindicatos ficassem com o controle do fundo de investimento criado para a compra de ações até o vencimento das quitações programado para 1998, quando elas puderam ser vendidas pelos trabalhadores. A venda maciça após o período de carência retirou dos trabalhadores o direito de ter um representante no conselho da empresa (ILO, 2002).

¹²⁰ Ainda segundo a autora, a FOETRA convocou outra greve em 1990 e mais duas em 1991, nas quais conseguiu a recontração dos demitidos, entre outras exigências.

¹²¹ Além nomeação de Julio Guillán para secretário das comunicações, o governo transferiu parte do controle do processo de privatização ao Ministério do Trabalho, controlado por pessoas ligadas aos sindicatos. Pelo Decreto 2686/91, o Ministério do Trabalho ficava encarregado de “interferir” em toda privatização que fizesse uso do Programa de Propriedade Participada, como o implementado pelo Decreto 2423/91, que regulava o uso do PPP na Entel, modificando o Decreto 62/09.

No artigo 43, do capítulo IV, ficava determinado também que “O processo de privatização por si não produzirá alterações ou modificações na situação, enquadramento, e filiação em matéria sindical (...) salvo resolução de autoridade competente”. O artigo 44 garante a manutenção dos direitos previdenciários dos trabalhadores, obrigando o comprador a assumir o compromisso conforme acordado anteriormente. Além dessas concessões, os empregados tiveram direito à reserva de 10% das ações da empresa para compra, determinado inicialmente pelo Decreto 731/91, em seu artigo nono.

A Lei de Emergência Econômica, N. 23.697 de 1989, determinava outras garantias importantes negociadas pela central para todos os sindicatos envolvidos na privatização. Em seu art. 41, a lei assegurava a preservação do emprego nas empresas a serem privatizadas, e no art. 42 que os trabalhadores deveriam manter seus direitos contratuais. Fora os ganhos estipulados em lei, os trabalhadores conquistaram ainda um aumento salarial de 42%, a promessa de a empresa não demitir unilateralmente e um plano pactuado de demissão voluntária em condições privilegiadas (Murillo, 2001: 160). Murillo (2001) indica que a efetividade dessas conquistas acabou contribuindo para que Julio Guillán ganhasse as eleições de 1993 para o sindicato da capital, favorecendo a posição dos peronistas.

Apesar do aparente sucesso alcançado pelo sindicato em promover essas conquistas, durante o processo houve também perdas significativas para os trabalhadores e para o movimento sindical. Antes da privatização da Entel, a empresa celebrava um convênio de trabalho nacional único com a participação dos dois sindicatos FOETRA e FOPSTA, passando depois da privatização a firmar um por categoria e por empresa, o que fragmentou consideravelmente o processo de barganha. Em 2000, enquanto o contrato negociado pela FOETRA, que tem o sindicato de Buenos Aires, abrangia 67% dos trabalhadores, o contrato negociado com a FOPSTTA abrangia apenas 12%, e o negociado pela UPJET, 6% (ILO, 2002).

Além disso, o governo não foi capaz de cumprir algumas de suas promessas o que se refletiu na expressiva redução da mão-de-obra. Em novembro de 1990 havia 40.772 empregados na Entel. Em 1992, somando as duas novas empresas, este número caiu para 36.293, e em 1994 para 31.289 (Noam, 1998). Em 1998, o número de empregado na Telefônica e na Telecom era de 19.500. Como mostram Walter & Gonzáles (1998: 36), na Argentina “a perda de garantia de emprego foi acompanhada pela perda do monopólio da representação por parte da federação sindical, produzindo-se o ingresso de novos

sindicatos (União de Trabalhadores da Construção – UOCRA) das numerosas empresas subcontratadas por conta das gigantescas obras de modernização e extensão da rede, e o Sindicato de Empregados do Comércio (SFC), por intermédio das novas empresas prestadoras de serviço em regime de concorrência”.

Conclusão

Segundo o Banco Mundial, o programa de privatização argentino foi um dos mais amplos e rápidos do hemisfério ocidental (Llanos, 2001). Procurei mostrar que para explicar este fato não basta somente invocar a crise econômica e a ineficácia da intervenção estatal, sendo preciso também especificar o contexto político que permitiu ao Partido Justicialista conduzir com êxito a política de privatização ao longo do processo decisório até sua implementação. A concentração de poder pelo chefe do Executivo, no caso argentino, não se restringiu, por sua vez, à dotação institucional de recursos prevista na Constituição. É certo que com a alteração na composição da Corte Suprema, Menem aumentou seu poder em relação ao seu sucessor, mas mesmo esta modificação nas regras do jogo não pode por si só explicar seu sucesso. É preciso invocar também a maioria folgada conquistada pelos peronistas nas urnas.

Esse conjunto de fatores conforma parte do contexto institucional no qual transcorreu a privatização da Entel. No entanto, a concentração de poder no plano político formal revela apenas parte da capacidade de ação reunida por Menem durante a privatização. Para conduzir a privatização da empresa em tempo recorde Menem se valeu ainda da afinidade de seu partido com os sindicatos, nomeando lideranças sindicais para seu governo e garantindo aos líderes fiéis condições para manter sua hegemonia. Esta aliança, por sua vez, só foi possível e desejável pelo fato de os peronistas serem tradicionalmente ligados aos sindicatos e principalmente pela estrutura centralizada do movimento sindical no país, agrupando os sindicatos locais em federações nacionais e que, por sua vez, se encontravam reunidas em uma única central. Não havia, desta forma, incentivo para os peronistas cortarem suas relações com os sindicatos, enfraquecendo-os por completo, uma vez que percebiam os mesmos como seus aliados e com uma significativa capacidade de mobilização e de ação unificada.

3.2 México

O contexto político institucional

A Constituição mexicana de 1917, instituída por decreto após a revolução, determina que o país é uma República Federativa cujo chefe do poder Executivo é o Presidente da República, eleito por um mandato de seis anos. Apesar de o artigo 81 determinar eleições diretas para presidente, durante o período autoritário o presidente eleito foi indicado por seu antecessor, numa prática conhecida como *dedazo*, apontado dentro do Partido Revolucionário Institucional (PRI). A Constituição confere ao presidente uma série de poderes e prerrogativas, entre os quais o controle sobre o ministério, a capacidade de introduzir projetos de lei e decretos e de vetar total ou parcialmente leis aprovadas no Legislativo.¹²²

O Congresso, que se manteve aberto durante o período autoritário, possui duas casas preenchidas por representantes eleitos por um sistema misto adotado após a reforma eleitoral de 1977. Deste modo, parte dos deputados e senadores é eleita pelo sistema proporcional de lista fechada e outra parte é eleita pelo sistema majoritário. No início da legislatura contemporânea ao processo de privatização da Telemex, havia sete partidos representados na Assembléia, sendo 2,57 o número de partidos efetivos. Os deputados têm mandato de três anos, e os senadores de seis. Todo projeto de lei, quer tenha sua origem no poder Executivo ou no Legislativo, e todo Decreto expedido pelo Executivo deve ser votado obrigatoriamente nas duas casas. No caso de alguma das casas modificar qualquer proposição de lei, depois de aprovada na outra, ela volta à casa de origem.

Alguns autores caracterizam este sistema como um “autoritarismo inclusivo”, justamente pelo fato de legitimar-se na eleição “democrática” e no corporativismo, que garante o acesso dos sindicatos a determinadas instâncias decisórias.¹²³ Como afirma Murillo (2001: 39): “This inclusive authoritarianism combined strong presidential powers, mass mobilization, and electoral manipulation”. Essas particularidades do sistema mexicano não inviabilizam, contudo, a comparação com a privatização em outros países. Pelo contrário, elas mostram a força do modelo analítico apresentado, que

¹²² O artigo 71 da Constituição determina que as iniciativas de lei e decretos da presidência passarão à Comissão, enquanto as originadas no Legislativo estarão sujeitas ao Regulamento de Debates. O artigo 72 determina que todo projeto de lei ou decreto deve ser discutido e aprovado nas duas câmaras do Legislativo. O veto requer mais de dois terços para derrubada (Shugart & Haggard, 2001).

¹²³ Segundo Teichman (1995) entre 1982 e 1985 24,3% dos deputados eram ligados a sindicatos, porcentagem que diminuiu na legislação seguinte para cerca de 19%.

ao se concentrar na idéia dos pontos de veto e jogadores com capacidade de veto, possibilita a comparação entre o processo político decisório em diferentes regimes. Dentro desta perspectiva, é quase intuitiva a caracterização do México como país com poucos pontos de veto e jogadores com capacidade de veto e, portanto, com uma significativa concentração de poder no chefe do Executivo.

As regras da Constituição mexicana escondem, contudo, a fonte da hegemonia do PRI no país, por mais de 70 anos, até a eleição de Vincent Fox, pelo Partido da Ação Nacional (PAN), em 2000. A discussão detalhada da evolução do sistema político mexicano não é objeto deste trabalho, o importante na presente análise é apenas a exposição de algumas linhas gerais do contexto político institucional em que foi adotada a política de privatização. Assim como nos outros países, a política de privatização em sua concepção mais ampla já havia entrado na agenda política no início da década de 1980, ainda na presidência de Miguel De la Madrid (1983-1988). No entanto, a privatização da Telemex transcorreria apenas no governo seguinte, durante a presidência de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), ex-secretário das finanças o governo de De la Madrid.

A eleição de Salinas deu-se em um contexto particular de democratização do sistema político mexicano, impulsionado pelas duas reformas eleitorais de 1977 e 1990, que culminou com a derrota do PRI nas eleições de 2000. Apesar de sair vitorioso nas eleições de 1988 (Foram 50,74% dos votos, contra 31% do candidato da Frente Democrática Nacional), Salinas teve uma das menores votações do PRI durante o período autoritário, numa eleição marcada pela divisão interna do partido. Esta divisão foi liderada, em 1987, por Cuauhtémoc Cardenas Solórzano, membro da Tendência Democrática, dentro do partido, que se opunha à privatização, pregando um discurso nacionalista.¹²⁴ Salinas, por outro lado, via na privatização e na modernização do setor as peças-chaves da recuperação da economia mexicana (*Jornal el Financeiro* - 15/10/1987).¹²⁵ A divisão do partido se refletiu também na votação para a Câmara dos Deputados, em que o PRI conquistou “apenas” 260 das 500 cadeiras, contra 290 na eleição anterior, apesar das denúncias de fraude que acompanhavam as eleições desde o

¹²⁴ Cardenas Solórzano acabaria por sair do partido, candidatando-se em 1988 pela FDN.

¹²⁵ Nesta mesma oportunidade De la Madrid afirmou que o Estado deveria não mais ser um empreendedor direto, mas o coordenador da economia, impondo a “ordem, disciplina e eficiência que o sistema requer” (apud Murillo, 2002: 478-9).

início do período autoritário. Na época o partido de Cuahtémoc Cardenas, Frente Democrática Nacional (FDN), levou 139 cadeiras, e o Partido da Ação nacional, 101.¹²⁶

Desde a presidência de De la Madrid, quando o governo iniciou a implantação das políticas neoliberais, alguns pesquisadores têm apontado para a concentração de poder no ministério e na presidência, paralelamente a um aumento do número de economistas nos ministérios em oposição aos advogados, a maior parte dos dois grupos oriunda da Universidade Autônoma do México (Lomnitz e Mendieta, 2002; Teichman, 1995). Teichman (1995:24) mostra que os principais grupos políticos envolvidos na reforma foram “state bureaucrats closely identified with the finance functions within the state bureaucracy and their big-business allies”. Em sua conclusão, a autora é ainda mais taxativa: “Privatization signaled the definitive hegemony of the finance sector within the state” (Teichman, 1995: 199). Este predomínio da visão economicista financeira em oposição ao planejamento parece ser um ponto comum entre os casos analisados e intimamente ligado à crise fiscal do Estado.

A formação do que Teichman (1995: 95) chamou de “homogeneous superelite” dedicada a liberalização econômica foi favorecida pela intensidade da crise econômica e dos choques sucessivos entre 1985-6, e se firmou durante as negociações da dívida externa com os credores internacionais. Segundo Murillo (2001: 96), o déficit mexicano atingiu -4,99 em 1989, contra -9,61 em 1988, e -2,8 em 1990. A afirmação deste grupo se consolidou no início da década de 1990, excluindo os grupos mais nacionalistas e pró estatistas presentes na burocracia (Teichman, 1995: 95).

A concentração de poder nos ministros é particularmente pronunciada no México, pois segundo a Constituição, o presidente tem a prerrogativa de além de escolher seu ministério, delegar aos ministros, chamados de secretários, parte de seu poder de estabelecer decretos e regulamentos conforme estipula o artigo 92 da Constituição.¹²⁷ Este ponto é importante uma vez que grande parte das reformas envolvendo a privatização da Telemex foi feita por decretos e regulamentos, passando ao largo do Congresso. Mas, se a crise funciona como estopim comum para a reforma, ajudando

¹²⁶ Na legislatura anterior o PRI tinha 299 cadeiras, o que significa que este número vinha caindo de maneira consistente, situação que se inverteria na “última legislatura”, quando o partido conquistou 300 cadeiras. No Senado a hegemonia do PRI foi sempre mais efetiva, tendo ganhado 60 dos 64 assentos, em 1988. Neste ano, o FDN elegeu 110 deputados nas eleições proporcionais, enquanto o PRI elegeu apenas 27. A maior parte dos deputados do PRI, 233, foi eleita sob o sistema de majoritário de dois turnos.

¹²⁷ Apenas na Inglaterra, onde o ministério de Thatcher era composto unicamente por membros ligados ao PC, observa-se um ministério tão homogêneo como no México. Na Argentina, Menem recrutou membros ligados à UCD para a equipe envolvida na privatização, e na França, e principalmente no Brasil, os ministérios respeitavam a composição da coalizão de governo.

inclusive na concentração de poder em torno do Executivo e dando sustentação aos argumentos dos burocratas e ministros ligados ao ramo financeiro do Estado, ela não pode por si explicar as diferenças entre os processos de reforma.

Privatização e processo decisório

A história do setor de telecomunicações no México, assim como a dos outros casos latino-americanos, mescla iniciativa privada e intervenção estatal, ao contrário do que ocorreu na maior parte dos países europeus, mas muito próximo da história da evolução do setor nas antigas metrópoles, Portugal e Espanha. Inicialmente o serviço de telefonia era fornecido pela Companhia Telefônica e Telegráfica Mexicana (Mextelco), fundada em 1882. A empresa de capital privado nacional e internacional sofreu intervenção federal entre 1915 e 1924, na época da revolução, sendo posteriormente comprada pela International Telephone and Telegraph (ITT), que atuava como concessionária. Nesta época já havia uma concorrente, subsidiária da Ericson, que não sofrera intervenção. As duas empresas fundiram-se em 1947, incorporando a presença do capital mexicano como sócio menor, situação que se inverteria a partir de 1958, quando se iniciou um processo de “nacionalização” do capital da empresa, sem implicar, contudo, a estatização.

Este processo de “nacionalização” foi, em parte, resultado de uma estratégia semelhante à que depois seria adotada no Brasil e que obrigava os compradores de novas linhas a adquirir também ações do grupo, o que fez crescer o número de acionistas. Durante a presidência de Luis Echeverría, em 1972, o governo assumiu o controle de 51% do capital votante, mas a Telemex se manteve como empresa de economia mista, com uma infinidade de acionistas. A garantia do controle da empresa pelo Estado se efetivava não apenas por meio do capital acionário com direito a voto, mas também de forma legal sobre as nomeações do conselho de administração e presidência e a subordinação da empresa à Secretaria de Transporte e Comunicações. Assim como no Brasil, contudo, a empresa teve pouco tempo de autonomia, sendo também utilizada como instrumento para conter a inflação e atingir outras metas macroeconômicas durante a crise que se estendeu entre 1972 e 1982.¹²⁸

¹²⁸ Schneider (1991) mostra que as estatais mexicanas eram menos autofinanciáveis que as estatais brasileiras. Em 1947 o governo aprovou a Lei de Controle dos Organismos Descentralizados, que seria

Logo no início do mandato de Miguel De la Madrid, em 1983, foram reformados os artigos 25 e 28 da Constituição.¹²⁹ O primeiro estabeleceu novo papel de coordenador para o Estado e o segundo incluiu entre os setores estratégicos a comunicação via satélite, entre outras modificações.¹³⁰ Em nenhum momento, contudo, o setor de telecomunicações entrou na lista dos setores estratégicos controlados pelo Estado.¹³¹ Em 1986, De la Madrid promulgou dois decretos, um regulando as empresas paraestatais e outro criando o “organismo descentralizado” Telégrafos Nacionales, a partir da Dirección Geral de Correos e Telégrafos Nacionales.

Em março de 1988, durante a campanha presidencial que conduziria Carlos Salinas de Gortari à presidência, o então candidato já se manifestava em acordo com a idéia de privatizar a empresa estatal de telefonia (Ruelas, 1995). Foi Salinas quem deu os passos definitivos para a privatização. A partir de uma modificação feita pelo decreto de 17 de novembro de 1989, a empresa viria a se chamar Telecomunicaciones de México. A reorganização do setor promovida pelo decreto manteve, contudo, a administração das empresas integradas à Secretaria de Comunicaciones e Transporte (SCT), que passava a ter duas divisões, a Telemex e a Dirección Geral de Telecomunicaciones (DGT). As duas divisões se tornaram os principais atores no estabelecimento das regras de funcionamento do setor (Griffith, 1988).

Em 10 de agosto de 1990, Salinas baixou uma norma regulamentar modificando o título de concessão da empresa. No texto do novo título de concessão fica claro que o motivo da alteração era compatibilizar o contrato com a futura redução da participação

reformada em 1965 e 70, e que tinha o um intuito similar ao Decreto 200 emitido pelo governo brasileiro nos anos 70.

¹²⁹ MacLeod (1998) mostra que os membros da Secretaria de Finanzas viam essas alterações como o primeiro passo para a adoção da política de privatização em larga escala no país, uma vez que legitimavam o controle estatal por meio de concessões ao setor privado.

¹³⁰ O artigo 25, determina que: “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución (...) El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”. O artigo 28, por sua vez, estipulava que: “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos (...) electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia”.

¹³¹ Em 1989 um grupo de deputados do Partido Popular Socialista chegou a propor a reforma do artigo 28 incluindo os “telefonos públicos” e as “comunicaciones eléctricas”, o que barraria a privatização articulada no mesmo ano pelo governo. Entretanto, a reforma foi rejeitada.

estatal na empresa. Segundo o preâmbulo da norma, inciso VI, ficava determinado que o Governo Federal decidia “reduzir sua participação na Telemex, com base na premissa de manter o comando do Estado e o controle majoritário da empresa por parte de mexicanos”.

Assinavam a modificação o secretário da SCT, Andrés Caso Lombardo, o presidente da empresa, Pedro Aspe Armella, e o diretor geral, Alfredo Baranda Garcia. O novo contrato estendia a concessão por 50 anos, contra os 30 anos originais, liberava a empresa para comprar equipamentos de qualquer fornecedor, garantia a manutenção do controle nas mãos do capital mexicano (art. 2.2 e 2.7) e obrigava a empresa a manter por pelo menos três anos um conselheiro designado pela SCT, com poder de veto (art.2.3). Ainda segundo o novo texto, o contrato terminaria em 1996, quando passariam a valer as regras acordadas no GATT, determinando a liberalização do setor e mantendo o poder de outorga das concessões na STC.¹³²

Esta norma foi seguida do decreto que estabeleceu, em conformidade com os artigos 25 e 28 da Constituição, o novo *Reglamento de Telecomunicaciones*, publicado no Diário Oficial em 29 de outubro de 1990. O decreto conferiu à SCT o poder discricionário para determinar as regras da privatização, estabelecer as metas de expansão da rede e de investimento, e fixar as bases do novo arranjo institucional. A nova regulamentação do setor deveria, contudo, ser aprovada pela Presidência da República, além de obedecer a algumas linhas gerais dispostas no decreto. A obrigação de manter o controle da empresa nas mãos do capital nacional, expressa no artigo 13, que determina que as concessões só poderiam ser outorgadas a cidadãos mexicanos, e que as empresas estrangeiras poderiam participar como acionistas minoritárias é um dos principais pontos do regulamento. Para formular o novo regulamento, o governo firmou um convênio com a ITU, que prestou suporte técnico, a exemplo do que ocorreu nos casos argentino e brasileiro.

Não há no decreto nenhuma regra referente aos trabalhadores ou aos termos específicos do processo de venda, o que ficaria a critério da SCT, apenas uma referência à obrigatoriedade do comprador de cumprir as obrigações trabalhistas e o contrato de trabalho vigente.¹³³ O texto foi assinado por Salinas, pelo secretário do planejamento Ernesto Zedillo de Leon, pelo secretário da fazenda e crédito público Pedro Aspe

¹³² Esta norma foi defendida por Andres Caso Lombardo junto à Câmara dos Deputados em 12 de fevereiro de 1990 (Clifton, 2000).

¹³³ Em 1988, a diretoria da Telemex foi intimada pelo Ministério das Finanças a reformular o contrato de trabalho da empresa com vistas à privatização (Clifton, 2000).

Armella, e pelo secretário das comunicações e transporte, Andrés Caso Lombardo. Além de Lombardo e Armella, outro importante nome envolvido no processo de privatização foi o do presidente da Unidade de Desincorporação das Entidades Paraestatais (UDEP) - criada a partir do Ministério das Finanças e centralizou as decisões sobre os processos de privatização a partir de 1990 - e membro da Secretaria das Finanças, Jacques Rogozinski. Como observa Murillo (2001: 101) essa legislação garantiu ao Executivo poder discricionário para implementar o projeto.

A privatização da empresa já vinha sendo cogitada entre os burocratas e técnicos desde 1987, em parte devido às pressões americanas pela abertura do setor (Ruelas, 1995). Neste ano, a empresa iniciou um processo de reestruturação visando à liberalização com a adoção de uma política de ajuste de tarifas, no sentido de acabar com os subsídios cruzados. A política de realismo tarifário foi adotada por praticamente todos os países e é um ponto fundamental da liberalização do mercado. O fim dos subsídios cruzados permite a maior transparência dos custos num mercado aberto, possibilitando a competição entre as empresas sem que haja qualquer atitude predatória fruto do seu mascaramento.

Esta nova orientação foi coordenada pelo ex-funcionário e novo presidente da empresa, Joaquin Muñoz Izquierdo, que em junho de 1987 havia substituído Emilio Gamboa, único presidente da empresa desde a nacionalização. Em 1989, Izquierdo foi substituído por Alfredo Baranda Garcia, que ficaria como diretor geral até 1991. A venda da empresa foi anunciada em 18 de setembro de 1989, pelo próprio Gortari, no XIV Encontro Nacional do Sindicato dos Telefônicos da República Mexicana. Numa reunião em 15 de junho de 1990, o conselho de administração decidiu que as ações com direito a voto AA poderiam ser subscritas por entes privados. Na época, segundo Murillo (2004), uma pesquisa de opinião indicava que 44% dos eleitores se opunham à privatização da empresa.

O Estado controlava na época da venda 56% das ações AA com direito a voto, representando 20,4% do capital total da empresa. O secretário das finanças anunciou a venda dessas ações em agosto de 1990, negócio que se concretizaria em 9 de dezembro do mesmo ano, depois de aprovado por uma comissão interministerial. Na época, participaram desta comissão e da coordenação da venda Pedro Aspe Armella e o secretário das finanças Zedillo, entre outros (Clifton, 2000). Seguindo a disposição do artigo 13 do Regulamento de Telecomunicações, o capital estrangeiro participou apenas como sócio menor do capital nacional mexicano nos grupos que fizeram propostas para a

compra. A lei garantiu à SCT o direito de nomear um membro da Secretaria para o conselho da empresa após a venda, perdendo, contudo, a presidência.

O consórcio vencedor foi liderado pelo Grupo Carso, que ficou com 10,4% das ações e teve a participação da France Telecom e da Southwestern Bell, cada uma comprando outros 5%. O grupo Carso, presidido por Carlos Slim Helu, foi um dos maiores compradores de empresas privatizadas no México e possivelmente o mais influente grupo isolado favorável ao processo, intimamente ligado ao grupo de Salinas (Teichman, 1995; Ruelas, 1995). Nesta primeira oferta foram arrecadados 1.760 milhões de dólares, relativos aos 20,4% da empresa que davam direito ao controle acionário, e outros 325 milhões relativos à venda aos trabalhadores. Entre junho e maio de 1991, o governo vendeu ao redor de 30% das ações L que restaram, e que davam direito a voto em um número restrito de assuntos, arrecadando mais de 3.500 milhões de dólares (Clifton, 2000). As ações restantes seriam vendidas em março de 1994, liquidando a participação estatal na companhia. Ao todo foram arrecadados 6.874 milhões de dólares segundo dados do Banco Mundial (2000).

No mesmo ano, em dezembro, Carlos Salinas de Gortari foi substituído por Ernesto Zedillo Ponce de Leon, seu antigo secretário das finanças, eleito o novo presidente da república. Foi Zedillo quem deu seqüência à reformulação do setor coordenando a aprovação da nova Lei Federal de Telecomunicações, publicada em 7 de junho de 1995 e que estipulava novas regras para o setor num contexto de liberalização do mercado. Entre os principais pontos desta lei está a determinação para a criação, por decreto subsequente, da agência reguladora independente para o setor, a Comissão Federal de Telecomunicação (CFT), em substituição à Comissão Nacional de Comunicação (CNC), criada em 1990.¹³⁴

Sindicatos e governo frente à privatização

A evolução da regulamentação das relações sindicais e de trabalho nos três países latino-americanos analisados guarda uma incrível semelhança, fruto de sua ligação com o populismo. Nos três casos, o período de incorporação dos trabalhadores levou à consolidação de uma variante do corporativismo, cuja principal marca é a forte dependência dos sindicatos em relação ao Estado. Não se trata apenas da extrema

¹³⁴ A CFT foi criada por Zedillo por decreto em 8 de agosto de 1996 tal como previsto pela Lei Federal de Telecomunicações, capítulo VI.

regulação do mercado de trabalho e da estrutura sindical como existe em outros países como França, Espanha e Portugal, mas, sobretudo, das inúmeras restrições que impedem a liberdade sindical e o direito à greve, e facultam ao Estado intervir ativamente nas organizações sindicais.

Essas restrições e incentivos são regulados pelo artigo 123 da Constituição, que garante no plano formal o direito à greve, à organização coletiva, à liberdade sindical, e condições gerais de trabalho, especificadas pela Lei Federal de Trabalho (LFT). Esta lei, de 1931, estabelece a obrigatoriedade da barganha coletiva (art. 387 e 338), do registro sindical e o monopólio da barganha para um sindicato por empresa (art. 365 e 366), além da Junta de Conciliação e Arbitragem, de composição paritária entre governo, sindicato e patronato (Murillo, 2001: 44; Teichman, 1995). Fora esse mecanismo e outros importantes organismos tripartites, nas áreas de seguridade social, salário mínimo e segurança do trabalho, a lei mexicana permite, ainda, o *closed shop*, que sujeita a contratação à filiação sindical, a exemplo do que ocorria na Inglaterra.

Até a privatização, no início dos anos 1990, havia mais de quatro Centrais sindicais no país, sendo uma apenas dos trabalhadores rurais. A mais importante delas era a Confederação dos Trabalhadores Mexicanos (CTM). Segundo Murillo (2001), até 1990 a CTM sozinha reunia ao redor de 50% dos sindicatos filiados à centrais, a Confederação Revolucionária dos Trabalhadores Campesinos (CROC) cerca de 24%, e a Confederação Revolucionária dos Trabalhadores (CRT) cerca de 10%. Juntas, as três centrais sindicais totalizavam cerca de 75%, o que mostra uma certa concentração do movimento, apesar dos inúmeros sindicatos independentes.

No México, como na Inglaterra pós Thatcher, para a greve ser considerada legal, ela tem que ser aprovada pela maioria dos trabalhadores. O governo contava ainda com outros instrumentos, como mostra Teichman (1995: 113) ao afirmar que “The De la Madrid administration made frequent use of the *requisa*, a constitutional provision (art. 112), allowing the government to intervene in a strike, annulling the collective agreement, and forcing workers back work”. Nas duas primeiras greves da Telemex na década de 1980 – em 1984 e 1987 – o governo utilizou-se do *requisa* para acabar com a paralisação e afastar os sindicalistas grevistas. Apesar do monopólio sindical e da unicidade, a exemplo do que ocorre no Brasil, as centrais sindicais mexicanas participam dos organismos tripartites, mas não têm poder nenhum de sanção sobre os sindicatos filiados, sejam eles locais ou nacionais. Normalmente, este poder existe de fato, e não de direito, e costuma estar associado ao controle dos recursos e à prerrogativa de assinar

acordos. A despeito da unicidade na base da estrutura sindical, o sistema é competitivo no topo, o que se expressa na existência de sete centrais, embora a Confederação dos Trabalhadores Mexicanos (CTM) sozinha possuísse, no início da década de 1980, ao redor de 70% dos filiados (Murillo, 2001).

Esta realidade se reflete no setor de telecomunicações, onde o sindicato dominante, o Sindicato dos Telefonistas da República Mexicana (STRM), não é filiado à Confederação de Trabalhadores do México (CTM). Em 1990, ano da privatização, a Telemex possuía 49.912 empregados, dos quais 42.100 eram filiados ao STRM, ou seja, 84% da mão-de-obra (Herrera & De La Garza, 1997). Esta taxa está bem acima da média mexicana, que, segundo dados de Murillo (2001: 178), era de 59,6%, um pouco inferior à taxa argentina de 67,4%. Apesar de não ser filiado ao CTM, o sindicato se manteve no Congresso do Trabalho (CT) fundado em 1966, com a intenção de funcionar como uma central das centrais. Tanto o CTM como CT foram presididos durante décadas por Fidel Velazquez, situação que só foi interrompida com a sua morte, em 1997.

O monopólio do PRI no plano político somado à fraqueza das centrais sindicais – oriunda da multiplicidade de entidades e da competição entre elas por sindicatos, bem como da incapacidade de impor sanções aos seus filiados, como o veto de acordos coletivos ou de greve – permitiu que o governo conseguisse a aquiescência da Confederação dos Trabalhadores Mexicanos (CTM) e do Congresso do Trabalho (CT) às reformas sem obter grandes concessões por parte do governo. Este padrão de interação foi apontado anteriormente por Murillo (2001: 110), para quem na privatização mexicana: “union competition in the context of a monopolistic party that curtailed partisan competition made subordination (ineffective restraint) the union government interaction”. A fraqueza do sindicalismo mexicano na cúpula talvez ajude a explicar a falta de garantias gerais aos trabalhadores envolvidos no processo de privatização, como as que figuraram nas leis gerais de privatização francesa, argentina, e brasileira, aproximando-se da experiência inglesa. Entretanto, o governo promoveu algumas ações como o Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL), que usava recursos da privatização com participação dos sindicatos para reduzir os prejuízos dos trabalhadores afetados pelo processo. Apesar de não atingir diretamente os trabalhadores das telecomunicações, o programa era gerido pelas centrais sindicais, servindo como *locus* importante de poder.

No México não houve, contudo, um ataque indiscriminado ao movimento sindical como afirma Zapata (1994), ou mesmo Teichman (1995). Ao contrário, o PRI

soube utilizar sua relação estreita com os sindicatos e as disposições legais para manter sua hegemonia sobre a arena sindical, por meio do uso de concessões “seletivas”, beneficiando os sindicatos e as lideranças “amigas” ao longo do processo de privatização. Algumas ações do governo mostravam o poder do PRI e serviam de exemplo aos outros sindicatos, como a decretação da falência da Aeromex e da Fundidora Monterrey antes da privatização, que levou ao rompimento do contrato de trabalho, à demissão de vários trabalhadores e, ainda, à prisão de membros do sindicato dos petroleiros na mesma época, acusados de fraude contra a receita federal (Waterbury, 1993). Este episódio pode ser comparado ao da greve dos petroleiros no governo Fernando Henrique Cardoso, que terminou com a derrota do sindicato depois de os líderes manterem a manifestação, apesar de a justiça ter declarado a greve ilegal, e com uma multa vultosa que praticamente faliu o sindicato.

A privatização da Telemex fornece um exemplo distinto desses, de um sindicato capaz de colaborar com o governo em troca de benefícios, o que Murillo (2001) chama de “cooperação efetiva”. Este fato mostra uma clara distinção entre a capacidade de influência dos sindicatos na cúpula e na base do movimento. Enquanto a competição entre as centrais sindicais na cúpula mina a capacidade de pressão sindical, principalmente no sentido da cooperação efetiva com o governo, a unidade na base, tal como ocorre no caso do STRM, conquistada graças ao monopólio virtual da representação dos trabalhadores na Telemex, permitiu que este sindicato cooperasse com o governo sem a intermediação das centrais, tal como se poderia esperar. Como observa Teichman (1995: 191), a privatização não implicou a eliminação do corporativismo, como imaginou Zapata, mas uma rearticulação deste sistema em novas bases: “Instead of a centralized corporatist-clientelist system in which organized labor had a central role, through a hegemonic worker central (with the trade unions of the public firms occupying a core position), the system became more segmented. Corporatist structures still operate, but they are weaker and more fragmented”.

A aproximação do STRM com o PRI, durante a gestão Francisco Hernandez Juarez não foi automática. Ela mostra claramente a força do sindicalismo de Estado, como forte componente “pelego” no contexto de abertura democrática mexicano.¹³⁵ A primeira eleição de Juarez, em 1976, marcou o rompimento com o PRI e com o velho

¹³⁵ Juarez fez parte dos técnicos engenheiros, formados no Instituto Politécnico Nacional, junto com boa parte da elite do PRI. No Brasil, grande parte dos altos quadros da Telebrás também se formou num grupo restrito de instituições de ensino, particularmente o ITA e as faculdades de engenharia federais e estaduais.

charrismo, ou peleguismo, como se diria no Brasil, que marcara a gestão anterior do sindicato. Esta que seria a ascensão do “novo sindicalismo” mexicano guarda semelhança com o processo de luta contra o corporativismo estatal que ocorreu no Brasil.

Entretanto, a aproximação “pragmática” do sindicato com o partido a partir do governo de De la Madrid permitiu, de um lado, que o governo tivesse na ponta do movimento sindical líderes fiéis dispostos a apoiar as iniciativas governamentais.¹³⁶ De outro lado, possibilitou a manutenção e reforço do STRM enquanto organização, bem como garantiu a dominação de Francisco Hernandez Juarez sobre o sindicato por quase três décadas. Por meio de recursos nem sempre democráticos Hernandez Juarez se manteve na presidência do sindicato por mais de 24 anos, trabalhando muitas vezes ao lado do PRI para minimizar possíveis movimentos de oposição que pudessem ameaçar seu domínio.¹³⁷ Esta evolução da atuação do sindicato e do próprio Juarez revela os limites da luta contra o velho corporativismo pelos líderes do novo sindicalismo mexicano.

Judith Clifton mostra que durante o processo de privatização da Telemex a tática do STRM foi sempre desencorajar a mobilização e estender o campo da negociação dos contratos. A estrutura descentralizada do sindicato, organizado como uma federação de sindicatos locais, permitiu, contudo, que fossem deflagradas algumas greves, a despeito da posição do comitê nacional presidido por Hernandez Juarez. Apesar de os sindicatos locais serem capazes de mobilizar os trabalhadores em torno de greves, eles não podem vetar acordos coletivos, nem estão aptos a fazer tais acordos, o que é prerrogativa exclusiva da federação.

Neste contexto de relativa centralização do poder no STRM, Hernandez Juarez pode se aproveitar da proximidade com o partido, e do controle do partido sobre a empresa para afastar as lideranças oposicionistas, substituindo-as por pessoas de sua confiança. A intervenção no sindicato de Puebla, durante a greve de abril de 1989, foi uma das ações decisivas para que o dirigente conseguisse o controle unificado do

¹³⁶ Segundo Clifton (2000: 103), o STRM teria recebido dois cargos de deputado, em 1987, por sua lealdade ao partido.

¹³⁷ A oposição que foi destruída entre 1976 e 1984 era ligada à “Linha Democrática”, corrente do STRM tida como pequeno burguesa por Juarez, mas que era influente em Puebla, Vera Cruz e Guadalupe (Clifton, 2000). Juarez ganhou a eleição de 1987 com 75% dos votos, depois de fazer um referendo para mudar o estatuto do sindicato, retirando qualquer limite à reeleição, o que rompia um dos preceitos democráticos estipulado no estatuto inicial promovido pelo próprio Juarez. Em 1991, depois da privatização, o mesmo Juarez ganharia a eleição com 90% dos votos (Clifton, 2000).

movimento (Clifton, 2000; Murillo, 2001). Para Clifton (2000: 37): “corporatist arrangements between the government, management and trade unions were lubricated as never before by new resources freed up by privatization”. Juarez foi selecionado por Salinas para representar os sindicatos nas negociações sobre o NAFTA, usando o STRM como exemplo para os demais sindicatos (Clifton, 2000: 39).

A disposição do sindicato para negociar pontos importantes da modernização do setor foi fundamental para firmar a parceria entre o sindicato e o governo. Clifton (2000) mostra que a direção do STRM foi convencida pelo governo a aceitar a reformulação do contrato de trabalho, em abril de 1989, concordando com novas cláusulas que conferiam menos poder ao sindicato para arbitrar sob introdução de novas tecnologias na empresa. O STRM consentia, assim, em furar o acordo do ano anterior que criava uma comissão mista paritária com poder de veto sobre os planos de modernização e de implantação tecnológica, além de benefícios generosos como aposentadoria integral. Essas medidas causaram algumas revoltas na base, mas não abalavam o poder do sindicato ao manter a cláusula 10, que garantia o reconhecimento do sindicato como único representante legítimo dos trabalhadores pela empresa, obrigando-a a negociar o acordo coletivo com o sindicato, e as cláusulas sindicais e de exclusão, expressas nos capítulos 4 e 5 do acordo, e que garantem ao sindicato o controle sobre a contratação de mão-de-obra, inclusive punindo com demissão os trabalhadores excluídos do sindicato.¹³⁸

A SCT passou a intervir diretamente na administração da empresa antes da privatização, proibindo a reunião dos trabalhadores durante o horário de trabalho e demitindo os que resistiam à idéia da privatização (Clifton, 2000). Nos seis meses que antecederam o processo, 200 empregados foram demitidos por esses motivos, incluindo 20 delegados sindicais do STRM. Segundo Clifton (2000: 149): as medidas tinham o apoio de Hernandez Juarez, que chegou a advertir os trabalhadores, em um artigo interno ao sindicato, sobre os riscos do enfrentamento com o governo. Antes da privatização, em setembro, Hernandez Juárez chegou a organizar um referendo, em que não se perguntava aos trabalhadores se eles apoiavam ou não o processo, mas sim se seriam a favor ou contra a compra de ações e a manutenção dos contratos, caso a empresa fosse privatizada, o que foi apoiado pelos trabalhadores (Clifton, 2000: 150).

¹³⁸ Também foram mantidas as cláusulas referentes às “cotas sindicais” que determinavam que a empresa consentia em deduzir da folha de pagamento a arrecadação sindical, em conformidade com o art. 110 da LFT. Não ha cobrança independente de acordo com os trabalhadores, como no Brasil.

A opção pela negociação livrou o sindicato da ameaça de aniquilamento por parte do governo e rendeu alguns ganhos concedidos pelo governo, que via com bons olhos a manutenção dos laços do PRI com o movimento sindical. Segundo Murillo (2001: 118): “Concessions include the maintenance of collective rights, job stability (...) The union also received generous contributions to social and training funds. Workers receive wage hikes of 15% and benefits raises of 16% and worker ownership – which was rise from 3% to 4,4% of capital in the negotiation with the union”. As negociações do STRM com a empresa e os membros do governo permitiram que o sindicato se mantivesse numa posição confortável no novo arranjo pós-privatização, mantendo a cláusula de *close shop*, ou exclusão, garantia de emprego aos funcionários e a possibilidade de comprar 4,4% das ações A e L com um empréstimo do Banco da Nação, em condições favoráveis que seriam até o pagamento integral geridas pelo sindicato. Essa porcentagem estava, contudo, aquém da barganha com o sindicato, que chegou a cogitar 10% aos trabalhadores, o que poderia garantir um assento no conselho de administração da empresa (Murillo, 2001; Clifton, 2000)

Conclusão

A privatização da Telemex permite uma comparação interessante principalmente com o caso da BT na Inglaterra. Nos dois casos, a ação da oposição foi ofuscada pelo reduzido número de pontos de veto e pela concentração de poder no Executivo. Entretanto, ao contrário da privatização inglesa, que foi levada a cabo por um partido “inimigo” dos sindicatos, a privatização mexicana foi conduzida por um partido “amigo”, que procurou se aproveitar dos laços sindicais para dobrar a oposição. Este movimento do PRI buscava realizar com sucesso a privatização, mas também manter sua hegemonia e vínculos tradicionais com os sindicatos, o que não ocorreu no caso inglês, no qual os Tories não tinham aparentemente nada a ganhar cedendo aos sindicatos. No caso do PRI, a oposição sindical minava uma parte importante de sua base tradicional, o que tinha sido sinalizado na eleição de 1988, quando vários sindicatos apoiaram a Frente Democrática Nacional (FDN).

Num certo sentido, a política perseguida por Salinas foi bem sucedida, o que se refletiu na eleição de Zedillo em 1994. A concentração do poder na presidência, por sua vez, direcionou o *locus* da barganha para um grupo fechado de atores junto ao Executivo e facilitou os contatos informais tanto dos grupos capitalistas nacionais, no caso, o grupo

Carso, como dos sindicatos que tinham vínculos com o partido. Neste sentido foi bem sucedida também a ação do STRM. Juarez conseguiu inclusive autorização para criar uma central em 1992, a FESEBES. O processo de privatização mexicano ocorreu com um poder discricionário sem comparação com os outros casos analisados, e além de tramitar num tempo exíguo, como no caso Argentino, e manter os estreitos laços com os sindicatos, logrou também manter a empresa intacta e sob controle do capital mexicano, a exemplo do que ocorrera na França e Inglaterra.

Capítulo 4. A privatização das telecomunicações no Brasil

1. Introdução

O processo de privatização da telefonia no Brasil diferiu significativamente de outros setores, indicando que a política de privatização não constitui um pacote fechado vinculado à reforma do Estado, podendo ser desagregado em várias políticas particulares, cada uma com trajetória específica no processo político decisório. Na sua concepção mais ampla, o processo de privatização iniciou-se no Governo Collor com a edição da medida provisória 155 de 1990, que originou a lei 8031/90, posteriormente suplantada pela lei 9.491 de 9 de setembro de 1997.¹³⁹ Apesar dos governos anteriores terem feito algumas tentativas no sentido de adotar a política de privatização ao longo da década de 1980, foi nesta época que pela primeira vez esta foi vinculada às chamadas reformas estruturais, e a um programa consistente de recuperação da capacidade financeira do Estado (Almeida, 1996).

Neste capítulo, a exposição da privatização das telecomunicações no Brasil está organizada da mesma forma que no capítulo anterior, quando apresentei a evolução do processo nos outros quatro países analisados. Primeiro, apresento o contexto institucional em que se processou a privatização, para em seguida expor os detalhes do processo de formulação e aprovação da lei. Esta exposição tem como objetivo mostrar o impacto das regras institucionais, somadas à composição do Legislativo sobre a condução do processo. A análise da privatização da Telebrás não se restringirá à passagem da Lei Geral de Telecomunicações, mas incluirá também a passagem da Proposta de Emenda Constitucional, que extinguiu o monopólio estatal das telecomunicações. Depois passo à análise da interação entre os sindicatos e o governo ao longo do processo, a fim de mostrar o impacto do arranjo institucional sindical e do contexto institucional sobre a capacidade de influência dos sindicatos, ou de outra forma, a permeabilidade do governo à influência dos grupos de interesse.

¹³⁹ Na minha tese de mestrado, Ferraz (2000), analisei extensamente a evolução do Programa Nacional de Desestatização (PND), que tinha como uma de suas principais características o poder discricionário conferido ao BNDES na determinação das regras da privatização de cada empresa, e ao presidente na determinação das empresas objeto de privatização.

2. O contexto político institucional

A Constituição de 1988 consagrou no Brasil um sistema presidencialista, onde tanto o poder Executivo, como o Legislativo (este dividido em duas câmaras) são potencialmente agentes com capacidade de veto e de agenda asseguradas pela Constituição.¹⁴⁰ As regras institucionais do presidencialismo brasileiro determinam diferentes capacidades aos poderes Executivo e Legislativo para introduzir políticas na agenda pública, bem como para obter resultados favoráveis ao longo do processo decisório. Alguns críticos do sistema político brasileiro têm sugerido que a Constituição da Nova República acabou por estabelecer uma relação assimétrica entre esses dois poderes, fortalecendo o Executivo em detrimento do Legislativo. Outros autores, contudo, têm procurado mostrar que apesar do primeiro comandar o processo Legislativo isso não se faz às expensas do poder Legislativo, mas com a sua colaboração.

No “presidencialismo de coalizão” existente no Brasil, para usar o termo cunhado por Abranches (1988), o poder Executivo é praticamente obrigado a buscar aliados no Legislativo para que possa governar. Isso porque a obtenção da maioria dos votos nas duas casas do Legislativo pelo partido do presidente é extremamente improvável, dada a utilização do sistema eleitoral proporcional para a Câmara dos Deputados. Na legislatura correspondente ao período em que se processou a privatização, empossada em 1995, havia 18 partidos, sendo que o número de partidos efetivos era de 8,1 (LEEX-IUPERJ). Para Abranches, este alto número de partidos não deveria ser visto a priori como um defeito do sistema, mas fruto da própria “pluralidade social, regional e cultural” do país. Neste sentido, o pluripartidarismo teria, na verdade, a função de garantir a representatividade dos partidos frente a esta diversidade. Os possíveis efeitos perversos da fragmentação, por sua vez, poderiam ser combatidos por meio de alguns mecanismos institucionais como o quociente partidário ou a cláusula de barreira.

Além de permitir a formação de um grande número de partidos aptos a chegar ao Congresso, o sistema eleitoral e partidário brasileiro confere também uma grande autonomia ao representante individual em relação aos partidos. Esta pode ser atribuída principalmente a dois fatores. O primeiro, à adoção de um sistema eleitoral com listas abertas, que restringe o controle do partido sobre a capacidade do político individual ser

¹⁴⁰ O poder Judiciário é também fundamental para formação do sistema de “freios e contra pesos” sobre a qual se assenta a divisão dos poderes. Entretanto, este poder não será investigado em detalhes aqui, uma vez que privilegio a interface entre os outros dois poderes e sua ligação com os sindicatos.

eleito, mesmo no caso de voto na legenda. O segundo, à garantia do mandato independente do partido, ou seja, um político tem que estar filiado a um partido para se eleger, mas uma vez eleito ele não precisa mais do partido para exercer seu mandato.

A alta fragmentação somada à relativa autonomia dos deputados e senadores em relação aos partidos levou alguns autores a afirmar que o sistema favoreceria a infidelidade partidária. Esta maior infidelidade, por sua vez, aumentaria os custos de formação da base de apoio do governo, conduzindo a um padrão de barganha centrado no político individual e não no partido. Esta relação é mostrada por Ames (1995: 406), para quem no sistema brasileiro “candidate behavior hinders voter control over deputies, increases incentives for pork seeking, and weakens party programs and discipline”. Segundo a literatura que adota esta visão, a fragilidade do sistema partidário se deveria às regras eleitorais e partidárias permissivas, à ausência de fidelidade partidária, à personalização dos mandatos, à possibilidade de troca de partido durante o mandato, e à facilidade para a criação de novas siglas (Castro Santos, 1997; Melo, 1997).

Este sistema contribuiria, ainda, para o baixo grau de institucionalização dos partidos no país, que somado ao alto grau de fragmentação partidária dificultariam a adoção de estratégias vitoriosas de reforma e favoreceriam a manutenção do *status quo* (Haggard e Kaufman, 1992 e 1995; Gueddes, 1991). Esta conclusão, desenvolvida por autores como Castro Santos (1997), levou a idéia de que qualquer que seja o governo no Brasil terá de enfrentar um Congresso avesso à cooperação. Para a autora, a cooperação entre os poderes possibilitando o sucesso na aprovação das políticas públicas só pode ser explicada pela distribuição de preferências entre os políticos, como fazem Almeida e Moya (1997), e não pelas regras institucionais como sugerem outros autores como Limongi e Figueiredo (1995).¹⁴¹

Essas afirmações têm sido contestadas em trabalhos que revelam que o comportamento dos deputados não é tão imprevisível quanto se costuma afirmar (Figueiredo e Limongi, 1995; Nicolau, 1996). E que ao contrário, os partidos têm se mostrado coesos, e capazes de manter um grau significativo de disciplina partidária

¹⁴¹ A autora atribui as discrepâncias entre as conclusões do seu trabalho e de Limongi ao fato dela tratar de um estudo de caso ao passo que Limongi trata de dados agregados. Almeida e Moya (1997: 130), comentando a relação entre os poderes durante o processo de adoção da política de privatização concluem que: “O Congresso atuou sobre uma pauta que não foi por ele definida. Mas sua atuação não foi irrelevante. Todo o arcabouço legal da política de privatização foi discutido e negociado no Legislativo (...) Apesar das já citadas vantagens do Executivo, a explicação do comportamento do Legislativo nesse processo não pode ser buscada na subordinação aos ditames de outro poder. Ela reside, isso sim, na distribuição de preferências dos parlamentares”.

durante as votações.¹⁴² Figueiredo e Limongi (1996: 27) mostram que durante os governos Collor, Itamar e Fernando Henrique o “pluralismo não parece ter representado obstáculo intransponível às pretensões dos três diferentes presidentes” e o poder Legislativo acabou agindo como parceiro e não como obstáculo ao poder Executivo. Este resultado, por sua vez, não pode ser compreendido pela simples observação do índice de fragmentação partidária, ou pelas regras constitucionais e do sistema eleitoral (Figueiredo e Limongi, 1995).

Para explicar como o sistema político brasileiro foi capaz de contornar essas tendências a paralisia decisória e a desagregação, oriundas das regras eleitorais e partidárias, as análises de cunho institucionalista têm olhado não somente para as regras institucionais determinadas pela Constituição, mas também para os regimentos internos do poder Legislativo (Figueiredo e Limongi, 1998).¹⁴³ Pelas regras constitucionais o Executivo dispõe basicamente de quatro mecanismos para assegurar o encaminhamento das reformas. Em primeiro lugar, o poder de editar e reeditar medidas provisórias e decretos, e introduzir legislação com exclusividade em certas matérias.¹⁴⁴ Em segundo, o direito de pedir urgência na tramitação das matérias, podendo retirar os projetos das comissões para serem votados, mesmo antes do parecer.¹⁴⁵ Em terceiro, o poder de veto total e de veto parcial.¹⁴⁶ E por fim, o controle do ministério, podendo nomear e demitir sem interferência externa.¹⁴⁷

Os dois primeiros mecanismos proporcionam ao Executivo um alto poder para agendar a pauta legislativa. O terceiro tem o efeito de aumentar significativamente o custo de ação unilateral do Legislativo como um todo, mas principalmente das minorias,

¹⁴² Segundo Figueiredo e Limongi (1995: 500): “Os partidos apresentam-se com uma considerável coesão média no período como um todo, posto que os encaminhamentos dos líderes permitem antever o resultado final da votação”.

¹⁴³ Figueiredo & Limongi (1996) mostram como o controle e a alteração das regras de funcionamento interno do Congresso e outros recursos institucionais restringem as preferências dos parlamentares, contribuindo para o aumento da fidelidade partidária.

¹⁴⁴ A Medida Provisória (MP) é regulada pelos artigos 62, e artigo 84, inciso XXVII. Como observam Figueiredo e Limongi (1997), a MP tem um alto custo de rejeição, pois exige maioria qualificada e regulamentações do tempo transcorrido.

¹⁴⁵ O artigo 64 da Constituição determina que a presidência pode pedir urgência nos seus projetos, levando-os à ordem do dia caso não sejam analisados em 45 dias.

¹⁴⁶ Conforme disposto no artigo 84, inciso V, da Constituição, e no artigo 66. O mesmo artigo determina ainda que o veto deve ser apreciado pelo Congresso Nacional em um prazo de 30 dias, e que para derrubada do veto presidencial, é preciso maioria absoluta nas duas casas e não maioria simples.

¹⁴⁷ Conforme disposto no artigo 84, inciso I, da Constituição.

uma vez que a derrubada do veto exige maioria absoluta das duas casas.¹⁴⁸ O último funciona como uma “carta de fiança” com a qual sinaliza à sua base de sustentação no Congresso que se compromete a atender as reivindicações surgidas durante o processo de barganha.¹⁴⁹ Esses mecanismos institucionais mencionados permitem ao Executivo solucionar as dificuldades de coordenação intrínsecas à necessidade de formação de coalizões no congresso, e desta forma promover as reformas, mesmo com os altos custos envolvidos na mudança do *status quo*. Figueiredo e Limongi (1995: 198) analisando a relação entre os dois poderes mostram que “... as vantagens estratégicas com que conta o Executivo lhe permitem neutralizar as dificuldades decorrentes da estrutura partidária existente”.

Mas se a Constituição de 1988 confere ao poder Executivo uma série de prerrogativas, que em parte visavam afastar o perigo da “paralisia decisória”, mas nem por isso relegava a um segundo plano o poder Legislativo. Algumas regras buscam justamente assegurar o equilíbrio de poderes, como a que garante ao Legislativo a faculdade de “sustar os atos normativos do poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”,¹⁵⁰ além do poder de derrubar o veto presidencial e as medidas provisórias. Apesar do presidente controlar as nomeações, o Congresso manteve também a prerrogativa de “dispor sobre todas as matérias de competência da União, o que inclui no inciso XI a criação, estruturação e atribuição dos ministérios”.

Através da análise da tramitação da política de privatização é possível ver que a capacidade do Executivo para adotar as políticas que propõe não se faz às custas do Legislativo, ou do exercício pleno das disposições democráticas, mas basicamente do isolamento da oposição.¹⁵¹ Para que isso se concretize o Executivo deve ser capaz de atuar como governo, montando uma base de coalizão sólida capaz de agregar os dois poderes em uma única instância de veto, negociando dentro da coalizão. A centralização

¹⁴⁸ Em outra oportunidade mostrei que a oposição foi capaz de emendar diversas vezes o texto da lei de privatização que regulou o PND, mas que em todas elas o presidente recorreu ao veto parcial e a oposição foi incapaz de derrubá-lo (Ferraz, 2000).

¹⁴⁹ Santos (1997), divide os recursos para formar coalizões à disposição do presidente em três blocos: a) o poder patronagem, ligado à formação dos ministérios e ao interesse dos deputados de controlarem cargos e verbas públicas; b) o de agenda, ligado à estrutura institucional que organiza o processo legislativo; c) a similitude ideológica.

¹⁵⁰ Constituição Federal, artigo 49 inciso V.

¹⁵¹ Desde o governo Sarney até o segundo governo Fernando Henrique, é marcante a ausência dos principais partidos de “esquerda” nos principais postos do governo. O PSB foi o único partido de esquerda a ter um ministro quando, no governo de transição de Itamar Franco, a formação do gabinete ministerial foi tida como a mais eclética dentre todas as formações do período (Meneguello, 1998).

do processo decisório e a aparente supremacia do poder do Executivo estão, em parte, no alto custo e na dificuldade que a oposição e os partidos minoritários têm de emendar propostas de lei encaminhadas pelo Executivo, ou pela base governista - situação que tende a se inverter caso o presidente não seja capaz de formar a maioria no congresso, contando assim como uma oposição majoritária. O principal recurso que o poder Executivo possui contra a oposição é o veto parcial, uma vez que este precisa da maioria qualificada para ser derrubado, mais do que o mínimo necessário para emendar a legislação.¹⁵²

Para se entender esta dinâmica é necessário voltar o olhar não somente para os poderes do presidente, como normalmente têm feito os trabalhos sobre o processo decisório no Brasil, mas também para os poderes do Legislativo, incluindo os determinados pelos regimentos internos (Figueiredo e Limongi, 1995: 198). O controle do governo sobre o processo decisório pode ser feito através das lideranças dos partidos pertencentes à base aliada, que por meio do Colégio de Líderes podem influir na seqüência e no andamento das matérias.¹⁵³ O governo também pode controlar os trabalhos por meio da presidência da Câmara, que pode entre outras coisas determinar a criação das Comissões Especiais (CESP), retirando o trabalho das comissões permanentes, e escolher a agenda de votação.¹⁵⁴ É importante notar que ao falar em governo estou me referindo ao poder Executivo e à sua base de sustentação no Legislativo, sem a qual não pode governar.

Para controlar a base o presidente conta com os ministérios, a liberação de verba, e as nomeações para os cargos de confiança como moedas de troca. Esses mecanismos lhe permitem, enquanto líder do governo, controlar o processo decisório no interior do Legislativo. Figueiredo e Limongi (1995: 85), mostram também que: “O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda, e esta agenda é processada e votada por um poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada e em torno

¹⁵² As emendas são reguladas pelo capítulo V do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Para propor uma emenda é preciso ter a assinatura de um décimo da Casa, Comissão, ou líder que a represente (art. 129), no caso de urgência muda para um quinto, mas com restrição temporal, não podem ser apresentadas depois que começa a votação.

¹⁵³ O Colégio de Líderes é regulado pelo artigo 20 do RICD. O artigo 9, inciso 4, determina que os partidos com menos de um centésimo das cadeiras não terão direito a Liderança. Ele é diferente do voto de liderança previsto no Senado e no Congresso, conforme o artigo 45 do Regimento Interno do Congresso (RIC). Os Art. 151 a 197 regulam os pedidos de urgência (2/3 da comissão, 1/3 câmara ou líderes que os representem).

¹⁵⁴ A composição da CESP, assim como das outras comissões, obedece à proporção das cadeiras que os partidos têm na casa, e é geralmente controlada pela coalizão majoritária. Estes indicam o presidente e o relator. Pelo menos metade dos membros da CESP, contudo, devem vir das comissões de origem da proposição, conforme disposto no artigo 34 do Regimento Interno da Câmara.

de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários”. Esta perspectiva adotada pelos autores para analisar a relação entre os poderes permite vê-los não como adversários, mas como parceiros, capazes de adotar uma estratégia cooperativa ao longo do processo de privatização.

Os recursos discutidos acima foram largamente utilizados pelo Executivo ao longo do processo de privatização, mas na privatização da Telebrás o presidente praticamente não utilizou suas prerrogativas. Isso graças à ação do Legislativo que na Emenda Constitucional N. 8, restringiu a participação direta do Executivo na regulação da nova lei, e ao dispositivo do artigo 2 do PND que excluiu da aplicação da lei as empresas sujeitas ao artigo 21 da Constituição. Ao Executivo coube, é verdade, dar o primeiro passo introduzindo a PEC número 3 que reformava o artigo 21 da Constituição, mas a partir daí passou a agir em conjunto com a base parlamentar. Na próxima seção procuro mostrar que a passagem da lei de privatização da telefonia foi calcada muito mais na distinção entre governo e oposição do que entre Legislativo e Executivo, se aproximando, assim, do padrão decisório encontrado no parlamentarismo.

Ao assumir o poder em 1995, Fernando Henrique contava com uma forte legitimidade fruto do sucesso do plano real, que ajudou o governo principalmente no momento inicial e mais difícil da reforma, quando se alterou a Constituição. O governo foi eleito com apoio de uma coalizão eleitoral formada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).¹⁵⁵ Apesar de oficialmente não fazerem parte da coalizão, o Partido Progressista (PP) e o Partido Liberal (PL) apoiaram a candidatura de Cardoso (Nicolau, 1996). Logo após a eleição a base governista foi significativamente ampliada com a adesão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e, posteriormente, com a adesão do Partido Progressista Brasileiro (PPB) e do Partido Popular Socialista (PPS). Com isso, a maioria formada pelo governo passou das 231 cadeiras iniciais, representando 45% dos votos na Câmara dos Deputados, para 390 cadeiras, ou 76% dos votos. Ao mesmo tempo, no Senado, o governo passou de 40 para 68 cadeiras no Senado, totalizando 84% dos votos.¹⁵⁶

¹⁵⁵ A simultaneidade entre as eleições para presidência e para o Legislativo é um ponto fundamental para explicar a formação das coalizões pré e pós-eleitoral, e contribui para que o presidente tenha mais chances de conquistar a maioria do que no caso de eleições não concorrentes, como na França e na Argentina (Nicolau, 1996).

¹⁵⁶ A adesão do PPB, que havia sido a partir da fusão entre o PPR e o PP, veio apenas em 1996.

Estes números eram mais que suficientes para o governo aprovar a matéria independente da ação da oposição, devendo apenas manejar para contentar a base governista. A congruência desta, por sua vez, foi garantida não apenas pelos fatores institucionais, que asseguram o controle das lideranças dos partidos sobre o andamento dos projetos dentro do Legislativo e a ascendência do Executivo sobre os deputados e partidos aliados, mas também pela congruência entre as preferências dos atores que formavam a base aliada em torno da promoção da privatização, e de outras reformas propostas. A importância desta congruência para explicar a passagem das leis que reformularam o setor de telecomunicações é frisada por Almeida e Moya (1997), por meio da análise de duas pesquisas de opinião, uma do IDESP e outra do DIAP.¹⁵⁷

A primeira pesquisa mostra que em 1991, no início do governo Collor, apenas 34% dos deputados achavam fundamental a participação direta do Estado no setor de telecomunicações. Contra 38% que achavam necessária a participação do Estado como empresário no setor de energia elétrica, 44% no setor petrolífero, 17% em mineração, e 15% em siderurgia. Esta média desagregava-se da seguinte forma: PDS 21%, PFL 19%, PTB 24%, PMDB 30%, PSDB 36%, PDT 58%, e PT 69%. O apoio geral a privatização, ou a “conveniência do Estado se restringir às áreas clássicas” recuou ao longo do tempo, passando de 46% dos parlamentares que concordavam plenamente com a afirmação em 1991 para 22% em 1995.

A segunda pesquisa mostra a posição que os congressistas tinham com relação à privatização das telecomunicações durante a revisão constitucional de 1995. Na Câmara, 28% queriam manter o monopólio, 7% privatizar, e 58,5% se diziam favoráveis à adoção de uma solução intermediária. No Senado, 20% queriam manter o *status quo*, 5% privatizar, e 71% uma solução intermediária. Entre os maiores partidos, apenas o PT e o PDT descartavam inteiramente a privatização, sendo que o PTB e o PMDB eram os partidos com maior adesão ao *status quo* entre os que integravam a base governista. Na Câmara a manutenção do *status quo* era preferida por 15% dos petebistas e 21% dos peemedebistas. No Senado 33% dos petebistas queria manter o monopólio e nenhum privatizar, enquanto no PMDB 88% se dizia favorável à adoção de uma solução intermediária.

Esses dados revelam claramente a permeabilidade dos atores no interior do Legislativo para acatar alguma proposta de reestruturação do setor. Esta

¹⁵⁷ Em reformas onde não havia tal consenso o governo teve sérias dificuldades para buscar sua aprovação, como nas reformas trabalhista e previdenciária (Melo, 1997).

“permeabilidade”, por sua vez, se mostrou favorável ao Executivo e ao governo, graças principalmente ao poder de agenda.¹⁵⁸ Para fugir da dicotomia, entre explicar pelas regras ou pelas preferências como sugere Castro e Santos ao opor seu trabalho ao de Figueiredo e Limongi, uso a idéia de contexto institucional apresentada na hipótese para explicar a passagem da lei de privatização, bem como para explicar a relação entre o governo e os sindicatos ao longo do processo. A seguir faço uma reconstituição da passagem da PEC e da LGT, frisando os mecanismos utilizados pelo governo na condução do processo, bem como a posição dos principais atores envolvidos.

¹⁵⁸ Por poder de agenda entendo a capacidade de determinar quais as propostas que serão discutidas e quando (Figueiredo e Limongi, 1998).

3. Privatização e processo decisório

A privatização da Telebrás entrou oficialmente na agenda em 1993 quando foram preparadas as emendas da quebra dos monopólios para a revisão Constitucional daquele ano, que acabaria por não ocorrer. No entanto, as discussões sobre o futuro da empresa são anteriores e remontam ao início da década de noventa. Inicialmente, os debates estavam relacionados à perda de autonomia e de recursos por parte da Telebrás, em consequência do seu uso pelo governo como instrumento de patronagem e de política macroeconômica. Este fator contribuiu para que alguns atores chaves do período de formação da estatal repensassem a estratégia intervencionista anterior, como aparece nos depoimentos de executivos ligados a Telebrás no Fórum Nacional de Telecomunicações, promovido pela Revista Nacional de Telecomunicações e Telemática em São Paulo, em outubro de 1992.

O encontro revela a pluralidade de posições defendidas pelos principais atores com interesses diretos no setor. Nesta oportunidade, Euclides Quandt de Oliveira, primeiro presidente da Telebrás entre 1972-4 e posteriormente ministros das telecomunicações entre 1974-79, e o general José Antonio de Alencastro e Silva, ex-presidente da Telebrás entre 1974 e 85 e depois senador, se manifestaram a favor da privatização da empresa em um bloco único. Posição advogada também por outros membros do alto escalão do governo da Telebrás e suas subsidiárias, boa parte formada no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA).¹⁵⁹

Enquanto Alencastro era favorável à privatização com a manutenção do monopólio privado, Gilberto Geraldo Garbi, ex-presidente da Telepar e ex-diretor da Telebrás, se mostrava favorável à privatização, mas contra a manutenção do monopólio e a venda da empresa em bloco. Para o ex-presidente da Telepar e deputado, Renato Johnsson (PPR-PR), o curso natural do desenvolvimento do setor levava à quebra do monopólio e a privatização. Alguns autores se mostram contrários à privatização como o então deputado pelo Paulo Heslander Couto (PTB-MG) e ex-presidente da Telemig, posição defendida também pelos sindicatos ligados ao setor, e pelo chefe do departamento jurídico da Embratel, Gaspar Vianna.

¹⁵⁹ Siqueira (1993). Assim como na França, o Brasil têm algumas poucas instituições de ensino onde se forma a elite do funcionalismo público, mas aqui ao contrário de lá não é tão forte a unidade, nem o “*esprit de corps*” que dela emana.

Esses nomes indicam também um outro lado da politização da empresa, mencionada anteriormente. Heslander, Alencastro, e Johnsson não são os únicos nomes da administração da empresa que viraram políticos, nem uma exceção à regra. Em 1998, quando a empresa foi privatizada, oito ex-diretores deixaram seus cargos para disputar as eleições para diferentes cargos. Ao que tudo indica, a Telebrás servia de trampolim para alguns políticos que procuravam se eleger. Uma vez que boa parte dos políticos mencionados havia perdido as eleições de 1994, podemos imaginar que as nomeações para empresa possibilitavam também que esses se acomodassem dentro da máquina estatal quando não eram eleitos e queriam pavimentar o caminho até as próximas eleições.

Como declarou Jesus Tabajara (PFL), um partidário da privatização que fora presidente da Telepisa entre (1995-8), e deputado federal: “A presidência é um bom lugar para fazer política” (FSP, 02/8/1998). Fora Tabajara, disputaram as eleições outros personagens conhecidos ligados ao setor como Álvaro Dias (PSDB-PR), ex-governador e ex-senador, que presidiu a Telepar entre 1995-8, e Acival Gomes (PSDB-CE), ex-presidente da Telesergipe. Essas nomeações eram controladas pelo Ministério das Comunicações, mas redistribuídas aos governadores e senadores no caso das concessionárias. Saulo Coelho (PSDB-MG), que deixou a presidência da Telemig (1995-8), havia sido indicado pelo governador Eduardo Azeredo (PSDB-MG), e Carlos Eduardo Sampaio Dória (PSDB-SP), ex-presidente da Telesp (1995-8), tinha sido indicado por Mario Covas (PSDB-SP). Não eram apenas os ex-presidentes e diretores das empresas que se lançavam na política; entre os sindicalistas ligados à empresa a prática também era comum como no caso dos deputados petistas Íres Tavares, ligada ao Sinttel-CE, e Walter Pinheiro, ligado ao Sinttel-BA e ex-presidente da FITTEL.

No governo Collor houve uma tentativa fracassada de liberalizar o setor de telefonia móvel por decreto, devido em parte ao entendimento do Congresso e do Judiciário de que tais mudanças precisariam de lei específica.¹⁶⁰ Na época o ministro para o setor era Afonso Camargo, que seria substituído por Hugo Napoleão no governo Itamar Franco, quando o projeto seria engavetado. Em setembro de 1992, Camargo chegou a assinar um memorando de entendimento com o Banco Mundial para reestruturação do setor de telecomunicações, acertado na missão do banco ao país,

¹⁶⁰ Ainda no Governo Sarney, tentou-se conduzir a abertura do mercado de telefonia celular com a edição do Decreto 96618/88. Com base neste decreto Collor chegou a lançar um edital para concessão desses serviços em janeiro de 1992, mas o processo parou devido a contestações e à turbulência vivida pelo governo (Velasco, 2005).

segundo o qual o governo brasileiro se comprometia a continuar “... seus esforços para remover os obstáculos constitucionais e legais à privatização da Telebrás” (Leia, 1993). No mesmo ano, o banco publicou um documento sobre as expectativas para o setor no país, onde falava da necessidade de liberalização e privatização, mas não destinava recursos ao setor (World Bank, 1992).

Esses personagens foram importantes também no momento da reforma constitucional que extinguiu o monopólio estatal e na passagem da privatização, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Gaspar Vianna, por exemplo, havia participado ativamente do lobby de 1988 pela emenda constitucional que introduziu o monopólio (Siqueira, 1993).¹⁶¹ Entregue a Ulisses Guimarães (PMDB-SP), esta emenda popular deu origem ao artigo 21 da Constituição. O texto final, do relator Bernardo Cabral (PMDB-AM), foi aprovado pela maioria esmagadora de 392 votos favoráveis contra 4, e contou com o apoio de Marco Maciel (PFL-PE), José Costa (PMDB-AL), Osvaldo Lima Filho (PMDB-PE), e de outros políticos que alguns anos depois votariam pelo fim do monopólio. A ação do PMDB foi fundamental para a passagem da emenda, que tinha apoio de outros grupos nacionalistas, de boa parte dos que passaram pelo alto escalão da empresa, e dos sindicatos e associações dos trabalhadores ligados ao setor, particularmente da Associação dos Empregados da Embratel (Aebet).

Empossado no início de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso traria mudanças significativas ao programa de privatização, que ganharia uma nova dimensão. O presidente assinalou para o Congresso a intenção de mudar a Constituição para que fosse possível a privatização das empresas de serviços públicos e de exploração de recursos naturais escassos, abrindo a possibilidade para privatização das grandes empresas estatais: Telebrás, CVRD, e PETROBRÁS. Esta nova diretriz do governo está expressa no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, publicado pelo governo em 1995, e no texto do BNDES, de autoria de Elena Landau, “A Nova Fase das Privatizações”, do mesmo ano.

Essas alterações estavam nos planos de Cardoso desde sua temporada como ministro da fazenda, quando ele coordenou a preparação da emenda da flexibilização do monopólio das telecomunicações para reforma Constitucional, abortada em 1993 (FSP, 24/09/1994). O texto enviado ao Executivo era o mesmo elaborado em 1993. Na

¹⁶¹ Vianna, que seria chamado para dar seu depoimento na Comissão de Ciência e Tecnologia durante o processo de aprovação da lei de privatização da Telebrás, publicou um livro em 1993 pela Ed. Notrya, intitulado *Privatização das Telecomunicações, defendendo a empresa estatal*.

campanha de 1994, só o PT não admitia a flexibilização do monopólio, PDT e PMDB eram a favor de soluções intermediárias, e PSDB, PPR, PFL e PL eram favoráveis à flexibilização (FSP, 29/04/1994).¹⁶² Na época Cardoso havia se declarado a favorável à privatização da Telebrás, com o argumento da crise fiscal, mas não de outras empresas como a Petrobrás (FSP, 07/10/1994). Desde 1994, ainda no governo Itamar Franco, as empresas da Telebrás já vinham sendo preparadas para uma possível privatização e liberalização do mercado, o que se refletiu na nova política de preços que buscava um maior realismo tarifário, eliminando os subsídios cruzados. Entre 1994-8, apesar da baixa taxa de inflação, o pulso local sofreu um reajuste de 205,26%, e a assinatura básica residencial 2.172,73% (DIEESE, 1999). Esta política de realismo tarifário foi adotada em praticamente todo o mundo para adequar as empresas às exigências da liberalização do setor.

A tramitação das emendas constitucionais que possibilitavam a quebra dos monopólios estatais foram extremamente polêmicas, reunindo, na oposição, sindicatos de base significativa e setores nacionalistas da oposição. A questão nacional invocada na reforma logrou, ainda, rachar a própria base do governo, principalmente PMDB, que era marcadamente associado a uma posição mais nacionalista. A reestruturação do setor de telecomunicações pelo Executivo seguiu três etapas. Inicialmente, a ação do poder Executivo se dirigiu à aprovação da emenda constitucional de sua autoria, que retirava do artigo 21 da Constituição a exclusividade do Estado sobre o fornecimento dos serviços de telecomunicações. Posteriormente, à aprovação da Lei Mínima de Telecomunicações (LMT), que possibilitou a liberalização e concessão dos serviços de valor agregado, marcadamente o de telefonia celular. Por fim, a ação do executivo se voltou para aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

3. 1. A reforma constitucional

A regulamentação da matéria foi realizada segundo a Emenda Constitucional n. 8 de 1995 que, mudou o art.21 da Constituição, que determina as competências da União. Antes da reforma este artigo, no seu inciso XI, tinha a seguinte redação “explorar, diretamente ou mediante concessão para empresas sob o controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de

¹⁶² Até 1998 o PT tinha em seu estatuto a chamada “Tese 7 - Pela Radicalização da democracia”, que pregava a revisão das privatizações buscando uma maior democracia na gestão e controle das empresas.

telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informação por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União”. No artigo 48 da Constituição, inciso XII, havia ainda outro dispositivo garantindo ao Congresso, “com a sanção do presidente da república, dispor sobre as telecomunicações.”

Apesar da dificuldade de emendar a Constituição, que requeria a aprovação de 3/5 da Câmara e do Senado em dois turnos, multiplicando os pontos de veto, o governo ganharia com ampla margem de votos. No plenário da Câmara, o substitutivo da Comissão Especial seria aprovado em primeiro turno por 348 votos contra 140. No segundo turno, os votos favoráveis seriam ainda mais numerosos, 357, o que indica que o texto final atingiu uma dose maior de consenso entre os deputados.¹⁶³ No Senado, o projeto passou ileso pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), sendo aprovado em plenário por 62 votos contra 12 no primeiro turno, e 63 votos contra 11 no segundo.

O regimento do Congresso determina que as PECs devam tramitar em regime especial, passando primeiro pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara, cujo presidente era Roberto Magalhães (PFL-BA).¹⁶⁴ Em seguida, a proposta deve ser encaminhada para uma Comissão Especial (CESP), cujos membros são indicados pelos líderes, obedecendo à proporção de cadeiras de cada partido.¹⁶⁵ O mesmo procedimento é requerido na passagem da matéria pelo Senado, nos dois casos devendo ocorrer à votação em plenário em dois turnos. A CESP tinha 30 membros nomeados pelo Colégio de Líderes que, por sua vez, é composto pelos partidos com mais de seis deputados, o que exclui os pequenos partidos das discussões.

¹⁶³ Apenas um destaque para votação em separado (DVS) pedido pela oposição foi aprovado apesar do voto contrário de 305 deputados da base governista que, por sua vez, também teve um DVS aprovado. Este apenas garantia a manutenção do inciso XII tal como estava, ou seja, que as mudanças aprovadas não atingiriam o setor de radio difusão. É preciso observar que no caso das mudanças constitucionais o quorum para aprovação do texto final no plenário é 3/5 da Casa, ou 308 votos, valendo o mesmo para os DVS, sejam as aditivas ou as supressivas.

¹⁶⁴ A CCJR tinha 35 membros, incluindo o presidente, sendo que apenas 5 votaram contra a admissibilidade da proposta.

¹⁶⁵ O artigo 202 do RICD determina que as PECs devem ser encaminhadas primeiro à CCJR, para caso sejam aprovadas passar à CESP. A criação das Comissões Especiais está prevista pelo artigo 34 do mesmo. Sua criação deve ocorrer sempre que a proposição tratar de mudança constitucional ou no caso de versar sobre a matéria de mais de três Comissões, que devam dar parecer sobre o seu mérito. Neste caso, a criação da CESP deve ser pedida pelo presidente da Câmara, pelo presidente de alguma das comissões envolvidas, ou pelos líderes. O artigo 41 determina que o presidente das comissões escolhe o relator. O artigo 54 determina que a CESP tem poder terminativo. O artigo 34 afirma que pelo menos metades dos membros da CESP devem vir das comissões permanentes iniciais.

Na condução dos trabalhos, a comissão é encarregada de realizar audiências públicas versando sobre o assunto, quando alguns atores-chaves envolvidos com o setor foram chamados a depor. Alguns desses atores haviam participado do Fórum Nacional das Telecomunicações, mencionado anteriormente (Siqueira, 1993). Entre eles estavam, de um lado, o representante jurídico da Embratel, Gaspar Vianna, o ex-presidente da Embratel Renato Archer, e um representante da FITTEL, que se posicionaram contra a quebra do monopólio, e de outro lado, Carlos Lopes, que também fora presidente da Embratel e Oscar Dias Correa Junior, então presidente do Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento das Telecomunicações (IBDT), entre outros personagens ligados ao setor (Velasco, 2005). Apesar de não ter sido chamado a depor, o então presidente da Telebrás Adyr Silva havia se posicionado favorável à quebra do monopólio e à privatização da empresa.

A proposta inicial do poder Executivo para mudança do texto continha apenas um artigo, recomendando a supressão da expressão “a empresa sob controle acionário do Estado” do inciso XI, artigo 21, da Constituição.¹⁶⁶ Na justificativa para o fim do monopólio, o governo afirma que: “Longe de ser um fim em si mesma, a flexibilização é parte de um projeto de redesenho institucional do setor de telecomunicações, onde ao Estado será permitido reduzir seus custos de expansão e operação dos serviços, ao mesmo tempo em que retomará, com mais força e objetividade, seu papel de poder concedente, regulamentador e fiscalizador.”. A motivação fiscal aparece apenas de forma indireta, quando se afirma que o Estado não tem condições financeiras de suprir a demanda reprimida.

Neste ponto transparece o distanciamento do governo da posição liberal clássica, na forma de um elogio ao papel do Estado no setor: “Depois de uma década de importantes avanços em telecomunicações financiados pelo Estado, o País conheceu, na década passada, um período de forte declínio dos recursos públicos dirigidos ao setor”.¹⁶⁷ Também não há uma referência à privatização total, nem ao desmembramento da empresa, já que “Neste novo desenho, a Telebrás reassumirá suas funções de *holding* do serviço estatal, coordenando as operadoras e a Embratel, empresa que, por sua vez, manterá seu estratégico mercado sob domínio do Estado”. Assinam a justificativa o presidente e seus ministros Sérgio Motta, José Serra, Bresser Pereira e Pedro Malan, e o presidente do BNDES, Luis Carlos Mendonça de Barros. Entre esses, Motta e Serra

¹⁶⁶ A PEC-3 foi introduzida na Câmara por meio da mensagem 191/95 do poder Executivo.

¹⁶⁷ Diário do Congresso Nacional (DCN), seção I, p. 17616, agosto de 1995.

foram ao legislativo advogar a favor da proposta durante a fase de discussão da matéria. Junto com eles atuaram as lideranças do governo no Congresso, com destaque para as figuras do presidente da Câmara dos Deputados, Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA), e o presidente do Senado, José Sarney (PMDB-MA).

A cronologia da passagem da PEC-3 até sua aprovação é apresentada no quadro abaixo.

Quadro 3. Cronologia da tramitação da Emenda Constitucional N^o 8.

16/02/1995: PEC de autoria do poder Executivo, mensagem 191/95.
20/02/1995: Primeira leitura em plenário da PEC 3-A
21/02/1995: CCJR: Relator Adylson Motta (PPB-RS).
08/03/1995: Aprovada o parecer do relator da CCJ-R (30 votos a 5), encaminhada à CESP.
14/03/1995: CESP: Relator Geddel Vieira Lima (PMDB-BA), Presidente Humberto Souto (PFL-MG).
10/05/1995: Aprovado o substitutivo do relator (22 votos a 5). PEC-3-B.
24/05/1995: Aprovado em plenário no primeiro turno (348 votos a 140).
25/05/1995: Aprovada por unanimidade a redação final da CESP. PEC-3C/95
06/06/1995: Aprovado em plenário no segundo turno (357 votos a 136).
19/06/1995: PEC-3C entra na CCJR do Senado.
03/07/1995: Aprovada em primeiro turno (62 votos a 12)
10/08/1995: Aprovada em segundo turno (65 votos a 11).

Fonte: Sicon e Portal da Câmara.

Na passagem da PEC N 03-A pela CESP foi incluída uma mudança fundamental que retirou a capacidade da presidência de conduzir a privatização da Telebrás por decreto, como fizera com a CVRD e com as outras empresas privatizadas até então. O substitutivo aprovado do relator Geddel Vieira Lima (PMDB-BA), aglutinou duas emendas do PPR modificando a redação do artigo 2, pelo qual ficava “vedada a adoção de medida provisória para regulamentar o disposto no inciso XI do art. 21...”. O substitutivo alterou também o artigo primeiro pelo qual ficou expresso que a nova lei “disporá sobre a organização dos serviços e a criação e um órgão regulador e outros aspectos institucionais”. Desta forma os membros da comissão garantiam que o processo de privatização da Telebrás seria conduzido por lei ordinária, e não pelo PND.¹⁶⁸

¹⁶⁸ No artigo 48 da Constituição, inciso XII, havia ainda outro dispositivo garantindo ao Congresso “com a sanção do presidente da república dispor sobre as telecomunicações.”

A votação da matéria em plenário mostrou a coesão da base do governo e de certa forma o sucesso da discussão no interior da CESP, ao contrário do que acontecera na mesma época com a emenda da previdência que, segundo Melo (1997), foi a que mais dividiu a base. No caso da liberalização do monopólio das telecomunicações, os partidos votaram com a menor fracionalização, sendo o PMDB o partido da base que apresentou menor coesão, com um índice de Rice de 0,46. O PSDB apresentou um índice de 0,76, o PPB de 0,84, o PTB de 0,86, e os partidos PT, PDT, PFL e PSB um índice de coesão na votação superior a 0,9 mostrando uma enorme coesão interna (Melo, 1997).

Apesar do projeto original do Executivo ter sido modificado, as modificações foram propostas pela própria base aliada, tendo sido vetados todos os recursos da oposição para retirar o projeto da pauta. Este movimento garantiu ao governo a aprovação folgada da matéria obtendo bem mais votos do que os 308 requeridos para a aprovação da mudança constitucional e reduzindo significativamente a distância entre as preferências da base da coalizão de governo, o que é indicado pela maior votação recebida em segundo turno pela PEC nas duas casas. A única defecção da base seria a do deputado Paulo Heslander Couto (PTB-MG), ex-presidente da Telemig. Finalmente no dia 15 de agosto as mesas da Câmara e do Senado promulgaram a Emenda Constitucional N. 8, depois de tramitar por 175 dias no Congresso, sendo 105 na Câmara e 70 no Senado.

3. 2. A Lei Mínima de Telecomunicações

Após a quebra do monopólio constitucional o governo decidiu encaminhar ao Congresso uma lei específica para privatização, via concessão, da banda B da telefonia celular e para concessão da exploração da transmissão de dados via satélite. Esta lei não é propriamente uma lei de privatização no sentido empregado aqui, pois ela não determinou a venda de nenhum ativo por parte do Estado. Desta forma, sua análise não é objeto deste trabalho, que, como mostrei, se concentra apenas na análise da privatização das operadoras de telefonia fixa. Não estou de forma alguma procurando subestimar a importância da telefonia celular, ou mesmo a importância da lei mínima para o conjunto do rearranjo institucional do setor no Brasil. Entretanto, não creio que a aprovação da lei mínima tenha sido um passo fundamental, ou que ajude a explicar a adoção posterior da Lei Geral de Telecomunicações, como faz Velasco (2005).

Acredito, ao contrário, que a abertura da telefonia celular à concorrência está mais ligada à liberalização do monopólio do que à privatização per se, e que obedece a uma lógica distinta. Por um lado, além do investimento em novas plantas de telefonia celular serem elevados, eles embute um enorme risco devido a maior concorrência do setor, o que não ocorre no caso da telefonia fixa. De outro lado, na maior parte dos países a discussão sobre o serviço universal se restringe à telefonia fixa, por onde passa também a conexão da Internet. A idéia da lei mínima permitiu, a meu ver, apenas que o governo adiantasse uma parte da receita esperada depois da reforma constitucional, autorizando a flexibilização do monopólio no setor.

O projeto de Lei 1287, de origem do poder Executivo, foi enviado ao Congresso em 29 de novembro de 1995, pouco tempo depois do deputado Renato Johnsson enviar seu projeto de lei para regulamentar o setor, conforme previa a emenda constitucional.¹⁶⁹ Inicialmente a discussão do projeto se concentrou na Comissão de Ciência e Tecnologia (CCTCI), presidida por Ney Lopes (PFL-RN). Na CCTCI o projeto chegou a receber 85 emendas, sendo que 43 tiveram parecer favorável do relator Aroldo de Oliveira. No entanto, antes do fim da discussão o governo solicitou pedido de urgência por meio de suas lideranças, aprovada com 296 votos contra 106, o que apressou os pareceres das comissões, e levou o projeto para discussão em turno único no plenário.¹⁷⁰

Os relatores das comissões onde o projeto tramitava CCTCI, CFT, e CCJR foram chamados a dar seus pareceres, concluindo todos pela aprovação. O substitutivo da CCTCI foi aprovado em plenário em 14 de maio de 1996, por 315 votos contra 101, uma margem folgada para quem precisava apenas da maioria simples. Após sua aprovação sobraram ainda as emendas da CCTCI e do plenário que haviam sido objeto de destaque para votação em separado, desses foram aprovados apenas quatro, sendo todos de autoria da base governista, quatro deles de Benito Gama.¹⁷¹ Parte dos destaques pedidos pela

¹⁶⁹ No fim de novembro de 1995, o Ministério das Comunicações anunciou um pacote referente à Lei Mínima (FSP, 28/11/95). Ainda em 1995 seriam aprovadas a Lei 8.987/95 e a lei 9074/95 regulando a concessão e outorga de serviços públicos, e dirigidas à privatização de estradas, e empresas de energia elétrica e saneamento, conforme o art. 175 da Constituição. No entanto, como estabelece o artigo 36 da última, esta não abrange os setores mencionados no artigo 21 da Constituição, onde se inclui o setor de telecomunicações.

¹⁷⁰ O pedido de urgência segue os artigos 154 e 155 do RICD, e requer 1/3 Câmara ou 2/3 da Comissão, ou líderes que os representem.

¹⁷¹ A regra para a apresentação dos destaques para votação em separado obedece ao artigo 161 do RICD. É necessário 1/10 dos votos ou equivalente para que os requerimentos sejam aprovados, mas os partidos têm contas proporcionais de destaques, independente da aprovação da mesa e em número proporcional a bancada.

oposição não eram propositivos, mas visavam constranger o governo a confirmar algumas alterações ao texto do substitutivo, o que foi feito sem problemas.

No Senado, o cenário favorável ao governo se repetiria, com a aprovação do texto por 54 votos a 7, em 18 de julho de 1996. Finalmente, o texto que daria origem à Lei 9295 de 96 foi sancionado pelo presidente da república, que usou sua prerrogativa de veto parcial para excluir o artigo 13. Este artigo tratava da criação de uma agência reguladora para o setor de telecomunicações, o que era objeto também do texto da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) que estava sendo preparado pelo Ministério das Comunicações (MC). Segundo dados do Sincon, a Comissão Mista formada para analisar o veto levou meses para apresentar um relatório a ser votado em turno único pelo Congresso Nacional. Assim, a Lei Mínima de Telecomunicações (LMT) acabou por ser transformada em lei em 19 de julho de 1996, mesmo com a confirmação do veto ocorrendo apenas em 15 de setembro de 1999, pela larga margem de 315 votos contra 39.

3. 3. A Lei Geral de Telecomunicações

No dia seguinte da publicação da Emenda N. 8, em 17 de agosto de 1995, o deputado Renato Johnsson (PPR-PR) apresentou o Projeto de Lei N. 821.¹⁷² A reforma constitucional e a apresentação do PL marcaram a entrada formal da privatização da Telebrás na agenda, que como procurei mostrar já vinha sendo cogitada e discutida desde o governo Collor. Pode-se dizer que essas discussões sobre a possibilidade de privatizar o sistema Telebrás anteriores a 1995 foram importantes para formação de alguns pontos focais mínimos em torno dos quais a discussão da LGT se daria, sejam eles no sentido do apoio ou da oposição à privatização.

A apresentação do PL 821 parece, a princípio, coadunar-se com a intenção sinalizada pela própria base do governo de aumentar o controle do Congresso sobre a reformulação do setor, restringindo o grau de delegação de poder ao Executivo que havia marcado as privatizações realizadas no âmbito do PND. Esta sinalização, como mostrei, havia sido dada com a introdução do artigo 2 na emenda constitucional número 8. Na

¹⁷² O Johnsson é um exemplo da autonomia do deputado individual. Entre 1991 ele estava filiado ao PRN, em 1992 foi para o PP. Entre 1993-5 foi para o PPB, que nascera de uma fusão do PRN e PP, onde ficaria até 1997, para depois migrar para o PSDB.

época da introdução do PL, entretanto, o partido de Johnsson ainda não fazia parte da base aliada, o que só ocorreria em 1996.

O texto original do PL 821-A, como foi denominado na Câmara, contava com três partes sucintas. No artigo 1 do primeiro livro, *Da organização*, fica determinado que “Os serviços de telecomunicações serão explorados por empresas brasileiras”. Pelo artigo 2, que a “TELEBRÁS é mantida como sociedade de economia mista sob controle da União Federal que deterá o mínimo de 51% do respectivo capital com direito a voto”. Na alínea 2, do mesmo artigo, estipulava-se que o controle acionário das subsidiárias seria transferido para empresas brasileiras, “com exceção da Embratel”, o que condizia com a idéia inicial do governo conforme disposto na justificativa para a PEC 3. O segundo capítulo, *Órgão Regulador*, fica a cargo da criação da agência reguladora independente, conforme disposto no artigo 9, que seria chamado de Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL).¹⁷³

A evolução do processo legal mostra que o governo não estava disposto a deixar a LGT unicamente ao sabor da distribuição de preferências e da barganha no interior do Legislativo. Após a primeira leitura, o projeto seguiu para as comissões conforme determina o Regimento Interno da Câmara, mas praticamente parou na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, de Ciência e Tecnologia (CTASP), onde entrou em 29 de setembro de 1995, sendo esquecido nas comissões.¹⁷⁴ A estagnação da matéria coincidiu, em parte, com a passagem da Lei Mínima, apresentada brevemente na seção anterior, e a licitação da banda B da telefonia celular.

Esta folga deu tempo para que o governo formulasse sua proposta para a reformulação do setor. A minuta do MC ficou pronta no fim de novembro e foi distribuída às lideranças do governo, simultaneamente ao anúncio de um pacote de incentivos para o setor de equipamento com o apoio do BNDES. A privatização e o Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicação e do Sistema Postal (PASTE) foram anunciados por Motta em uma reunião da Associação Brasileira da Indústria Eletro Eletrônica (Abinee), em 6 de dezembro de 1996 (FSP, 07/12/96). O PL 2.648/96 de autoria do Executivo foi enviado à Câmara em 11 de novembro de 1996. Na justificativa para o PL apresentada ao presidente da república pelo MC em 10 de dezembro de 1996, Sérgio Motta, lembra do programa de governo, “Mãos a Obra”, de

¹⁷³ Na justificativa para o PL 821, o deputado Renato Johnsson havia dito que “A cisão da Telebrás em várias empresas é economicamente inviável (...) descapitalizando o setor – que é o inverso do que se pretende” (DCN, seção I, agosto de 1995, p. 20100).

¹⁷⁴ O relator da CTASP era Paulo Paim (PT-BA).

1994, que firmava a necessidade de se reorganizar o setor e o compromisso com uma emenda constitucional para flexibilizar o monopólio (E.M. N. 231/MC).

Pelo projeto original do governo a LGT teria 4 capítulos, os mesmos da lei aprovada. Os artigos são praticamente os mesmos da lei aprovada apesar das alterações. Os artigos 7 e 8 do capítulo II propunham a criação da agência reguladora independente; a Agência Brasileira de Telecomunicações. O artigo 14 dispunha sobre seu financiamento com recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL). O artigo 15 propunha a criação do Fundo para o Desenvolvimento das Telecomunicações (FUNTTEL), com dinheiro do fundo anterior. O artigo 187 prevê a manutenção do CPqD. O artigo 190 cria a Comissão Especial de Supervisão, também presente na lei aprovada. E o artigo 195 propõe a criação das ações de classe especial “golden share”, caso o governo ache necessário para assegurar o interesse público, citando o caso da Embratel.

A primeira ação da Mesa, em janeiro de 1997, foi dar despacho favorável ao pedido feito por Paulo Paim (PT-BA) para juntar o PL do governo ao processo.¹⁷⁵ Inicialmente, o Executivo tinha introduzido a matéria ignorando o fato de haver outras propostas sobre o mesmo tema tramitando na Câmara. Fora o projeto de Renato Johnsson, havia ainda o PL 1.168 de 1 de novembro de 1995 de Miro Teixeira (PDT-RJ), e o PL 2626 de 5 de dezembro de 1996 de autoria do deputado Jaques Wagner (PT-BA).¹⁷⁶ A anexação do projeto do governo ao PL 821 que já estava tramitando na Câmara teve um efeito positivo para o governo, apesar de ter sido requerida por um deputado da oposição. A Lei Geral de Telecomunicações proposta do governo, e orquestrada pelo ministro das Comunicações Sergio Motta, em consonância com o então presidente do BNDES, Luis Carlos Mendonça de Barros, acabou ocupando o lugar do texto original da PL 821, roubando-lhe o nome. No quadro abaixo apresento a cronologia na passagem da LGT.

Quadro 4. Cronologia da tramitação da LGT

17/8/1995: Apresentação em plenário do Projeto de Lei 821 de Renato Johnsson
--

¹⁷⁵ A Mesa era presidida por Michel Temer (PMDB-SP), que usou da sua prerrogativa de designar uma comissão especial para analisar o assunto, recorrendo ao inciso II do artigo 34 do RI que estabelece que a CESP deve ser criada quando uma matéria reza sobre a pauta de mais de três comissões. Na época, o líder do governo era Luis Eduardo Magalhães (PFL-BA).

¹⁷⁶ Estes dois projetos encampados pelo bloco da oposição formado pelo PT, PDT, PSD, e PC do B eram na verdade a expressão legislativa da proposta “Brasil Telecom”, defendida pelos sindicatos (Albuquerque e Camolesi, 1998).

30/8/1995: Foi para a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)

11/12/1996: Apresentação do PL 2.648 de autoria do poder Executivo.

21/1/1997: O PL 2.648 é anexado ao PL 821.

26/2/1997: O presidente da Câmara decide formar uma Comissão Especial (CESP).

28/2/1997: Relator Alberto Goldman (PMDB-SP). Paulo Bornhausen (PFL-SC), presidente.

19/3/1997: Goldman (PMDB-SP) apresenta um substitutivo agregando parte das 322 emendas.

15/4/1997: 218 emendas apresentadas ao substitutivo.

21/5/1997: Aprovação unânime do parecer do relator, PL 821-A/95, pela CESP.

10/6/1997: Aprovação unânime dois recursos para submeter o projeto ao plenário (lideranças).

11/6/1997: Aprovação de urgência pedida por requerimento pela base do governo

12/6/1997: Apresentadas 79 emendas em plenário.

18/6/1997: Aprovação do substitutivo da CESP. PL 821-B/95 (312 x 90).

19/6/1997: Votação das DVS, e aprovação da redação final, pelo relator, em votação simbólica.

23/6/1997: Primeira leitura no senado PL 821-C/95.

08/7/1997: Por 45 votos contra 11 é aprovado o pedido de urgência.

10/7/1997: Requerimento da oposição para votação nominal aceita (48 contra 13).

10/7/1997: Aprovação do projeto salvo os destaques (58 contra 13)

17/7/1997: Sancionada e transformada em lei pelo presidente da República.

Fonte: Sincon, Portal da Câmara.

Parte da responsabilidade pelo congelamento do projeto na Câmara pode ser atribuída ao tempo que o Ministério das Comunicações levou para preparar o que seria o projeto do governo. Não se pode negar, contudo, que outros fatores conjunturais e turbulências políticas possam ter contribuído para a demora do governo em retomar as rédeas do processo como, por exemplo, a campanha pela reeleição. Esta demora foi criticada por políticos da base aliada e por setores empresariais interessados na privatização, sendo associada às turbulências políticas pelo noticiário da época. Em 13 de dezembro de 1995 o deputado Cunha Bueno (PPB-SP) chegou a remeter via Congresso um pedido oficial para que o Executivo enviasse à Casa um projeto de sua autoria regulamentando o setor (DCD 13/06/96, p. 16858), o que indica a insatisfação dos deputados da base governista com o PL 821, oriundo da própria base, e com a demora do Executivo em se posicionar sobre o assunto.

Em novembro de 1996, pouco antes de o governo enviar seu projeto ao Congresso, os líderes, de posse da minuta do MC com o provável conteúdo da LGT, já discutiam quem ficaria com a relatoria. O deputado Paulo Cordeiro (PTB-RP), ex-

presidente da Telepar, foi um dos nomes cogitados para relatoria, mas uma discórdia sua com Motta quanto à privatização da Embratel contribuiu para escolha de Alberto Goldman (PMDB-SP).¹⁷⁷ Goldman foi o responsável pela transformação do PL 821, o que mostra o poder da relatoria que pode agregar ou rejeitar emendas praticamente sem restrição dentro das comissões, principalmente no caso de haver acordo para a aprovação do parecer do relator.¹⁷⁸

O governo poderia, ainda na Comissão, ter chegado a um acordo para que o projeto viesse a ser aprovado pelo poder terminativo da CESP (art. 54 do RICD). Mas ao invés disso, depois de pronto o projeto do MC e submetido a CESP para discussão e elaboração do substitutivo do relator o governo, por meio de suas lideranças e em acordo com a oposição retirou o projeto da CESP, transferindo-o para discussão e votação em plenário. Neste momento o PL já era o texto originado do Executivo tendo sido “prejudicada a proposição inicial”, como anunciou o então presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB-SP). A manobra seguinte do governo foi pedir urgência para o projeto, o que limitava o tempo de discussão para uma única seção, voltando depois a CESP que deveria dar seu parecer sobre as 79 emendas recebidas e devolver o projeto para votação em turno único.¹⁷⁹ O substitutivo da CESP foi aprovado em 18 de junho de 1996, por 312 votos contra 90, em votação nominal requerida pela oposição, salvo os destaques e emendas apresentadas em plenário.

A aprovação do texto final do PL 821-C/95 viria no dia seguinte, quando foi enviado ao Senado. Uma vez no Senado, a proposição foi distribuída pela Mesa às comissões, todas controladas pela base do governo. Na CCJR, o relator foi José Inácio Ferreira (PSDB-ES), ex-presidente da Telebrás no governo Collor. Na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o relator foi Fernando Bezerra (PMDB-RN), ex-presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Finalmente na Comissão de Infraestrutura (CI), o relator seria Hugo Napoleão (PFL-PI), ex-ministro das telecomunicações de Collor. Todos aprovaram o projeto em seus pareceres rejeitando todas as emendas propostas, recebendo votação folgada entre os membros das

¹⁷⁷ FSP (30/11/1996). Formalmente a nomeação do relator é feita pelo presidente da CESP, no caso, Paulo Bornhausen (artigo 34 do Regimento Interno da Câmara).

¹⁷⁸ No caso de PEC, para apresentar emenda é preciso 171 assinaturas (art. 201, 202). Se o parecer for derrotado as emendas não incorporadas podem ser votadas, salvo aquelas que são apresentadas como destaques ao substitutivo do relator, ou as feitas diretamente no plenário.

¹⁷⁹ A urgência é regulada pelo capítulo VII do RICD, particularmente pelo art. 155.

respectivas comissões. Para apressar a matéria o governo utilizou-se novamente do pedido de urgência.¹⁸⁰

Com uma maioria ainda mais confortável no Senado, o governo conseguiu a aprovação rápida da matéria sem alteração.¹⁸¹ O texto aprovado não diferia muito do proposto pelo MC, mesmo algumas emendas da própria base foram derrotadas, como a que trocava os termos “poderá”, por “deverá”, no artigo que trata da venda de ações aos empregados, assinada por Inocêncio Oliveira do PFL. A maior defecção do governo foi ensaiada ainda na fase da votação na Câmara pelo deputado Domingos Leonelli do PSDB-BA. O deputado propôs a Emenda Nº 1, pela qual o Estado deveria manter o controle de pelo menos 51% do capital da Telebrás, que seria transformada em empresa única.¹⁸² A Emenda foi objeto de destaque para votação em separado, por parte do deputado e de Aécio Neves (PSDB-MG). Além disso, a proposta de Leonelli, que depois passaria ao PSB, vislumbrava também a restrição da participação do capital estrangeiro em 20%, entre outras mudanças.

A participação do capital estrangeiro, regra incluída na LMT, foi um dos principais pontos que racharam a base governista, principalmente o PTB. A posição foi defendida pelo PPB, com o apoio do PL e do PFL, que por meio de um DVS defendido por Roberto Campos (PPB-RJ) propôs com sucesso a retirada do artigo 18, incluído na CESP, que delegava ao poder Executivo a definição dos limites para participação estrangeira. A maior parte das alterações eram marginais, como o nome da agência reguladora, mas havia pontos importantes como a rejeição da proposta das ações de classe especial. Estas são as duas diferenças mais significativas entre as duas leis. Já a maior semelhança ficou por conta da decisão de regionalizar o serviço.

As discussões na Câmara e no Senado mostram claramente que o bloco de oposição foi colocada à margem, o que de certa forma era facilitado pela posição “intransigente” assumida contra a privatização. Este isolamento, por sua vez, foi favorecido pela própria divisão da oposição. Por um lado, projetos alternativos foram apresentados tanto pelo PT, como pelo PDT, e mesmo pelo PSDB, na figura de Leonelli,

¹⁸⁰ No Senado, a urgência é regulada pelo capítulo XX do Regimento Interno do Senado (RIS), especialmente o artigo 336, sendo que as regras para o pedido constam do artigo 338. Este artifício pode ser pedido pela Mesa ou por uma quota que varia de 2/3 do Senado a um quarto da composição do Senado. Na prática esta regra favorece a maioria que geralmente é quem têm o controle da mesa, praticamente inviabilizando um eventual pedido de urgência pela oposição.

¹⁸¹ Conforme o art. 336 do RI do Senado. O senador José Eduardo Dutra (PT-SP), chegou a propor um destaque para que o projeto fosse retirado, mas foi rejeitado.

¹⁸² Curiosamente a proposta de Leonelli foi formulada com a ajuda de Marcos Dantas, consultor da Fittel-CUT, mas esta não era a proposta da própria federação (FSP, 11/10/1997).

que propuseram emendas semelhantes. Por outro, mesmo no interior do movimento sindical a oposição se dividiu entre a proposta da SINTTEL e da FENATTEL, ambas contrárias ao governo. Este, por seu turno, contava também com o apoio da Força Sindical, que apesar de não estar diretamente ligada ao setor, era a segunda maior Central do país.¹⁸³ A composição da coalizão do governo se mostrou mais que suficiente para aprovação da lei, tendo este apenas que acertar os detalhes da barganha no interior da coalizão. A coesão do governo na promoção deste acerto foi, em parte, garantida pelo controle da votação pelas lideranças, que deixou pouco espaço para defecção individual dos deputados.

A LGT foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 16 de julho de 1997, praticamente após sete meses depois da introdução do projeto.¹⁸⁴ Ao todo a lei possui IV partes, a primeira relativa aos “princípios fundamentais”, a segunda ao “órgão regulador e as políticas setoriais”, a terceira à “organização dos serviços de telecomunicações”, e a quarta sobre a “reestruturação e da desestatização das empresas federais de telecomunicações”. A rigor o corpo da lei é o mesmo apresentado pelo MC, com pequenas modificações. A primeira parte apenas enuncia os direitos gerais dos usuários e os deveres da União para o setor.

A segunda parte estabelece a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), como autarquia independente, conforme o artigo 8. O artigo 34 do Livro II trata de denominar quem ocupará o Conselho Consultivo estabelecido como parte da agência. Este é teoricamente um lócus importante de participação da sociedade na agência, mas que curiosamente não conta com a participação de nenhum representante dos trabalhadores: “O Conselho será integrado por representantes indicados pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pelo Poder Executivo, pelas entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, por entidades representativas dos usuários e por entidades representativas da sociedade, nos termos do regulamento”. Os artigos 49 a 53 determinam que a Anatel deve funcionar com recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, e dispõe sobre as regras orçamentárias da agência.

No Livro III fica determinada a regra básica que defende o princípio da concorrência ao proibir que uma mesma empresa detenha concessão para exploração dos serviços em uma mesma região, conforme o artigo 68. O artigo 193 aponta que a

¹⁸³ A oposição, ou o bloco de esquerda, contava na época com cerca de 100 deputados - o número variou ao longo do período (Meneguelo, 1998). Segundo entrevista de pesquisa com o então presidente da CUT, a entidade tinha cerca de 45 deputados ligados à entidade que eram originários do movimento sindical.

¹⁸⁴ Lei Geral das Telecomunicações 9.472 de 16/07/1997 (DOU 17/07/1997).

desestatização “implicará a imediata abertura à competição”, enquanto o artigo 201, determina que um mesmo grupo fica proibido de comprar mais de uma empresa em uma mesma área de concessão. Os artigos 79 a 82 regulam os princípios gerais para universalização dos serviços. Nos casos de maus serviços a lei reserva a agência o direito de intervenção e extinção da concessão. O artigo 199 determina que estas metas devam estar previstas no edital de privatização.

A parte mais polêmica da LGT fica por conta do Livro IV, que cuida da reestruturação do setor e das normas gerais da privatização. Os artigos 187 a 189 enumeram as 29 empresas, objeto da reestruturação, e define como vão ser reagrupadas e vendidas. O artigo 190 obriga a regulamentação da privatização a prever “mecanismos que assegurem a preservação da capacidade de pesquisa e desenvolvimento tecnológico existente na empresa”, indicando as alternativas para o CPqD após a privatização, e as fontes de financiamento. Pela lei, o CPqD, que acabou virando uma fundação pública de direito privado, poderia virar uma empresa estatal de economia mista ou não, ou uma fundação pública ou privada. O artigo 192 abre a possibilidade para que os empregados e aposentados comprem parte das ações em condições e preço especiais, podendo pagar com o FGTS, medida que havia sido regulamentada em 1996.¹⁸⁵ Este ponto foi controverso, dividindo inclusive a base aliada (Ferraz, 2000).

A inovação em relação ao PND ficou por conta da determinação para que o modelo de reestruturação e desestatização fosse submetido à consulta pública e depois aprovado pela presidência da república. Por essa regra, disposta no artigo 195, deveria também ser criado um grupo de acompanhamento para o processo, a Comissão Especial de Supervisão, a ser nomeada pelo Ministério das Comunicações. O artigo 197 diz que a Comissão Especial de Supervisão é autônoma para determinar a forma da venda (leilão, oferta pública, concorrência).

Esta nova comissão rompia com o formato anterior em que a Comissão de Privatização, presidida pelo BNDES, concentrava no banco um grande poder discricionário, aumentando desta forma o controle do Legislativo sobre o processo. A Presidência e o Ministério da Fazenda coube delegar ao BNDES a tarefa de fazer o edital, uma *expertise* que o banco vinha adquirindo desde o início do processo, e que foi formalizada pelo contrato N. 4 de 13 de fevereiro de 1998. Este foi submetido à consulta

¹⁸⁵ Em dezembro de 1996, o governo encaminhou um projeto de lei permitindo o uso do FGTS na privatização que gerou grande controvérsia tanto entre os técnicos do BNDES, como entre os sindicatos – as Centrais participam do Conselho Curador do Fundo. O projeto foi retirado, mas idéia foi incluída na lei de privatização, Lei 9.491 de 9 de setembro de 1997, que substituiu a Lei 8.031/90.

pública e à aprovação da presidência por uma série de decretos, tal como previsto pelo artigo 195 da LGT. A seguir apresento a crônica do processo de venda, para depois mostrar a dinâmica da interação entre os sindicatos e o governo ao longo da reforma.

4. A venda

Antes da venda da empresa e durante o processo de passagem da lei houve um intenso lobby dos grupos de interesse tanto por parte dos que apoiavam, como dos que se opunham ao processo. Do lado dos que apoiavam o projeto, a articulação pode ser remontada à formação do Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento das Telecomunicações (IBDT). Presidida por Adyr Silva, e ex-presidente da Telebrás entre 1993-4, a associação iniciou sua atuação brigando em favor da privatização da banda B (FSP, 29/05/94). Curiosamente adir Silva defendia a empresa estatal enquanto era presidente da Telebrás e afirmava que a empresa tinha capacidade para crescer com investimentos próprios.

Parte do Lobby empresarial vinha também da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), onde Motta anunciou oficialmente a privatização. Esses empresários ligados à indústria de equipamento conquistaram diversas vantagens junto ao BNDES, na época coordenado por Luiz Carlos Mendonça de Barros, que depois da morte de Motta assumiria o ministério.¹⁸⁶ Ele mesmo assinalou, em depoimento, que uma das preocupações do governo era garantir que após a privatização e com a escalada dos investimentos programada pelo edital, uma das prioridades do governo era dar apoio à indústria local para que não sucumbisse à concorrência externa e pudesse se aproveitar do crescimento do setor.

O setor empresarial criou também uma ONG para apoiar o Lobby pró-privatização, a Brasil 2000, que pagou R\$ 212,6 milhões para apresentadores de televisão se posicionarem a favor da privatização em seus programas. Segundo apurou o jornal Folha de São Paulo, o dinheiro veio de doações da Siemens, Alcatel e Ericsson (FSP, 28/11/1998). Os grandes bancos, por seu turno, já faziam lobby pró-privatização pelo menos desde 1993, quando criaram o Instituto Liberal. A própria Telebrás, na época presidida por um ex-presidente da Telepar indicado pelo MC, Fernando Xavier Ferreira, fez campanha na mídia a favor da venda. Na época uma pesquisa de opinião encomendada pelo ministério indicava que 70% da população apoiava a privatização (FSP, 03/07/1998). Não há dúvidas que os gastos com as ações patrocinadas pelos grupos pró-privatização superaram em muito os gastos dos grupos contrários ao processo, formado principalmente pelos sindicatos, como mostrarei adiante.

¹⁸⁶ Sergio Motta morreu em abril de 1998. Desde 1995 o ex-ministro e o presidente do BNDES articularam um programa de investimentos e recuperação para o setor chamado de PASTE.

As regras para venda foram determinadas pelo Edital de privatização elaborado pelo BNDES e MC, com o apoio da ITU que também havia auxiliado na elaboração da LGT.¹⁸⁷ Tal como ocorreu nas outras privatizações, o edital estabelece quem são consultores para os serviços de avaliação da empresa e do modelo de venda, e estabelece um auditor externo.¹⁸⁸ A Telebrás foi avaliada em R\$ 71,158 bilhões, sendo que somente a telefonia fixa mais a Embratel foram avaliadas em R\$ 56,304 bilhões. A União tinha na época 21,44% do capital da empresa, e os particulares 78,56%. O objetivo do governo era privatizar o bloco de controle, representando 19,26% das ações ordinárias, que por sua vez equivaliam a 51,79% do capital votante de cada companhia. Fora este montante, foram colocados a venda mais 2,18% das ações preferenciais para os empregados. Só as ações de posse da União foram avaliadas em R\$ 11,281 bilhões, com a telefonia fixa valendo R\$ 8,965 bilhões, ou seja, 77% do valor total (BNDES, 1998).¹⁸⁹

Pelo edital, as entidades de previdência vinculadas à administração pública não poderiam adquirir mais de 25% das ações ofertadas. Essas entidades, embora autônomas em relação à administração federal, são controladas pela presidência que indica o presidente. A atuação dessas instituições foi central nos processos de privatização, funcionando como instrumento do governo para formação de consórcios para compra das empresas e garantindo núcleos estáveis de acionistas. As principais entidades são a PREVI, ligada ao Banco do Brasil, e a PETROS, ligada a Petrobrás. Logo atrás dessas vêm a Telos, ligada à Telebrás, e a Sistel, ligada à Embratel. As duas instituições, na qual os trabalhadores fazem parte do Conselho de Curadores dos dois fundos, com 2 dos 5 conselheiros (embora com pouca interferência nas decisões). foram mantidas após a privatização, conforme determina o artigo 8 do Edital. Este artigo garante que os novos controladores devem honrar os compromissos previdenciários dos trabalhadores conforme o acordo original que criou os fundos.

¹⁸⁷ Edital MC/BNDES N. 01/98– *Implantação da Reestruturação da Telebrás* (DOU 9/6/1998). A portaria n. 72 do MC de 28 de maio de 1998 especificou as condições gerais da desestatização. Todas as propostas e detalhamentos do MC/BNDES foram aprovados por decreto. O Decreto 2.546 de 14 de abril de 98 aprovou a reestruturação da Telebrás; o Decreto 2.534 de 2 de abril de 1998 aprova o plano de outorgas; e o Decreto 2.338 de 7 de outubro de 1997 criou a Anatel.

¹⁸⁸ Existe um grupo seletivo de empresas de consultoria que têm participado da elaboração do modelo de venda de diversas empresas em diversas partes do mundo. No caso, foram contratados a Arthur D. Little LTDA e Coopers & Lybrand Consultores LTDA, o Consórcio Brasilcom (Salomon Brothers Inc e Morgan Stanley & Co Incorporated), e os auditores Moreira & Associados.

¹⁸⁹ A Telebrás controlava as empresas, mas todas possuíam capital aberto, pulverizado em milhares de acionistas que haviam comprado linhas telefônicas. Apenas na Embratel o controle acionário da União se aproximava da totalidade do capital, 98,8%, via Embratel Participações, e na Telesp, onde a Telesp Participações possuía 71,4% do capital. A Telesp participava também de parte da única empresa privada atuando no país, a CTBC, detendo 29,6% do capital.

A Telebrás estava entre as maiores empresas de telecomunicações do mundo, e era uma das estatais com maior patrimônio e número de trabalhadores. Este panorama foi completamente alterado pela modelagem da venda adotada, que fragmentou a empresa em quatro antes da venda. A assembleia de acionistas que acertou a cisão realizada em 22 de abril de 1998, foi objeto de ação judicial por parte da oposição que alegou sua inconstitucionalidade, apesar da prerrogativa para reestruturação ter sido claramente delegada ao Executivo pela LGT. Após a divisão, a região sudeste ficou a cargo da Telesp, que foi dividida em telefonia fixa, vendida por 4.967 US\$ milhões para Telefonica da Espanha, e celular. A Tele Norte Leste foi vendida por 2.949 US\$ milhões para um consorcio nacional. A Tele Centro Sul foi vendida por 1.778 US\$ milhões para Telecom Itália; e a Embratel foi vendida por 2.276 US\$ milhões para MCI. No quadro abaixo apresento a divisão regional das novas empresas após a divisão, e os grupos compradores.

Quadro 5. Estrutura do setor de telecomunicações após a divisão da Telebrás

Empresas	Tele Norte Leste		Tele Centro Sul		Telesp
Valor (US\$ milhões)	2.949		1.778		4.967
Novas áreas	AM (Teleamazon) AP (Teleamapá) BA (Telebahia) RR (Telaima) MG (Telemig) PI (Telepisa) CE (Teleceará) SE (Telergipe)	RN (Telern) MA (Telma) PA (Telpa) ES (Telest) RJ (Telerj), mais PB, PE, e AL.	AC (Teleacre) RO (Teleron) MT (Telemat) GO (Telegoiás) DF (Telebrasília)	MS (Telems) PR (Telepar) SC (Telesc) RS (Telerj) TO (CTMR)	São Paulo.
Novos controladores	Telemar: formado Andrade Gutierrez, Macal, Inepar, Companhia de Seguros Aliança, BNDESPAR, Fiago		Brasil Telecom: formado pela Telefônica da Itália, pelo banco Opportunity, e pelos fundos Funcef, Petros, Previ.		Telefônica de Espanha.

Apenas a venda da telefonia fixa e longa distancia, concretizada em 29 de julho de 1998, arrecadou 11.970 US\$ milhões no leilão de privatização. No momento da privatização, o Sistema Telebrás tinha 12 empresas. As 9 empresas que faltam são a Telesp Celular, vendida por US\$ 3,588 milhões para Portugal Telecom, o segundo maior

valor do leilão de privatização, e outras 8 empresas de telefonia celular, que juntas arrecadaram US\$ 4,532 milhões. Ainda no caso da telefonia fixa foram transferidos US\$ 2,125 milhões em dívidas para as novas controladoras. A privatização rendeu aos cofres públicos 32,758 milhões de dólares, a preço da época, o que equivale a 31% do valor arrecadado com a privatização entre 1990 e 2002. Ao redor de 53% da receita veio de investidores externos (BNDES, 2003).

Após a privatização, a organização do setor ficou sendo a seguinte: A Telefônica passou a controlar sozinha a Telesp. A Tele Centro Sul passou a ser controlada pelo consórcio Brasil Telecom, formado pela Telefônica da Itália (TI), pelo banco Opportunity, e pelos fundos Funcef, Petros, Previ, todos controlados pela União. A Telemar, por sua vez, passou a ser controlada por um consórcio formado pela construtora Andrade Gutierrez, e pelos grupos: Inepar, Maçal, Aliança, e Fiago. Pelo acordo de agosto de 1998, ficou determinado que o BNDESPAR não se confunde com a controladora União/Telebrás. Desta forma o BNDES pode entrar no consórcio que ficou distribuído da seguinte maneira: Andrade Gutierrez, Macal, Inepar (45,1%); Companhia de Seguros Aliança (10%); BNDESPAR (25%); Fiago (19,9%).

Na época, o BNDES trabalhou ativamente para viabilizar os grupos compradores, o que seria evidenciado na imprensa a partir de diversas gravações telefônicas envolvendo André Lara Resende, Luis Carlos Mendonça de Barros, Pérsio Arida (sócio do Opportunity), Jair Bilachi, presidente da Previ, Calor Jereissati (presidente do grupo la Fonte – e maior acionista do consórcio que arrematou a Telemar). Além da pressão sobre os fundos de pensão, que participaram ativamente da privatização, a ação do BNDES envolveu também a pressão sobre o Banco do Brasil, no intuito de liberar uma carta de fiança ao Opportunity, para que este pudesse tomar dinheiro emprestado para participar do leilão.

Em nenhum dos casos os empregados tiveram direito a sentar no conselho de administração das empresas, como ocorreu na maior parte das privatizações do setor siderúrgico e em outros casos isolados (Ferraz, 2000). Pelo Edital, o bloco de 2,28% das ações vendidas aos empregados, totalizando US\$ 293 milhões, era unicamente formado por ações preferenciais sem direito a voto. O Edital estabelece que os titulares das ações preferenciais devem poder eleger um membro para o conselho de administração, desde que detenham mais de 10% do total de ações, o que nunca foi atingido pelos trabalhadores.

A participação dos empregados deu-se basicamente através da formação de clubes de investimento, e foi financiada por instituições privadas, e pelas próprias empresas. As condições foram especificadas por um comunicado conjunto do MC e do BNDES relativo à oferta aos empregados. Paralelamente à venda e apesar das ações ficarem indisponíveis pelo período de um ano, salvo em casos excepcionais, as próprias empresas disponibilizaram um contrato de recompra para as ações. A recompra garantida e o desconto de 50% sobre o valor da venda estipulado no Edital garantiu um ganho monetário certo aos trabalhadores.

Em entrevista realizada na minha dissertação, alguns gerentes de privatização do BNDES afirmam que o trato direto com os funcionários era muito mais conveniente, pois os sindicatos, além de se opor ao programa, não podiam ser considerados representativos dos empregados (Ferraz, 2000). Apesar desta afirmação ter sido feita antes da privatização da Telebrás e em relação ao PND ela mostra como os burocratas do BNDES encaravam os sindicatos. Este posicionamento decorre basicamente não de um erro de cálculo, mas da própria realidade da estrutura sindical, que impõe sérias restrições à capacidade de coordenação entre os sindicatos e desfavorece sua capacidade de pressão sobre as políticas adotadas pelo governo, seja quando apóiam ou quando se apõem a estas. Na seção que se segue procuro demonstrar esta proposição, descrevendo as regras que regulam a estrutura sindical, mostrando como se organizam os sindicatos no setor de telecomunicações e como foi sua atuação frente à privatização da Telebrás.

5. Sindicatos e governo frente à privatização

Embora a política de privatização atingisse diretamente setores importantes do sindicalismo, não afetou todo o movimento e esta é uma das razões da divisão que enfraqueceu a resistência dos setores afetados. É verdade que no caso de outras políticas que compõe as reformas estruturais, como a política trabalhista, e previdenciária, que afetam uma porção maior do sindicalismo, a resposta sindical foi mais efetiva e unificada. Mas esta é apenas parte da explicação para incapacidade dos sindicatos para influenciar o andamento do processo de privatização e talvez não a mais importante. A debilidade do sindicalismo brasileiro é estrutural, mas não porque as regras que regulam o movimento o atrelam ao Estado, como ocorrera no período em que reinou o corporativismo estatal, mas porque essas regras acabaram por levar a uma estrutura muito mais próxima do pluralismo, do que do corporativismo societal, ou o neocorporativismo. A seguir faço uma breve descrição das instituições que regulam o sindicalismo brasileiro, e esboço as características da estrutura sindical com ênfase no setor de telecomunicações. Em seguida passo a atuação dos sindicatos frente a privatização do setor.

5. 1 A organização sindical no Brasil

A estrutura sindical brasileira vem passando por profundas transformações desde a redemocratização. As mudanças podem ser observadas tanto nas regras básicas do sistema de intermediação de interesse no país, como na organização do movimento sindical. No primeiro caso, temos as mudanças na Constituição e nas leis trabalhistas, por exemplo. No segundo caso, a criação de novas entidades na cúpula e na base. Apesar de não haver dúvidas quanto a essas alterações no cenário sindical, a direção dessas mudanças e seu impacto sobre o movimento sindical é extremamente controversa. Para alguns autores, como Almeida e Rodrigues, essas mudanças parecem indicar o rompimento com o sistema corporativista estatal anterior, que caracterizou a estrutura sindical desde Getúlio Vargas. Para outros, como Boito (1991) e Graciolli (1999), as alterações são apenas superficiais, e não atingem o núcleo básico que regula o corporativismo de Estado.

Para ambos, a privatização é uma política da burguesia visando recompor sua hegemonia e qualquer barganha sindical em torno dos seus termos um sinal de entreguismo, ou oportunismo. No entanto, como ressaltai anteriormente, a privatização e a nacionalização têm raízes muito mais profundas do que as divisões entre esquerda e direita, ou entre marxistas e liberais, embora delas se alimente. Apesar de concordar com o fato do governo ter se utilizado de alguns instrumentos de “cooptação”, não creio que a explicação para o sucesso ou formato da privatização esteja no peleguismo da Central Geral dos Trabalhadores (CGT) ou da Força Sindical (FS), ou no entreguismo da Central Única dos Trabalhadores (CUT), que preferiu abandonar a luta revolucionária para adequar seu discurso e prática aos limites do capitalismo.

Esta discussão é fundamental na análise das respostas sindicais às políticas públicas conduzidas no país e a visão dos autores sobre os rumos do corporativismo tem também moldado suas análises sobre a inteiração entre os sindicatos e governo ao longo do processo de privatização. Mesmo quando parecem concordar com relação à fraqueza do movimento sindical, esses autores fornecem diagnósticos dispares para explicá-la. Para Almeida (1996b), ao invés de conduzir o país para um sistema corporativista societal, ou neocorporativista, o que se observa é algo mais próximo à passagem para um sistema pluralista de organização sindical. Este sistema, por sua vez, estaria minando a capacidade propositiva e de ação unificada dos sindicatos, ao mesmo tempo em que estaria favorecendo uma postura defensiva e fragmentada. Este cenário serve de base para a autora explicar porque, apesar de ser incapaz de bloquear o processo de privatização como um todo, parte do movimento sindical foi capaz de retardá-lo com sucesso, num primeiro momento, para em seguida barganhar condições extremamente favoráveis, como fizeram os portuários (Almeida, 1997).¹⁹⁰

A visão de Boito (1991) e Graciolli (1999) a respeito do novo cenário os conduz a uma conclusão diversa, apesar de também apontarem para a fraqueza e falta de unidade do movimento sindical. Para eles, o sindicalismo permanece atado ao Estado, sendo nada mais nada menos do que um instrumento do neoliberalismo, como fora outrora do populismo. A estrutura sindical favorece a afirmação da figura do líder sindical pelego, que assim como o “charro” mexicano está sempre disposto a “trair” o movimento em

¹⁹⁰ Como lembra Almeida (1997), os portuários são a única categoria no Brasil que conta com a instituição do *close shop*, regulado pela CLT, que confere um enorme poder de barganha aos sindicatos.

troca de benesses vindas do governo.¹⁹¹ As estratégias sindicais frente à privatização refletem para os dois autores exatamente esta dependência do sindicalismo frente ao Estado, que ao invés de ser instrumento dos trabalhadores passa a ser instrumento da classe dominante contra os trabalhadores. Para isso o Estado se utiliza tanto de instrumentos de cooptação, como a venda de ações aos empregados, além dos instrumentos legais fornecidos pela própria legislação que regula as relações trabalhistas no país.¹⁹²

Para compreender a origem dessas divergências e a dinâmica da relação entre governo e sindicatos ao longo do processo é preciso, pois, olhar para a estrutura legal referida acima. Pode-se dizer que a estrutura do movimento sindical e as relações de trabalho no Brasil organizam-se sobre dois pilares, que se complementam. De um lado, a Constituição que define os direitos e deveres básicos dos cidadãos. De outro, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que define as regras gerais da atividade sindical, e das relações de trabalho no país. No Título II, capítulo I, da Constituição fica assegurado a qualquer indivíduo ou grupo a possibilidade de se organizar livremente e sem a interferência do Estado, bem como o direito individual de não associação (art. 5). No inciso XXI, do artigo 5, fica também assegurada à entidade associativa “quando expressamente autorizada”, a “legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente”.

No caso específico dos sindicatos, essas prerrogativas se somam a outras expressas no capítulo II, referente aos direitos sociais. Entre elas, as mais importantes são o “reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho”;¹⁹³ a livre associação profissional ou sindical; e o direito de greve.¹⁹⁴ A liberdade sindical, referida no artigo 8, determina que “a lei não poderá exigir autorização do Estado para fundação de sindicatos, ressalvo o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a

¹⁹¹ Entre as benesses que o governo se reserva o direito de conferir está, por exemplo, o reconhecimento sindical. Para apoiá-lo em sua conclusão Boito (1999) mostra que entre 1990 e 1992 o Ministério do Trabalho concedeu dez vezes mais cartas sindicais a entidades ligadas à Força Sindical, de Medeiros, do que à CUT.

¹⁹² No seu trabalho, Boito (1991) procura mostrar que é impossível compatibilizar unicidade sindical e imposto sindical obrigatório – os dois pilares do populismo – com liberdade e autonomia sindical.

¹⁹³ Artigo 7, inciso XXVI. O mesmo artigo assegura outras garantias relativas às relações de trabalho, como o salário mínimo; o seguro desemprego; o fundo de garantia por tempo de serviço; a duração do trabalho; e a participação nos lucros ou resultados, e “excepcionalmente” na gestão das empresas.

¹⁹⁴ O direito de greve é expresso no artigo 9, e regulado por lei específica. A greve dos trabalhadores privados é regulada pela lei 7.783/89. Nos serviços públicos federais a greve é regulada pelo Decreto 1.480/95, conforme disposto no artigo 37, inciso VII, da Constituição que trata da administração pública. O mesmo artigo, no inciso VI, garante ao servidor público o direito de sindicalizar-se livremente.

interferência e a intervenção na organização sindical.”.¹⁹⁵ Ao mesmo tempo em que procura garantir a chamada unicidade sindical, pela qual fica “vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área do Município”.

Os incisos II e V praticamente repetem as prerrogativas para as associações em geral, tal como a garantia da representatividade e a liberdade individual de não associação, impedindo a existência do chamado “close shop”, ou cláusula de exclusão no país. Segundo o inciso VI, ainda do mesmo artigo, é “obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas”. A lei determina, ainda, a cota de 2/3 dos trabalhadores empregados para aprovar acordos coletivos, de forma que o sindicato deve ser capaz de representar este número para reivindicar o direito de representante legítimo. Fora esta prerrogativa do sindicato de representar os trabalhadores no processo de barganha coletiva há também no Brasil uma figura próxima a do delegado sindical. Esta foi criada pelo o artigo 11 da Constituição, que garante a eleição de um representante dos trabalhadores independente dos sindicatos, nas empresas com mais de duzentos empregados, com “a finalidade de promover o entendimento com os empregadores”.

Pelo artigo 10, fica “assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão”. Esta norma é importante, pois na prática tem garantido às organizações de cúpula dos trabalhadores, no caso as Centrais sindicais, a participação nas decisões de órgãos colegiados como o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, e do Fundo de Assistência ao Trabalhador (CODEFAT), e a FUNDACENTRO, responsáveis por orçamentos vultosos.¹⁹⁶

A exemplo do que ocorre na França, o governo reconhece algumas organizações de cúpula como aptas a participar dos mesmos, segundo a representatividade. Esta prerrogativa de representar os trabalhadores no plano nacional constitui o principal instrumento de participação das centrais na vida sindical, uma vez que os sindicatos têm ampla autonomia em relação às centrais. No caso do Conselho do FGTS, o artigo 65 do Decreto 99.684 afirma que os representantes dos trabalhadores “serão indicados pelas respectivas centrais sindicais e confederações nacionais e nomeados pelo Ministro de

¹⁹⁵ Inciso I, artigo 8. O artigo 8 faculta a associação sindical que, por sua vez, é regulada pela CLT.

¹⁹⁶ Para se ter uma idéia da importância desses Fundos, em 1999, 42% da verba da CUT veio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Pastore, ESP 08/10/2002).

Estado do Trabalho e da Previdência Social...”. O CODEFAT, regulado pela Lei 7.998 de 1990, contém uma cláusula semelhante, sendo que no caso participam das nomeações a CUT, FS, CGT, e a SDS. Na minha dissertação de mestrado mostrei como a presença da CUT na administração do FAT permitiu que a central participasse a título consultivo do Conselho de Administração do BNDES, para onde vai parte de seus recursos. Esta participação permitiu, entre outras coisas, que os sindicatos ligados tivessem acesso à cúpula do BNDES ao longo do processo de preparação da privatização da CVRD.

Embora seja anterior a atual Constituição, a CLT contém a regulamentação específica dos princípios gerais expressos naquela. As regras relativas à organização sindical e às convenções coletivas de trabalho, que delimitam o arranjo institucional da estrutura sindical, se encontram nos Títulos V e VI da CLT. As seções II e IX do capítulo I Título V, referentes ao reconhecimento, investidura, e registro sindical foram quase que integralmente prejudicadas pelo princípio da liberdade sindical presente na Constituição de 1988. Alguns pontos que permaneceram em vigor dizem basicamente da proibição de certas ações políticas por parte dos sindicatos, como o financiamento de partidos e campanhas, e a questão dos termos do reconhecimento, centrada basicamente no registro do estatuto, na discriminação da base e categoria profissional, e no número de associados.

No Capítulo II da CLT, fica determinada qual a comissão responsável por julgar e conceder o enquadramento sindical. A última regulamentação da matéria foi dada pela Instrução Normativa n. 1 de 1997, segundo a qual, após parecer do Supremo Tribunal Federal sobre a interpretação do artigo 8, inciso primeiro, da Constituição, o registro sindical um “ato meramente cadastral”, “subordinado apenas à verificação de pressupostos legais, e não à autorização ou de reconhecimento discricionário”. Na mesma instrução fica expresso também a decisão do tribunal de que “o princípio da unicidade não significa exigir apenas um sindicato por categoria profissional, com base territorial delimitada, mas, de impedir que mais de um sindicato represente o mesmo grupo profissional”.

Por esta norma, o não reconhecimento, ou impugnação, de um sindicato, cumprida as exigências legais, só pode ocorrer caso outro sindicato representando a mesma base venha a reclamar no Ministério. A interpretação do registro sindical permanece controversa e tem levado a situações de conflito entre os sindicatos, que acabam se arrastando na justiça, como que ocorre entre o Sindicato dos Telefônicos do Norte Fluminense, e o Sindicato dos Telefônicos do Rio de Janeiro. Esta situação é

similar a que foi vivenciada por outros sindicatos em setores distintos após a privatização, como o Sindicato dos Metalúrgicos de Volta Redonda (Ferraz, 2000). É preciso observar que no caso dos sindicatos ligados às telecomunicações a representação é geralmente de base estadual, o que em parte reflete a organização empresarial do setor como discutirei adiante.

As seções II e IV, referentes à administração dos sindicatos e às eleições sindicais também tiveram grande parte de seus artigos prejudicados em face às mudanças promovidas pela Constituição. Mas mesmo após essas mudanças ficou garantido o estabelecimento de um processo democrático lícito em todos os sindicatos existentes no país através de eleições livres, secretas e periódicas. Por fim, temos a contribuição sindical recolhida de todos os trabalhadores com vínculo empregatício formal, correspondendo a um dia de trabalho (art. 579-8).¹⁹⁷ Esta contribuição é repassada ao sindicato devido, com o controle do Ministério do Trabalho, que também fixa os parâmetros gerais que regulam sua utilização.¹⁹⁸ Além da contribuição sindical obrigatória os sindicatos podem ainda cobrar outra contribuição vinculada ao acordo coletivo de trabalho, a “contribuição confederativa” (art. 8).

Estas são as regras básicas que regem a organização da estrutura sindical no país. A evolução do movimento sindical a partir deste quadro institucional, por sua vez, tem apresentado algumas características interessantes que apontam para a consolidação de um padrão de sindicalismo marcado pela extrema fragmentação e divisão. Esta fragmentação foi impulsionada pela facilidade encontrada para criação de novos sindicatos e pelo forte incentivo existente para sua criação, ligado ao imposto sindical obrigatório. Além disso, a divisão entre os sindicatos dentro da empresa é acentuada pelo fato da representação obedecer ao critério ocupacional, de forma que numa mesma empresa podemos encontrar diferentes sindicatos cada qual representando os trabalhadores de determinada profissão. Este fator de certa forma anula o objetivo da unicidade sindical expresso na CLT.

A taxa de sindicalização média no país é de 23% e se manteve constante durante toda a década de 1990. No setor de telecomunicações, a taxa é significativamente mais alta, a exemplo do que ocorre nos outros países. A taxa varia também entre as centrais em decorrência da composição de cada uma. Na Central Única dos Trabalhadores

¹⁹⁷ No caso de não existir um sindicato representativo da categoria ou profissão o imposto é recolhido à Federação, conforme o artigo 591. O recolhimento é feito pelo empresário na folha de pagamento.

¹⁹⁸ O Ministério distribui o dinheiro da seguinte forma: 5% as Confederações, 15% as Federações, 60% ao Sindicato respectivo, e 20% para a “Conta Especial Emprego e Salário” que se destina ao FAT.

(CUT), por exemplo, a taxa de sindicalização média de seus associados era de 31,7% em 1999. Em 1994, dos 9.066 telefônicos no estado de Minas Gerais (Telemig, Embratel, CTBC), 7.678, ou 84,69% são sindicalizados (Cartilha do Sinttel-MG. 1994, p. 1). Pelo cadastro da CUT, o Sinttel-RJ tinha em 1997 15 mil trabalhadores na base, sendo 13 mil sindicalizados ou 86,6%; é o quinto maior filiado à Central no estado. O Sinttel-PE tinha na base 3.500 empregados em 1991, e 3.000 sócios, o que dava uma taxa de sindicalização de 85,71% (Morais & Medeiros, 1997). Esta taxa acima de 80% parece ser a taxa média entre os sindicatos do setor. Entretanto, a taxa não é um bom indicador do poder do movimento sindical devido ao fato dos sindicatos representarem também os não filiados, como ocorre na França, e ao imposto sindical obrigatório (Visser, 1994).

Pelo que indicam os dados do IBGE, este quadro legal tem permitido o crescimento do sindicalismo expresso tanto no número de filiados como de membros. Até 1992, cerca de 2.262 sindicatos de um total de mais de sete mil, ou 30% desses, estavam filiados alguma Central. Em 2001, este número subiu para 38%, totalizando 4.304 dos 11.354 sindicatos no país. A maior parte desses, 83%, encontrava-se filiada também a alguma Federação, e um número consideravelmente menor, de 69%, às Confederações. A distribuição desses sindicatos pelas centrais serve de indicador para o grau de concentração sindical no país.

Até 2001, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) concentrava 66% dos sindicatos filiados, ou 32% dos trabalhadores representados por esses. A Força Sindical (FS) concentrava 19% dos filiados ou 11% dos membros. A Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), 6% dos filiados, e duas novas centrais, a Social Democracia Sindical (SDS) e a Central Autônoma dos Trabalhadores (CAT), como 7% e 2% dos sindicatos, respectivamente, o que representa apenas 8% dos membros. As quatro primeiras são as representantes dos trabalhadores nos conselhos tripartites mencionados anteriormente. Para se ter uma idéia da evolução, em 1992, a divisão era a seguinte: a CUT concentrava 75% dos filiados, a FS 13% e as CGTs juntas 12%. Apesar de perder uma fatia do mercado sindical, a CUT quase dobrou o número de filiados, indo de 1668 para 2834 nos dez anos entre uma pesquisa e outra. Enquanto sua maior rival, a FS foi de 294 para 839.¹⁹⁹

5. 2 Estrutura e ação sindical frente à privatização da Telebrás

¹⁹⁹ Em 2001 a SDS tinha 289 filiados e a CGT 238 (IBGE, 2003). As centrais reclamam, contudo, da fidelidade dos dados, como acontece com a FS que afirmava ter 1238 sindicatos associados em 2000.

A estrutura sindical no setor de telecomunicações é fruto tanto do arcabouço legal apresentado acima, como da estrutura empresarial do setor. Até 1998 os serviços de telefonia eram inteiramente dominados pela *holding* Telebrás, e suas subsidiárias regionais. Esta organização se refletiu diretamente na estrutura sindical. Para fazer uma breve comparação podemos pegar os casos da siderurgia e da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) com que trabalhei em outra oportunidade (Ferraz, 2000). Nestes casos como na Telebrás os sindicatos envolvidos são geralmente sindicatos de empresa, ou seja, apesar da base municipal como unidade mínima cada sindicato representava apenas os trabalhadores de uma única empresa. Na assinatura do acordo coletivo, por sua vez, os sindicatos mais fracos, ou de profissões de menor relevância na empresa, tendem a seguir os sindicatos mais fortes ou que representam o maior número de trabalhadores. Nas empresas de telecomunicações o sindicato que lidera o processo de barganha é o sindicato representante dos telefônicos e operadores de mesa telefônica, apesar das empresas contarem com trabalhadores de outros sindicatos como secretárias, engenheiros, administradores, etc.

No caso da siderurgia havia uma enorme descentralização das empresas no setor, extremada pela dissolução da *holding* Siderbrás, o que dificultava a coordenação e o estabelecimento de acordos nacionais. Além do mais, boa parte do setor era privada, e obedecia a uma racionalidade completamente diversa em relação ao processo de barganha. No caso da CVRD, a situação era diferente, uma vez que a empresa estava localizada em poucos lugares da federação e tinha uma direção nacional centralizada o que contribuiu para reduzir o número de sindicatos e favorecer a coordenação entre eles. A mesma organização possibilitou também que os sindicatos celebrassem acordos nacionais centralizados, como os firmados na Petrobrás e Telebrás, e que atingiam todo o setor.

Essa maior fragmentação sindical no caso das siderurgias se refletiu na atuação dos sindicatos frente à privatização, permitindo uma maior competição entre as centrais na disputa pelos sindicatos, ancorada na suas visões distintas sobre o processo. Ao passo que na CVRD os maiores sindicatos eram filiados a CUT e atuaram conjuntamente contra a privatização da empresa, nas siderúrgicas a divisão sindical levou alguns sindicatos a apoiar o processo enquanto outros se opuseram enfraquecendo a capacidade do movimento influenciar o processo. Em algumas siderúrgicas, como a Usiminas e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), parte dos sindicatos se desfiliou da CUT e se

ligou à Força Sindical nas eleições que antecederam a privatização, sendo que o principal motivo que levou à mudança e também a principal questão abordada nas eleições foi a postura das Centrais em relação à privatização. No caso da Cosipa, a situação diferiu um pouco, havendo a passagem de uma diretoria ligada à Central Geral dos Trabalhadores (CGT) para uma diretoria ligada à CUT poucos anos antes da privatização.²⁰⁰

A posição da Força em defesa da privatização e inclusive do uso do FGTS desde o início do processo de privatização atraiu tanto as diretorias opositoras por eles financiadas durante período eleitoral, como os trabalhadores na base, que se mostravam suscetíveis a mudar de posição com o oferecimento de ações das empresas privatizadas e tinham receio de serem demitidos caso optassem pelo confronto. A posição da central seria mantida no fim dos anos 90 podemos observar na fala de Paulo Pereira da Silva, presidente da entidade na época da privatização e que sucedeu Medeiros: “Todas as estatais, inclusive a Petrobrás, são cabide de empregos e têm que ser vendidas” (FSP 28/2/96).

Tanto na Usiminas como na CSN havia uma percepção de que sendo inviável abortar o processo seria muito custoso para o sindicato e trabalhadores se manter contra a privatização por princípio, apelando para greves e paralisações, e não discutir seus termos. No caso da CVRD, após a privatização alguns sindicalistas, todos representando sindicatos ligados à CUT, chegaram a lamentar o fato de terem ficado de fora do clube de investimento formado pelos trabalhadores para comprar ações. Como me diria o presidente do Sindimina-RJ na época: “nós éramos capitalistas e não sabíamos” (Ferraz, 2000).

A postura da CUT de oposição ao processo acabou de certa forma excluindo os sindicatos cutistas do processo de barganha em torno dos termos da privatização. A própria central acabou por reconsiderar sua posição ao longo do processo de privatização, buscando uma posição menos radical à medida que alguns setores passavam para as mãos privadas. O presidente da CUT na época da privatização, Vicente Paulo da Silva, ele próprio vindo do setor privado, chegou a declarar que “Não estou satisfeito com essa história de ir a um leilão, apanhar, perder, voltar, continuar contra, ir

²⁰⁰ Esta diretoria rachou na época da privatização e uma parte dos diretores sindicais que procuravam uma postura mais veemente de resistência ao processo acabou por reclamar da falta de apoio da Central na campanha contra a privatização, principalmente da tendência majoritária, a Articulação, que segundo eles estaria disposta a negociar os termos da privatização com a diretoria da empresa (Ferraz, 2000).

a outro leilão, apanhar, perder, e assim sucessivamente” (Ferraz, 2000).²⁰¹ Mas se nas siderúrgicas a CUT perdeu espaço, o mesmo não ocorreu na CVRD ou na Telebrás.

A situação na Telebrás última foi bem diferente das anteriores e mostra um outro lado da fragmentação e da competição inerente ao sistema sindical brasileiro. Praticamente todos os estados da federação contam com sindicatos de trabalhadores em empresas de telecomunicações e operadoras de mesas telefônicas, cada um ligado a uma ex-concessionária da antiga Telebrás. Ao todo eram 27 sindicatos na época da privatização, fora o Sindicato dos Trabalhadores em Pesquisa, Ciência e Tecnologia (SinTPq), de Campinas. Durante o primeiro mandato de Cardoso, quando transcorreu o processo de privatização a maioria absoluta desses sindicatos, estava ligada à CUT e à federação “paralela” do setor, a FITTEL, criada junto à central.

Pelo cadastro da CUT, em 1999 havia no “Ramo categoria 30 Comunicação, Publicidade e Jornalismo” um total de 99 sindicatos filiados, representando 266.287 trabalhadores na base, para um total de 146.118 sócios. A taxa de sindicalização entre esses sindicatos é de 54,87%, a terceira maior na Central, perdendo apenas para as categorias “urbanitário” e “financeiro”. Pelo número de membros é o décimo setor, e em número de filiados o sétimo. Os maiores em número de membros são Rural, Educação, Funcionalismo Público, Metalúrgico, e Saúde, respectivamente. Entre os sindicatos não cutistas havia o sindicato de São Paulo, Paraná, Mato Grosso, entre outros, todos eles ligados à federação oficial do setor chamada FENATEL.

Apesar do elevado número de sindicatos ligados ao sistema Telebrás a maior parte agrega apenas um pequeno número de trabalhadores, de forma que é possível classificá-los segundo o peso relativo, inferido pelo número de trabalhadores na base ou de trabalhadores filiados. Ambos critérios são importantes, mas uma vez que no Brasil há a contribuição compulsória que responde por boa parte da receita é interessante pelo menos em um primeiro momento ponderar o peso dos sindicatos pelo número de trabalhadores na base. No caso selecionei apenas as empresas com mais de 2000 trabalhadores próprios. O critério de número de filiados é importante e será usado mais à frente quando me referir à taxa de sindicalização e às eleições sindicais. Segundo dados da SEST para 1993, das 25 empresas ligadas ao sistema, com exceção das participações minoritárias, da controladora Telebrás e da Embratel, apenas oito agregavam 80,4% do

²⁰¹ Vicentinho cresceu como liderança no sindicato dos metalúrgicos do ABC, tradicionalmente vinculado às empresas privadas do setor automobilístico, e virou presidente da CUT no mesmo ano que Fernando Henrique assumiu a presidência.

quadro de pessoal próprio. A FITTEL organizava os trabalhadores da Telebahia, Telebrasil, Teleceará, Telemig, e Telerj, correspondendo a quase 70% dos trabalhadores.²⁰²

A FENATEL, por sua vez, organizava o sindicato ligado à Telesp, a maior empresa do setor com 24.236 empregados contabilizados, em 1993, e ao sindicato ligado à Telepar, com 5.659, a quarta maior empresa em número de empregados. Na época da privatização a federação contava com cerca de 146.150 trabalhadores na base, a maior parte concentrada em apenas cinco sindicatos. O Sinttel-Norte Fluminense, tinha 3.500 filiados, o Sinttel-MT, 3.500, o Sinttel-SC, 5.000, o Sinttel-PR, 13.000, e o Sinttel-SP, com 120.000. Fora esses, eram filiados também os sindicatos do Acre, Alagoas, Amapá, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, e Roraima, todos com menos de 500 filiados. A maior parte dessas localidades registra a presença da operadora Embratel.

A organização sindical do setor é interessante, pois coloca de um lado a federação sindical oficial, a FENATTEL, contra uma federação “paralela”, a FITTEL. Pela CLT, apenas a primeira recebe o repasse dos 15% da contribuição sindical destinada às federações. A FITTEL conta apenas com recursos repassados pelos sindicatos filiados, que podem ou não ser da contribuição obrigatória.²⁰³ Esta estrutura “paralela” foi uma estratégia comum montada pelos sindicatos cutistas para manter chapas opositoras nas disputas sindicais, utilizada também por alguns de seus adversários que podem custear a manutenção de tal estrutura. Essas duas federações convivem no cenário sindical desde março de 1986, quando parte dos sindicatos ligados a FENATEL saiu para formar a FITTEL, se ligando desde o princípio à CUT.²⁰⁴ A Confederação oficial, Confederação Nacional dos Trabalhadores de Telecomunicações e Informática (CNTTI), não tem praticamente nenhuma importância no setor, tão pouco algum controle sobre os

²⁰² A lista completa dos sindicatos ligados a Fittel de 1998 era a seguinte: Sinttel-BA (TELEBAHIA); Sinttel-CE (TELECEARA); Sinttel-DF (TELEBRASÍLIA); Sinttel-ES (TELEST); Sinttel-GO/TO (TELEGOIÁS); Sinttel-MG (TELEMIG); Sinttel-MS (TELEMS); Sinttel-PA (TELEPARÁ); Sinttel-PB (TELEPA); Sinttel-PE (TELPE); Sinttel-RJ (TELERJ); Sinttel-RN (TELERN); Sinttel-RO (TELERON); Sinttel-RS (CRT); Sinttel-SE (TELERGIPE); Sinttel-AM (TELEAMAZON); Sinttel-PI (TELEPISA); Sinttel-MA (TELMA). Os três últimos se filiaram pouco antes da privatização, entre 1995-7. Fora esses havia também o importante sindicato dos trabalhadores do centro de pesquisa da Telebrás, o SinTPq.

²⁰³ O assunto do financiamento da federação aparece no Boletim da Fittel – Estrutura, Manutenção e Instituição, que apresenta os resultados do oitavo congresso, Contel. Na época, cada sindicato pagava 11,2% da arrecadação mensal à CUT, sendo que neste valor já estava incluído os 5% da Fittel. No VIII Contel foi elaborado um estatuto para conseguir o registro definitivo da federação junto ao Ministério.

²⁰⁴ Embora o grupo hegemônico da Central, a Articulação, seja fortemente ligado ao PT, a relação entre a central e os partidos é objeto de controvérsia, alimentada pelas suas tendências internas. Meneguelli, presidente da central até 1994, e depois eleito deputado federal, afirmou que os laços entre a CUT e o PT se afrouxaram ao longo dos anos 90 (Ferraz, 2000).

sindicatos e federações. Segundo dados do relatório DESEP/CUT (2002), a taxa média de sindicalização na FITTEL era de 54,2%.

Já os sindicatos ligados a FENATEL nunca se uniram em torno de uma única central. O Sinttel-SC, com sede em Florianópolis, sempre foi filiado a CGT e seu presidente entre 1992-2002, Sergio Domingues da Silva, foi presidente da CGT estadual. O Sintetel-SP pertencia inicialmente a CGT, mas foi para a Força Sindical após sua criação, durante a presidência de Osvaldo Rossato (1987-97). Na época da privatização o sindicato, que passaria a ser presidido por Almir Munhoz, manteve-se independente o que é facultado pela estrutura sindical.²⁰⁵ A desfiliação do sindicato resultou basicamente do conflito entre a posição da chapa vencedora, que controlava o sindicato desde Rossato, e a FS em relação à privatização. Rossato, Munhoz, e praticamente toda a base do sindicato se opunham à privatização da empresa.

Durante o conflito, ainda em 1993, Rossato chegou a afirmar em entrevista ao jornal do sindicato que Medeiros, então presidente da FS, havia traído as bases da central e ido contra as resoluções do Congresso. Naquele ano Rossato alertou também para o forte lobby empresarial em prol da privatização do setor, encabeçado pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento das Telecomunicações (IBDT), sob a coordenação do deputado Oscar Dias Correia Junior (Sintetel, 1993). Em 1997, quando ainda estavam desligados da FS, a Central resolveu participar da eleição sindical. Na época três chapas disputaram a eleição, que foi vencida por Munhoz, e que teve uma chapa da CUT em segundo e a da Força em terceiro. Em uma entrevista no sindicato, os membros da direção informaram que na época Sergio Motta chegou a apoiar abertamente a chapa FS, tendo inclusive dado 6.000 reais para campanha da entidade. Em 2002, o sindicato voltou a se filiar à Força, ainda no período em que Munhoz estava na presidência. Assim como Rossato, Munhoz foi também presidente da FENATEL, entretanto, a federação não é ligada a Força devido à presença de outros sindicatos independentes da central ou de filiados a CGT.

Na sua fundação, a FITTEL contava com seis sindicatos: o Sinttel-RS, Sinttel-RJ, Sinttel-DF, Sinttel-BA, Sinttel-MG, Sinttel-PE. A história da desfiliação da FENATEL foi mais ou menos similar de sindicato para sindicato e guarda semelhança também como o movimento que originou o chamado novo sindicalismo, nascido com a

²⁰⁵ A eleição de Munhoz foi em 1997, na época tinham direito a voto pouco mais de 21 mil eleitores, a maior parte deles concentrada em São Paulo e Campinas. A chapa 2 formada pela CUT ficou em segundo lugar e a chapa 3, da FS, em terceiro.

redemocratização. Em todos os casos as antigas diretorias “pelegas” foram derrotadas por chapas que pediam a maior independência dos sindicatos, e o rompimento com o padrão de subordinação ao Estado que marcara o período populista e a ditadura militar.²⁰⁶ O primeiro presidente da federação foi do Sinttel-RS, que representava basicamente os trabalhadores da CRT, mas era responsável também por parte dos trabalhadores da Embratel no estado.

A primeira eleição livre do Sinttel-RS após a intervenção no sindicato promovida pelos militares ocorreria em 1983, sendo que a chapa opositora ganharia apenas na eleição seguinte, em 1986, com a chegada de Jurandir Leite à presidência do sindicato. Desde 1992, com os primeiros rumores de que a CRT seria privatizada, o sindicato se posicionou contra o fim do monopólio estatal e contra a privatização. Em 1995, na época da emenda que quebrou o monopólio, o sindicato chegou a ser ouvido na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, na qualidade de representantes da FITTEL.²⁰⁷ A história dos sindicatos ligados à entidade é similar tanto pela dinâmica eleitoral, marcada pela vitória sobre os representantes do “sindicalismo oficial”, como pelo fato de todas adotarem, desde o fim da década de 1980, um discurso contrário à privatização das estatais, ou de defesa da empresa pública.²⁰⁸

Em 1993 a federação já contava com 16 filiados, incluindo o SinTPq filiado no mesmo ano, o que por um boletim interno representando 70% dos telefônicos em empresas estatais, segundo dados da FITTEL. Ainda em 1993 foi lançado o Movimento em Defesa do Sistema Telebrás, e dois anos depois a Frente Parlamentar em Defesa dos Serviços Públicos de Telecomunicações. Nas eleições de 1994 houve uma ameaça de racha na federação, que foi atribuído à dificuldade para se unificar as ações dos 20 sindicatos em mais de 20 empresas, mas que tinha raízes na própria divisão existente na CUT em torno da opção pelo confronto e a pela negociação. Assim como a FENATEL, a FITTEL era filiada a internacional IPCTT, que depois se transformaria na CI e na UNI, mencionadas. No ano da privatização do sistema Telebrás, a FITTEL contava com 56.881 trabalhadores filiados, representados por 23 sindicatos, em 20 diferentes estados da Federação, mais o Distrito Federal (FSP, 24/07/1998).

²⁰⁶ O Sinttel-RJ filiou-se a CUT em 1987. 15 mil na base 13 mil filiados dados CUT-RJ (1998).

²⁰⁷ No ano seguinte, o sindicato criou um fundo de investimento, o Coosultel, para os trabalhadores investirem na CRT, e fiscalizar o processo de venda.

²⁰⁸ Na época os sindicatos ligados à entidade se juntaram a outros funcionários ligados ao setor público para defender as estatais e se opor a qualquer tentativa de privatização.

A posição das duas federações e de seus filiados em relação ao processo diferiu pouco, com as duas se posicionando contra a quebra do monopólio e a privatização, e o adiamento da reforma constitucional foi comemorado por ambas. A oposição dos sindicatos foi importante para explicar o fracasso da reforma Constitucional de 1993, durante o governo Itamar Franco. Segundo uma pesquisa divulgada na época Pela FITTEL, em 1992 82,8% da população confiava nas estatais de telecomunicações, 81,8% consideravam os serviços satisfatórios. Em relação à privatização, 51,2% eram contrários à medida, 36,7%, a favor e 12,1% não tinham posição fechada. Na época todos os sindicatos do setor aturam junto com outros sindicatos do setor público contra a privatização e a reforma Constitucional realizando inúmeras manifestações.²⁰⁹

Após sair da FS a FENATEL passou a apoiar um projeto similar a FITTEL para reforma do setor. Alguns pontos básicos dos dois projetos que apresentavam semelhança como a transformação da *holding* Telebrás em uma única empresa, sua manutenção sobre o controle majoritário do Estado, a criação de uma agencia reguladora independente, e ao estabelecimento de uma espécie de contrato de gestão entre a empresa e os poderes Legislativo e Executivo, nos moldes da feita na França. Estas mudanças respondiam a interesses diretos dos sindicatos e dos trabalhadores envolvidos no processo. Por um lado, mantinham a empresa sobre o controle estatal aumentava a capacidade de influência dos sindicatos e dos trabalhadores, particularmente em relação a uma situação em que a empresa fosse vendida ao capital externo. Por outro lado, permitia que a empresa atuasse em um ambiente de livre mercado tanto no plano nacional como internacional, sob os auspícios da agencia reguladora.

Este ponto é menos claro no caso da proposta de FITTEL, que relutou mais que a FENATEL em incorporar a idéia da competição. Isso apesar do projeto Brasil Telecom admitir a concorrência. Este ponto foi destacado em conversas com os dirigentes da FENATEL, que mencionaram, por exemplo, que enquanto a entidade era favorável a autonomia da ANATEL, a FITTEL preferia o maior controle do congresso sobre a agência.²¹⁰ A proposta da FITTEL para a reorganização do setor e da Telebrás, chamada de Brasil Telecom, foi divulgada em diversas ocasiões e apoiada pela CUT.²¹¹

²⁰⁹ Na época do governo Itamar, quando pela primeira vez partidos de esquerda participaram do governo, varias vantagens aos trabalhadores foram incluídas na lei de privatização (Ferraz, 2000). Além disso, o governo freou medidas polêmicas como a concessão provada da telefonia celular.

²¹⁰ Ao contrário dos sindicatos da FITTEL, os sindicatos da FENATEL, sob a liderança do Sinttel-SP, montaram um clube de investimento para participar da compra de ações, o Teleações.

²¹¹ A proposta “Brasil Telecom” foi apresentada em 1996 na Câmara Federal, e introduzida como a PL de autoria de Walter Pinheiro e também assinada por outros deputados, que mencionada anteriormente.

O presidente do SinTPq, Antônio Albuquerque, defendeu a idéia em num artigo interno do PT (Albuquerque e Camolesi, 1998).²¹² Entre as preocupações básicas, principalmente do SinTPq, era a manutenção da Telebrás como ferramenta de política industrial e de desenvolvimento tecnológico. Os sindicatos filiados à entidade recolheram desde 1997 1% do salário para custear a campanha contra a privatização e pela proposta Brasil Telecom. O então presidente da federação, Luiz Antonio de Souza, afirmou que a entidade planejava angariar ao redor de 1,5 milhões de reais para campanha opositora, bem menos do que foi investido na campanha a favor da privatização (FSP, 16/06/1998). Este expediente para arrecadar dinheiro para campanha foi igualmente usado pelos sindicatos ligados a FENATEL.

A FITTEL e seus sindicatos filiados entraram com 145 ações judiciais contra o processo, na época da privatização, e outras tantas foram impetradas pela FENATTEL. Após a divisão e a venda da Telebrás a situação do setor ficou a seguinte. A antiga Telesp e agora Telefônica, passou de 24.236 trabalhadores, em 1993, para 14.586, em 2000, todos ligados ao Sintetel-SP. Segundo dados da entidade havia 158,5 mil trabalhadores na base em 2005, e 45 mil associados. Estes se distribuíam da seguinte forma: 13.000 na empresa de Telefonica; 8.000 na telefonia celular; 70.000 em call center; 20.000 em fabricantes de equipamentos; 61.000 em outras atividades.

A Telemar tinha 24.157 trabalhadores em 1998, e quase todos concentrados nos estados do Rio, Minas e Bahia, e representados pela FITTEL.²¹³ A reestruturação do grupo chegou a prever o fechamento de 15 das 16 operadoras concentrando as atividades no rio de janeiro, plano que sofreu a oposição dos sindicatos.²¹⁴ Neste cenário de reestruturação algumas empresas da Telemar tentaram boicotar os sindicatos, buscando negociar direto com os trabalhadores o acordo coletivo e apoiando as chapas ligadas a FENATEL nas eleições sindicais. As tentativas de boicote ao acordo coletivo acabaram na Justiça do Trabalho, que deu ganho de causa ao sindicato.²¹⁵ A Tele Centro Sul, por sua vez, negocia com trabalhadores ligados a FITTEL e FENATTEL. Esta dificuldade é retratada também por Laranjeira (1998), com relação aos sindicatos de Minas e Rio

²¹² O mesmo aparece no artigo de Seniuk, ex-diretor da Sinttel-MG, *Para que privatizar a Telemig e a Telebrás? Diga Sim Brasil Telecom*.

²¹³ A taxa de sindicalização na empresa era de 72,3% distribuídos entre sindicatos (Telenorte Leste. Comissão de Valores Imobiliários. 30/6/1999).

²¹⁴ Os sindicatos pressionaram pela formação de uma comissão na Câmara Federal para cuidar do assunto, que foi aberta e presidida por Inácio Arruda (PcdoB-CE).

²¹⁵ Os sindicatos tiveram o apoio parlamentar de Paulo Paim (PT-RS), e Jandira Feghalli (PC do B-RJ), Walter Pinheiro (PT-BA), entre outros, para solucionar o problema.

Grande do Sul. Na tabela abaixo mostro a evolução do emprego no setor nos dois anos que se seguiram à privatização.

Tabela 8. Evolução do número de empregados.

<i>Empresa</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Telemar	24.157	24.563
Brasil Telecom	9.363	7.600
Telefônica	18.930	14.586
Embratel	8.120	7.620

Fonte: DIEESE (2002).

Após a privatização as empresas passaram a adotar programa de demissão voluntária (PDV) e aposentadoria incentivada (PAI), num processo de reestruturação muito parecido com o que ocorreu em outros países. As demissões visaram não apenas a nova distribuição de funções, o que se fazia necessário, por exemplo, pela redução do número de operadores ligada à adoção de novas tecnologias, mas para redução da idade média e aumento da escolaridade dos empregados. A redução de pessoal por conta deste processo foi significativa e não foi superado por um aumento no emprego agregado do setor, ou pela geração de empregos nos novos serviços e empresas. Segundo dados do relatório DESEP/CUT (2002), a evolução do emprego no setor de serviços de telecomunicações foi de 128.515 em 1994, para 107.698 em 2001. A maior baixa foi na região sul, que pulou de 19.037 em 1994 para 9.820 em 2001. Apenas no Rio Grande do Sul o emprego caiu 93,6%, no mesmo período. No nordeste houve um pequeno aumento de 18.951 para 19.746. E no sudeste uma queda de 71.582 para 58.972, no mesmo período, afetando particularmente o Rio de Janeiro onde o emprego caiu 45,5%.

Um líder sindical do setor chegou a afirmar para Laranjeira (2003: 93) que “os sindicatos perderam cerca de 40% de sua receita”. As federações perderam espaço também em decorrência da divisão da empresa, o que acabou com a centralização do processo de barganha. Para Laranjeira (2003: 93), há a: “... necessidade de um aprendizado sobre negociar com o setor privado sem a proteção do Estado. A experiência anterior era bastante diferente, ainda que não tivesse livre de conflito, a negociação ocorria, muitas vezes, no âmbito do Congresso Nacional ou do Ministério, envolvendo a influência de políticos e atores no governo”.

6. Conclusão

Na privatização da Telebrás, o Executivo teve sem dúvida um papel proeminente, a ponto da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) ter ficado conhecida como a lei Sergio Motta, apesar de ter sido introduzida originalmente pelo deputado Renato Johnsson. Neste sentido, a privatização das telecomunicações não segue um padrão de atuação Executivo versus Legislativo, mas governo versus oposição, com o Executivo manobrando para conseguir o apoio da coalizão de governo dentro do Congresso com o objetivo de aproximar a reforma o mais perto possível da sua posição. Para isso o governo contou com uma coalizão ampliada que lhe garantiu tanto a aprovação da PEC, quando precisou de 3/5 dos deputados e senadores, como da LGT. A base governista, por sua vez, contou dentro do Legislativo com uma série de recursos institucionais, como o Colégio de Líderes; o pedido de urgência; a presidência e a relatoria das comissões; e a presidência das duas Casas para conduzir com sucesso a reforma.

O sistema político centralizado dificultou as tentativas da oposição de barrar o processo de privatização, assim como as tentativas de emendar a lei de privatização, introduzindo cláusulas que beneficiavam os trabalhadores. Apesar de teoricamente apresentar quatro atores com capacidade de veto firmadas na Constituição - o poder Executivo, o Legislativo, dividido em duas casas, e o Judiciário - a centralização e a força da coalizão governista acabou por reduzi-los, na prática, a uma única vontade comandada pelo Executivo. Esta afirmação da presidência liderando a ação do governo, por sua vez, só foi possível graças ao contexto institucional favorável, ou seja, graças à reunião das características institucionais mencionadas e dos resultados eleitorais do período. Este ponto ajuda também a explicar porque a reforma constitucional e a privatização da telefonia celular falharam durante o governo Fernando Collor e Itamar Franco.

A primeira foi aprovada em 1995, em pouco mais de seis meses no Legislativo. No mesmo ano, o governo enviou ao Congresso a LMT, Lei 9.295 de 19/07/96, aprovada em sete meses. Finalmente, no ano seguinte seria aprovada a LGT, Lei 9.472 de 16/07/1997, em pouco mais de dois anos no Legislativo. O período de duração do processo foi de certa forma antevisto pelo então ministro Sergio Motta, que declarou no fim de 1995 que a Telebrás seria privatizada em no máximo dois anos (FSP, 07/11/1995).

A LMT teve 30% das emendas oferecidas em plenário incorporadas, e o Executivo chegou vetá-la parcialmente, excluindo o artigo 19 que criava um órgão regulador, o que era também objeto da lei geral. Este artifício serviu para o Executivo trazer a lei para um ponto mais próximo de sua preferência, uma vez que o veto foi mantido. Na LGT, apenas 22% das emendas foram incorporadas, sem que houvesse uso de veto por parte do Executivo (Almeida, 2001). Não se pode dizer, apesar disso, que o Executivo participou menos da confecção da LGT, uma vez que o projeto aprovado foi praticamente igual que ele havia enviado, ao contrário, a tramitação mostra como foi eficiente o trabalho do braço governo no Legislativo.

Capítulo 5. Conclusões comparativas

1. Introdução

A partir da década de 1980, diversos países passaram por uma série de transformações comuns que contribuíram para a revisão do padrão de intervenção do Estado na economia, que tinha na formação do setor empresarial estatal, e na economia mista seus pontos-chaves. A reversão desta estratégia de desenvolvimento foi apresentada como um dos principais pontos da reforma do Estado, ou das reformas estruturais, como foram chamadas. Em seu conjunto, essas políticas foram elaboradas como uma alternativa para a recuperação da capacidade financeira do Estado, enfraquecida pela crise econômica mundial, e para a sua adequação às transformações tecnológicas e sociais que tiveram lugar neste mesmo período. A redução do setor produtivo estatal por meio da privatização das empresas estatais, e a mudança do foco da intervenção estatal da produção direta de bens e serviços para a regulação desses mercados foram dois dos principais aspectos da reforma analisados neste trabalho.

Apesar de se concentrar no estudo de caso da privatização da telefonia, este trabalho apresenta uma abordagem para a compreensão da transição do padrão de intervenção estatal que pode ser empregada para explicar a adoção de outros pontos da reforma e de outras políticas de mudança institucional. Num primeiro momento, procurei caracterizar a crise do padrão intervencionista de ação estatal e a transição para um novo padrão de intervenção, centrado na regulação a partir do conceito de conjuntura crítica, formulado por Collier e Collier (2002). Tal como sugerem os autores, esta conjuntura se caracteriza por um momento de mudança significativa que contribui para a reorganização das relações entre o Estado e a sociedade. Num segundo momento, busquei explicar como esta reorganização ocorreu em cada um dos casos, apontando a influência das características do sistema político e da relação de interesse sobre o andamento e a direção das mudanças.

O argumento central desenvolvido ao longo da exposição foi o de que as instituições que compõem o sistema político e de intermediação de interesses e o equilíbrio de forças entre os atores dentro de cada arranjo institucional durante um período histórico, bem como suas preferências são fundamentais para explicar a adoção

da política de privatização. Ou seja, a compreensão da adoção da política de privatização, incluindo seu formato e *timing*, só pode ser entendida se olharmos para o contexto institucional em que a reforma se realiza e para a preferência dos principais atores envolvidos.

Esta idéia foi desenvolvida em dois momentos. O primeiro caracteriza a intervenção do Estado no setor estudado, mostrando as semelhanças entre os países na organização do setor e no padrão de intervenção estatal até o fim da década de 1970. A partir deste período foram apontadas importantes pressões convergentes que colocaram em questão o antigo padrão de intervenção e contribuíram para sua revisão. O segundo parte dos estudos de caso para mostrar como países com legados semelhantes no que se refere à organização do setor de telecomunicações, frente a um conjunto de pressões comuns por mudança, adotaram estratégias de reforma distintas na reorganização do setor.

A análise das pressões convergentes, assim como das divergentes, baseou-se nas principais variáveis apresentadas pela literatura sobre o tema para explicar a adoção da política de privatização e da reforma do Estado. Ao todo foram identificados três conjuntos de variáveis explicativas, duas delas relacionadas ao arranjo institucional de cada país, e outra relacionada ao que denominei de pressões convergentes. Para organizar a discussão, dividi as duas primeiras em dois conjuntos. No primeiro, procurei indicar quais as variáveis relacionadas ao sistema político e à organização do processo político decisório que se mostraram relevantes para a análise. No segundo, procedi da mesma forma em relação às variáveis que compõem o sistema de intermediação de interesse.

Para cada um desses conjuntos de variáveis foi formulada uma hipótese de pesquisa, partindo da idéia de que o “contexto institucional” presente no período de redefinição do padrão de intervenção estatal e a preferência dos atores envolvidos contribuíram de forma definitiva para explicar as diferenças entre os processos de privatização. As duas hipóteses de pesquisa levantadas procuram basicamente exprimir o grau de concentração ou de dispersão do poder em cada uma dessas esferas no momento da privatização. As principais variáveis analisadas para se inferir o grau de concentração ou dispersão de poder são as regras constitucionais, que organizam a divisão de poderes e dispõem sobre suas prerrogativas e atribuições, e o sistema eleitoral, bem como os resultados eleitorais que determinaram o peso dos atores em cada arena. No caso do movimento sindical, as variáveis são o número de centrais e de sindicatos, bem como a concentração de poder no interior do movimento, inferida a partir da porcentagem de

filiados em cada central sobre o total de filiados e da porcentagem de filiados em cada sindicato ou federação sobre o total de filiados.

A análise mostrou que governos com maior concentração de poder nas mãos do Executivo tendem a realizar programas de privatização mais abrangentes e em um período mais curto de tempo. Já em governos em que o poder é mais disperso, o custo da adoção de políticas de mudança é maior, e os programas adotados tendem a ser menos radicais e com um andamento demorado. Inglaterra, México e Argentina estão entre os exemplos que ilustram o primeiro caso. Brasil e França, o segundo. Da mesma forma, governos em que o poder é mais concentrado tendem a agir de forma independente dos sindicatos, ao passo que governos com o poder mais difuso estão mais sujeitos à pressão exercida por esses grupos.

Esta proposição se mostrou, contudo, um pouco mais complicada, uma vez que depende também de outros dois fatores, a saber, do grau de concentração de poder no interior do movimento sindical, e da relação entre as esferas relativas aos sistemas sindical e político. Quando a estrutura sindical favorece a concentração de poder e os sindicatos têm relações estreitas com o partido reformista, como no México e na Argentina, esses tendem a assegurar conquistas que garantem a posição do sindicato durante a transição para o novo cenário. Esta relação se inverte se os sindicatos, ao contrário, têm uma relação conflituosa, se não de oposição, com o partido que propõe a reforma, como no caso inglês. Neste caso, os sindicatos são incapazes de qualquer garantia, e o governo tende a cooptar diretamente os trabalhadores, ignorando as demandas sindicais.

Em países onde vigora um maior pluralismo e onde o arranjo sindical favorece a dispersão do poder, a situação é um pouco diversa. Nestes casos, a relação entre as duas arenas é múltipla, coexistindo os sindicatos que apóiam e os que se opõem ao processo, e que, por sua vez, podem se ligar a partidos com as duas posições. Nesta situação, o partido que propõe a privatização tende a buscar apoio de parte do movimento, caso tenha vínculos junto a ele ou, ainda, barganhar diretamente com os trabalhadores, de forma a dividir a resistência contra o processo. Nestes casos geralmente se observa uma disputa acirrada entre os sindicatos favoráveis e os contrários ao processo pela representação dos trabalhadores, e as concessões do governo tendem a ser dirigidas aos trabalhadores e não aos sindicatos. A seguir, procuro, através da comparação dos estudos de caso, com base nessas variáveis, verificar a coerência desses dois conjuntos de hipóteses e os resultados observados.

2. Países pioneiros e países atrasados: o andamento da privatização

Entre os casos analisados aqui, a Inglaterra foi, sem dúvida, pioneira na adoção da política de privatização, tendo privatizado a BT logo no início da década de 1980, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos quebravam o monopólio da AT&T. Argentina e México seguiram pelo mesmo caminho alguns anos depois, privatizando suas empresas de telefonia logo no início da década de 1990. Ao contrário da Inglaterra, que abdicou da *golden share* apenas em 1997 e adotou um modelo de venda gradual, Argentina e México não optaram por manter ações de classe especial após a privatização do controle acionário.

Por seu turno, França e Brasil privatizaram suas empresas apenas na segunda metade dos anos 1990, quando o ambiente de concorrência internacional – dado pela inclusão do setor no acordo de livre comércio da OMC, e na União Européia - já havia sido definido, e já se podia usufruir da experiência dos países pioneiros. Na França, entretanto, a privatização foi apenas parcial, o que foi chamado na época de societização, um modelo, que na prática, já era adotado no Brasil antes da privatização. Apesar dos incentivos comuns, dados principalmente pela crise econômica e fiscal do Estado, mas também pelas mudanças tecnológicas, é possível observar uma variação significativa no andamento da privatização entre os países. O quadro abaixo apresenta um mapa da reorganização da presença estatal no setor para os casos analisados, e que substituiu o padrão inicial caracterizada pela existência de um operador estatal monopolista regulado pelo ministério encarregado do setor.

Quadro 6: Andamento e escopo da privatização

	Lento	Rápido
Total	Brasil	México Argentina
	Inglaterra	
Parcial	França	

A venda do controle acionário da BT pela Inglaterra em 1984, conduzida pelo governo do Partido Conservador, foi possível graças à concentração de poder nas mãos de Margaret Thatcher. Como mostrei, esta concentração de poder foi ainda maior no segundo mandato conservador, quando a privatização da BT já aparecia como um dos pontos principais da campanha eleitoral. Apesar dessa enorme concentração de poder num único partido, mostrei que a lei de privatização foi intensamente debatida no Parlamento inglês e chegou a fracassar na primeira tentativa. Após as eleições, contudo, não havia nenhum impedimento institucional e nenhum ator capaz de bloquear o processo. Nem mesmo a tática usada pelos trabalhistas durante a primeira tentativa de introdução do projeto, buscando adiar as votações, seria capaz de conter a passagem da lei até as novas eleições

Dois fatores contribuíram de forma definitiva para que isso ocorresse: primeiro, a Constituição prevê um máximo de doze meses para as discussões; segundo, não havia nenhum mecanismo constitucional que exigisse uma supermaioria para aprovação da lei, como no Brasil ou na França, onde eram necessários ao governo 3/5 dos votos nas duas casas para alterar a Constituição, de forma a possibilitar a privatização do controle acionário das empresas. A necessidade de barganha no interior do próprio partido Conservador, contudo, distanciou a experiência inglesa das experiências argentina e mexicana, de forma que na Inglaterra a adoção da privatização apresentou um compasso significativamente mais lento que nesses outros dois países.

Na França, a privatização da FT nem havia sido cogitada até o início da década de 1990, embora o RPR tenha introduzido a política de privatização como parte da reforma do Estado, ainda em 1986, quando conquistou a maioria das cadeiras no Legislativo, elevando Chirac ao posto de primeiro-ministro. Apesar de não ser possível afirmar que a privatização da FT foi postergada por impedimentos oriundos do contexto institucional, fica claro que, mesmo que Chirac quisesse privatizar a empresa, encontraria grandes dificuldades, uma vez que dispunha de uma maioria apertada demais para promover qualquer alteração constitucional e tinha que conviver com um presidente hostil.

Algumas tentativas de adoção da política de privatização, ainda no início da segunda metade da década de 1980, foram encampadas também pelos três países da América Latina analisados. Apenas na Argentina, contudo, o governo propôs explicitamente a privatização da empresa de telefonia, Entel. Esta tentativa de privatizar a empresa, durante o governo Alfonsín, fracassou apesar da grave crise econômica e do

incentivo que esta trazia para que o Estado buscasse recursos extras com a venda da empresa. Para explicar o fracasso de Alfonsín recorri mais uma vez à incapacidade do governo de formar uma maioria consistente, ou uma coalizão de apoio, que lograsse a aprovação da privatização. Esta só viria no fim de 1989, com a formação de um novo governo comandado pelo Partido Judicialista na figura de Menem.

Tanto o governo de Carlos Menem, na Argentina, como o de Carlos Salinas, no México, também se caracterizaram pela alta concentração de poder no Executivo. Além da maioria ampla conquistada pelos peronistas no Legislativo, Menem conseguiu alterar a Constituição de forma a suprimir o poder Judiciário como ponto de veto. Salinas, por sua vez, contava com a ampla maioria e tinha o controle total sobre o Legislativo. Estas duas experiências se aproximam da experiência inglesa, no sentido de que o contexto institucional favoreceu a concentração de poder nas mãos de um único partido coeso, capaz de conduzir a privatização, a despeito da oposição. Esta aproximação é interessante principalmente no caso argentino, pois apesar de o país ter ao menos três pontos institucionais de veto dados pela separação dos poderes, além de contar com um sistema bicameral no Legislativo, durante a presidência de Menem esta aparente fragmentação foi contornada sem problemas por parte do governo.

Num certo sentido, o contexto institucional possibilitou ao presidente argentino concentrar um poder ainda maior que o da primeira-ministra inglesa. Ao contrário do que ocorreu na Inglaterra, onde a lei de privatização foi extensamente discutida e emendada ao longo do processo decisório, obedecendo ao rito ordinário, a lei que possibilitou a privatização da Entel passou no Legislativo em regime de urgência, sem nenhuma alteração, e conferiu poderes discricionários ao governo que seriam impensáveis no caso inglês. Na lei de privatização da BT estão definidas todas as regras de privatização, ao passo que no caso da Entel a maior parte dessas regras foi definida por decreto, durante um período de delegação extraordinária de poder ao presidente por parte do Parlamento.

No caso mexicano, esta concentração é ainda mais explícita, uma vez que o decreto que possibilitou a privatização da empresa foi aprovado em um contexto institucional marcado pelo autoritarismo e pela concentração de poder em um único partido, e precedido de um ato normativo – a modificação do título de concessão – que nem ao menos precisou ser votado no Legislativo. A votação obtida pelo PRI nas eleições de 1988, quando o então candidato, Salinas de Gortari, se manifestou favorável à privatização da empresa, foi uma das menores do partido desde o pós-guerra, mas não chegou a ameaçar a maioria do partido no Legislativo, guardada nas duas casas. Da

mesma forma que no caso argentino a lei que possibilitou a privatização passou sem modificações no Legislativo e foi aprovada em um tempo mínimo, praticamente sem discussões.

Apesar de a privatização na Argentina e no México estarem associadas a uma concentração de poder ainda maior que no caso da Inglaterra, nesses países a privatização não foi conduzida por um partido ideologicamente comprometido com o liberalismo, como o Partido Conservador de Thatcher.²¹⁶ Ao contrário, nos dois países a privatização foi conduzida por governos de corte populista, estreitamente ligados a uma parte significativa do movimento sindical, que se aproveitaram desta ligação para contornar possíveis resistências ao processo. Antes de abordar a questão do sistema de intermediação de interesse e seu impacto sobre a privatização de forma comparativa, é preciso mostrar o contraste entre esses casos e os de Brasil e França.

Tabela 9: Privatização e contexto político

<i>Variáveis</i>	<i>México</i>	<i>Inglaterra</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>França</i>
N. de partidos efetivos	2,57	3,2	2,8	8,2	6,9
N. de partidos no governo	1	1	2	5	3
Mudança constitucional	-	-	-	3/5	3/5
Eleição para o Senado	Direta	Nomeação	Direta	Direta	Indireta
Introdução da lei	18/09/90	02/06/83	25/07/89	11/12/1996*	03/04/96
Aprovação da lei	29/10/90	12/04/84	17/08/89	17/07/97	26/06/96
Data da primeira oferta	12/1990	11/1984	11/1990	7/1998	10/97
Tempo aproximado de aprovação da lei (meses)	1	8	1	7	3
Tempo aproximado até a privatização (meses)	2	7	3	12	16

* data da introdução da LGT. A Proposta de Emenda Constitucional foi introduzida em 16/02/95

Esses dois casos se diferenciam dos anteriores por possuírem sistemas políticos caracterizados por uma maior fragmentação do poder político e pela necessidade de mudança constitucional com quórum de 3/5 para aprovação da privatização total da empresa. Na tabela acima, mostro algumas características que aproximam esses dois países em relação aos três outros casos, bem como o tempo de tramitação das leis de privatização e da passagem das leis até a primeira oferta em cada um dos países.

²¹⁶ Neste sentido, o caso inglês se aproxima mais da experiência chilena iniciada em 1984. Não discuti aqui a privatização no Chile por uma questão de ordem prática relacionada ao custo da pesquisa, mas vale lembrar que lá a privatização também foi conduzida por um governo explicitamente liberal e com alta concentração de poder na figura do chefe do Executivo.

Nos dois casos, os custos de transação advindos do contexto institucional tornavam bem mais difícil a tarefa de buscar a aprovação da lei de privatização. No caso francês, em particular, mostrei que a eleição descasada entre o Legislativo e o Executivo favorece mudanças de maioria a cada dois anos, encurtando o horizonte de ação dos governos que, se por um lado podem ser considerados mais responsáveis perante o eleitorado, por outro têm menos autonomia para tomar atitudes impopulares, uma vez que em um curto período estão sujeitos a novas eleições. Desta forma, quando o RPR assumiu a maioria em 1986 e implantou o primeiro programa de privatização, logo teve de se acertar com o eleitorado, em 1988, ano em que Mitterrand reverteu à situação. Nas novas eleições em 1993, contudo, os socialistas perderam mais uma vez o poder no Legislativo, quando foi aprovada a segunda lei de privatização.

Este resultado se confirmou nas eleições presidenciais de 1995, acabando com o período de coabitação e conferindo aos conservadores a oportunidade para aprovar a privatização da France Telecom, em 1996. Entretanto, em 1997, a aliança entre a RPR e a UDF perdeu novamente as eleições, o que acabaria por postergar a privatização por mais alguns meses, até os socialistas fecharem um pacto com parte do movimento sindical viabilizando a venda parcial da empresa. Pelo menos nesta fase, o governo conservador se eximiu de forçar uma privatização total da empresa, o que implicava a revisão da Constituição, apesar de a coalizão entre a RPR e a UDF ter quórum suficiente para sua aprovação na legislatura que vigorou de 1993 a 1997. As discussões em torno da privatização da empresa se mostraram por demais desgastantes para o governo, e as demonstrações de protesto contra a venda da empresa, entre 1993 e 1995, chegaram derrubar seu presidente.

No caso brasileiro, como no francês, as regras institucionais favorecem a divisão dos poderes, consolidando um sistema caracterizado por inúmeros pontos de veto (bicameralismo, divisão de poderes, sistema eleitoral proporcional). Apesar de essas regras dificultarem a adoção de políticas de mudança, existem outras regras constitucionais que, somadas às regras de funcionamento interno do Legislativo, acabam por contribuir para a centralização do processo decisório. Tanto na França como no Brasil o governo utilizou o pedido de urgência para apressar a aprovação da lei.

No presidencialismo de coalizão existente no Brasil, em particular, o Executivo é quase sempre obrigado a conviver com uma alta fragmentação da base de governo, quando foi aprovada a lei de privatização, a coalizão governista era formada por cinco partidos, o que diminui significativamente a capacidade de ação autônoma deste. Na

França, onde o número de partidos também é alto, a coalizão de governo que aprovou a privatização tinha apenas dois partidos. Além disso, assim como na França, para aprovar a privatização total da empresa foi necessária a mudança da Constituição, o que exigia uma ampla maioria dos votos nas duas casas do Legislativo.

Apesar de a maioria folgada da coalizão governista aprovar as reformas, o governo brasileiro se viu obrigado a enfrentar uma longa e tortuosa negociação dentro da base, além da ação da oposição, que, embora não pudesse bloquear o processo, agiu como pôde para retardá-lo. O governo, por sua vez, soube manobrar para manter o texto da lei o mais próximo possível de seu projeto inicial, retendo a tramitação do projeto anterior ao seu no Legislativo, quando conveio, e pedindo urgência na tramitação do mesmo, quando necessário. Estes fatores somados contribuíram para o longo tempo de tramitação da lei, mas também para o fracasso de tentativas anteriores de encaminhar as reformas, particularmente a tentativa de revisão constitucional abortada em 1993.

Fora essas diferenças no andamento dos processos de privatização, mostrei que houve também importantes diferenças entre o formato de privatização em cada país, e esta variação obedeceu também à dinâmica entre o contexto institucional e a preferência dos atores. Para seguir adiante na comparação entre os processos de privatização, de forma a explicar o formato da venda das empresas adotado em cada país, adicionarei à explicação o segundo conjunto de hipóteses mencionado. A saber, o sistema de intermediação de interesses em cada país, bem como sua relação com o contexto institucional do sistema político.

3. A escolha do novo arranjo institucional

A política de privatização, como procurei mostrar, variou não apenas em seu andamento e *timing*, mas também no seu conteúdo. Esta variação, por sua vez, é fruto tanto do contexto institucional do sistema político como de intermediação de interesses. Na Inglaterra, onde os sindicatos são relativamente fragmentados, apesar da existência de uma única central e do domínio virtual do antigo POEU sobre o processo de contratação coletiva, os sindicatos tiveram suas demandas ignoradas pelo governo do Partido Conservador ao longo do processo. Esta situação foi possível graças à concentração de poder no governo, que, entre outras coisas, baixou um conjunto de leis visando solapar o poder dos sindicatos, paralelamente à adoção da privatização.

A clara oposição entre os sindicatos e o partido que encampou as reformas foi decisiva para que o governo tomasse esta atitude, abrindo concessões diretas aos trabalhadores – compra de ações –, mas excluindo os sindicatos do processo de barganha em torno dos termos da privatização. Neste contexto, parte dos sindicatos ligados à empresa acabou perdendo a representação de inúmeros trabalhadores, que passaram para o contrato individual. Além de amargar o não reconhecimento das entidades como representantes legítimas dos trabalhadores no processo de barganha, depois da privatização, os sindicatos perderam outros tantos membros em consequência da reestruturação produtiva e da introdução de novas tecnologias paralela ao processo.

Alguns pontos da reforma, contudo, agradaram os sindicatos e os trabalhadores, como a manutenção da empresa nas mãos do capital nacional e a não divisão dela antes da venda. Para os sindicatos, essas são duas das maiores desgraças, pois a divisão fragmenta o processo de barganha e a internacionalização retira o núcleo decisório da esfera nacional, onde o poder de pressão dos sindicatos é maior.²¹⁷ No caso da privatização da Telemex, a situação foi semelhante, uma vez que a empresa também não foi dividida e a lei incluía uma cláusula explícita que assegurava o controle acionário nas mãos do capital mexicano. Esta regra mostra também a influência da ideologia das elites governamentais ao longo do processo, no caso mexicano, claramente nacionalista (Murillo, 2004). O STRM, contudo, além de ligado ao PRI, era estruturalmente mais poderoso dos sindicatos nos cinco países analisados, abrangendo uma fração maior da mão-de-obra, controlada pela cláusula de exclusão, ou *close shop*. O PRI, além de manter esta prerrogativa do sindicato ao longo do processo, garantiu aos trabalhadores a manutenção do emprego, apesar de não fazê-lo na lei, e conferiu ao sindicato o controle sobre o processo de venda de ações aos trabalhadores.

No caso argentino, a situação poderia ser igual, se não fosse a divisão no interior da FOETRA, organizada de forma menos centralizada do que o STRM. Enquanto o STRM era controlado pela seção sindical da capital federal, na argentina a federação rachou com o maior sindicato local, o de Buenos Aires, que acabou indo para a oposição. O governo abriu uma série de concessões aos líderes fiéis, entre as quais o controle sobre a compra de ações por parte dos trabalhadores e a garantia da manutenção da estrutura sindical, de forma a excluir os opositores. No entanto, os trabalhadores pouco ganharam,

²¹⁷ Por isso a internacionalização das empresas tem se seguido à dos sindicatos, como transparece na formação da UNI, que já negociou acordos globais na Telefonica e na Telecom Itália.

como se pode notar pela divisão da empresa em duas regiões e a acentuada queda no emprego. Na tabela abaixo, mostro alguns desses pontos para o conjunto de países.

Tabela 10: O contexto sindical ao longo do processo de privatização

<i>Variáveis</i>	<i>França</i>	<i>Inglaterra</i>	<i>México</i>	<i>Brasil</i>	<i>Argentina</i>
N. Centrais	5	1	4	4	1
N. Sindicatos ou Federações*	6	5	1	2	1
Taxa de sindicalização na empresa ou setor	43%	98%	84%	85%	62%
Participação do principal sindicato**	28%	55%	84%	25%	77%
Emprego no ano da privatização (milhares)	158,7	241,2	49,9	89,5 (1996)	40,1
Emprego no país em 2000 (milhares)	130,5	108,6	63,8 (2002)	54,7	19,7 (1999)
Variação do emprego (%)	-17,8	-55,0	27,9	-38,9	-50,9
Ligação com o partido do governo	Não	Não	Sim	Não	Sim

Notas: * Considero apenas as entidades que participam da assinatura do convênio coletivo. No caso do Brasil o número indica as federações que juntas abrigam mais de 27 sindicatos. ** No caso do Brasil a porcentagem se refere ao Sintetel-SP que cobria a Telesp, a maior empresa do grupo. Tanto neste caso como no da Argentina a porcentagem se refere à participação no grupo e não na empresa ou filial, onde a taxa de sindicalização do mesmo ultrapassava 80%.

No caso do Brasil e da França, a extrema divisão do movimento sindical teve impacto distinto sobre o formato da privatização e sobre a própria dinâmica dos sindicatos. A privatização, assim como na Argentina, estimulou a divisão do movimento sindical. No Brasil, esta disputa foi contida com a vitória das lideranças tradicionais, que se opunham à privatização nas eleições sindicais, ao contrário do que ocorrera na privatização da siderurgia. A disputa mais importante mencionada no estudo de caso foi a pelo Sintetel-SP, em que a Força Sindical concorreu com uma chapa, que segundo os sindicalistas da chapa vencedora, tinha inclusive o apoio do governo. Na França, a privatização acirrou as disputas sindicais com a criação e o crescimento da SUD, que conquistou parte dos trabalhadores descontentes com a FO e a CFDT, os quais acabaram apoiando a posição do PS. Este, como mostrei, acabou aderindo de última hora à venda parcial da empresa, apesar de ter afirmado o contrário durante a campanha eleitoral. No diagrama abaixo mostro esquematicamente a interação entre as arenas sindical e política.

Quadro 7. Sistema político e de intermediação de interesse

	Muitos pontos de veto e jogadores com capacidade de veto	Poucos pontos de veto e jogadores com capacidade de veto
Sindicatos divididos	França Brasil	Argentina
Sindicatos unidos		Inglaterra México

As manifestações contra a privatização nos dois países de certa forma contribuíram para o fracasso das primeiras tentativas de reforma do setor, mas foram incapazes de barrá-la definitivamente. Em 1993 os sindicatos contribuíram para o fracasso da reforma constitucional no Brasil, e as greves gerais e na FT de 1993 até 1997 contribuíram para o adiamento da privatização da empresa, levando inclusive à queda de um de seus presidentes. A privatização na França acabou garantindo importantes direitos aos trabalhadores, como o previdenciário e a faculdade de eleger um terço do conselho da empresa mesmo no caso de ela não ser mais considerada estatal e, portanto, não estar mais sujeita à lei de 1983. Além disso, os trabalhadores conservaram até 2002 o status de servidores públicos.

No Brasil, por sua vez, a fragmentação da empresa foi um golpe nos sindicatos, que, apesar de se dividirem em duas federações, realizavam a barganha no nível nacional, com cláusulas parciais nas diferentes regiões. O apoio do governo à divisão dos sindicatos na eleição do Sintetel-SP e a ausência de garantias para os sindicatos, ou mesmo para os trabalhadores, mostraram que o governo percebia a fraqueza dos sindicatos, como ficou claro na entrevista aos técnicos do BNDES, mas também na forma como o governo Fernando Henrique Cardoso havia tratado a greve dos petroleiros, pouco tempo antes. Ao contrário da França, onde, apesar da divisão sindical, o PS resolveu explicitamente negociar o apoio de parte do movimento sindical ao qual estava ligado. No Brasil, o governo, sem laços estreitos com os sindicatos, acabou ignorando suas demandas ao longo do processo.

4. Conclusão

Procurei mostrar neste trabalho algumas evidências do impacto do sistema político e de intermediação de interesse sobre o processo de privatização, pegando como estudo de caso alguns países da América Latina e Europa e apenas um setor, o de telecomunicações, de forma a garantir uma maior homogeneidade aos casos, a despeito da variação regional. As diferenças entre os processos de privatização, apresentados na análise dos casos e retomadas de forma seletiva neste último capítulo comparativo, não podem ser atribuídas unicamente ao subdesenvolvimento de parte dos países, ou à ineficiência na gestão das empresas. Tanto as empresas dos países desenvolvidos como as dos subdesenvolvidos foram utilizadas como instrumento de política macroeconômica e industrial, e certas deficiências no provimento do serviço de telecomunicações na América Latina, como a baixa densidade em relação à Europa, podem ser atribuídas mais à baixa renda per capita a ela associada do que a uma maior interferência política sobre as empresa nesses países, como sugeri no segundo capítulo.

Por outro lado, as pressões internacionais e as discussões no interior do Legislativo e durante o processo de formulação das leis de privatização em cada país foram relativamente similares. E os assuntos discutidos versaram basicamente sobre a divisão ou não da empresa, a venda total ou parcial, a garantia do emprego e do serviço público e o novo marco regulador. As pressões comuns pressupõem uma convergência entre os países que está longe de ser observada, a menos que se fique na análise superficial dos casos, ou seja, em certa medida, todos privatizaram. As abordagens que salientam essas pressões convergentes não são capazes de explicar por que cada país optou por um formato distinto na condução do processo, o que reforça e dá fôlego para outra tese concorrente, de que apesar dessas pressões ainda existe uma margem de manobra disponível para cada país diante da globalização e frente à reforma do Estado. Esta, por sua vez, está condicionada pela organização dos sistemas político e de intermediação de interesse e pela distribuição de poder e de preferência entre os atores situados em cada um desses sistemas, o que configura o contexto institucional em que a reforma se realiza.

Bibliografia

Albuquerque, A. & Camolesi, E. (1998) – *Telecomunicações: um modelo dos trabalhadores*. Teoria e Debate. Vol. 37. PT Nacional.

Abranches, S. (1988) – *Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro*. DADOS. Rio de Janeiro. Vol. 31, n^a 1, pp. 5-34.

Almeida, M. (1996a) - *Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil*. DADOS. Rio de Janeiro. Vol. 39, pp.213-234.

_____. (1996b) - *Crise econômica & Interesses Organizados. O sindicalismo no Brasil dos anos 80*. São Paulo, ed. EDUSP.

_____. (1997) – *Unions In Times of Reform, in: Reforming the State: Business, Unions and Regions*, Institute of Latin American Studies, Research Papers. London. British Library Press.

Almeida, M. Moya, M. (1997) – *A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização*. RBCS. Vol. 12, n. 34, pp. 119-146.

Amadieu, J. (1999) – *Les syndicats en miettes*. Paris. Ed. Seuil.

Anuatti-Beto, F. Barbossi-Filho, M. Carvalho, A. Macedo, R. (2003) – *Costs and Benefits of privatization: evidence from Brazil*. Inter-American Development Bank. Research Network Working Paper, n. R-455.

Araújo, M. (2000) – *Trabalho e Ação Sindical em Confronto: parâmetros de análise dos sindicatos dos telefônicos na última década*. Trabalho apresentado ao GT Sindicalismo e Política, XXIV Encontro Anual da ANPOCS. Petrópolis.

Armingeon, K. Beyeler, M. & Menegale, S. (2002) – *Comparative Political Data Set 1960-2001*. Institute of Political Science, University of Berne.

Ayub, M. & Hegstad, S. (1986) - *Public Industrial Enterprises: determinants of performance*. Industrial and Financial Series. Vol. 17. Washington. The World Bank.

Bambaci, J. Saront, T. Tommasi, M. (2002) – *The Political Economy of Economic Reforms in Argentina*. Policy Reform. Vol. 5, n. 2, pp. 75-88.

Bancel, F. (1995) – *Le processus de privatisation: la spécificité française*. Les privatisations en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Italie, org. Dion, F. Paris. La documentation française.

Banco Mundial (2000) – *Privatization Transaction Data*.

Bartle, I. (2002) – *When Institutions no Longer Matter: reform of telecommunications and electricity in Germany, France and Britain*. Journal of Public Policy. Vol. 22, n. 1, pp. 1-27.

Bastone, E. Ferner, A. Terry, M. (1983) - *Unions on the board: an experiment of union industrial democracy*. Basil Blackwell Publisher.

Beck, T. et al. (2001) – *New Tools in Comparative Political Economy: the database of political institutions*. The World Bank Review. Vol. 15, n. 1, pp. 165-176.

Becker, G. (1983) – *A theory of competition among pressure groups for political influence*. The Quarterly Journal of Economics. Vol. XCVIII, n3.

Bielschowsky, R. (1996) - *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro. Ed. Contraponto.

Bizaguet, A. (2000) – *The development of enterprises of public participation and of general interest in Europe since 1996*. Their economic impact in European Union. CEEP Statistical Review.

BNDES (1998) – Sumário sobre as Conclusões da Avaliação Econômico-Financeira do Sistema Telebrás. Serviço A.

BNDES (2003) – *Privatização no Brasil*. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Boito, A. (1991) – *O sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical*. Campinas. Ed. UNICAMP/HUCITEC.

_____. (1999) - *Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil*. Ed. Xamã.

Boix, C. (1997) - *Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments*. British Journal of Political Science. Vol. 27, pp. 473-496.

Bolaño, C. (2000) – *Notas sobre a reforma das telecomunicações na Europa e na América Latina*. EPTIC. www.eptic.he.com.bc.

Bortolotti, B. & Fantini, M. & Siniscalco, D. (2001) – *Privatization around the World: new evidence from panel data*. Nota di Lavoro, n. 77. Fondazione Eni Enrico Mattei.

Bortolotti, B. & Souza, J. & Fantini, M. & Megginson, W. (2002) - *Privatization and sources of performance improvement in the global telecommunication industry*. Telecommunication Policy. Vol. 26, pp. 243-268.

Bortolotti, B. (2005) – *Report on Privatization*. Issue 3. Privatization Barometer.

Boylaud, O. & Nicoletti, G. (2000) - *Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications*. Economics Department Working Papers N. 237. Paris. OECD.

British Union Committee (1984) – *The Battle for British Telecom. The story of the British Telecom union's fight against the bill to privatize BT*. London. BTUC.

Brune, N. Garret, G. Kogut, B. (2004) - *The International Monetary Found and the Global Spread of Privatization*. IMF Staff Papers. Vol. 51, n. 2. International Monetary Found.

Cameron, D. (1978) – *The expansion of the Public Economy: a comparative analysis*. The American Political Science Association. Vol. 72, pp. 1243 – 1261.

_____. (1984) – *Social democracy, corporatism, labour quiescence, and representation of economic interest in advanced capitalist societies*, in *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, org. Goldtorphe. Oxford University Press.

Camenen, F. (1996) – *Public Undertakings and Public Service Activities in European Union*. Working Document Economic Affair Series W-21. European Parliament. Directorate General for Research.

Candessus, (1992) – *Foreword*. *Fiscal Policies in Economies in Transition*, org. Vitor Tanzi. Washington. International Monetary Found.

Carey, J. (1997) – *Institutional design and party sistems*. *Consolidating Third Wave Democracies*, org. Diamond et all. Johns Hopkins University Press.

Carey, J. & Shugart, M. (1992) – *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press.

Castro Santos, M. (1997) – *Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente*. DADOS. Vol. 40, n. 3, pp. 335-374.

Chabanas, N. & Vergeau, E. (1996) – *Nationalisations et Privatisations depuis 50 ans*. INSEE Premiere. INSEE, n. 440.

Charbit, C. (1999) – *A nova regulamentação das telecomunicações na França: qual funcionamento de mercado?* Telecomunicações, Desregulamentação, e Convergência Tecnológica, org. Tapia & Rallet. Instituto de Economia da Unicamp. Ed. Unicamp.

Chong, A. & Lopes-de-Silanes, F. (2003) – *The truth about privatization in Latin America*. Inter-American Development Bank. Research Network. Working Paper, R. 486.

_____. (2004) – *Privatization in Mexico*. Inter-American Development Bank. Research Department Working Paper. R. 513.

Clifton, J. (2000) – *The Politics of Telecommunications in México: privatization and state-labour relations, 1982-1995*. St. Antony's Series. London. Ed. Macmillan.

Collier, R. & Collier, D. (2002) - *Shaping the Political Arena*. University of Notre Dame Press.

Comissão Europeia (1997) – *L'opinion des européens sur les services publics*. Hors Series.

Comunicado Relevante N. 11/98. *Oferta aos empregados. Desestatização das empresas federais de telecomunicações*. Ministério das Comunicações e Banco Nacional de Desenvolvimento. 28/08/1998.

Cox, G. (1987) – *The efficient secret*. Cambridge University Press.

_____. (1999) – *Electoral Rules and Electoral Coordination*. American Review of Political Science. Vol. 2, pp. 145-61.

Crewe, I. (1991) - *Labor force changes, working class decline, and labour vote: social and electoral trends in postwar Britain*. Labor Parties in Postindustrial Societies, org. Piven, F. Polity Press.

CWU (2002) – *An introduction to Union Network International*.
http://www.cwu.org/uploads/documents/research/rd00_013_2.html.

Dabler, T. & Parker, D. & Saal, D. (2002) - *Economic Performance in European Telecommunications, 1978-1998*. European Business Review. Vol. 14, n. 3, pp. 194-209.

Dang-Nguyen, G. Schneider, V. Werle, R. (1993) - *Corporate Actor Networks in European Policy Making: harmonizing telecommunication policy*. MPIFG Discussion Paper 93/4. Max-Planck-Institut.

Degeorge, F. et all (2002) – *Selling Company Share to Reluctant Employees: France Telecom's Experience*. Nota di Lavoro 111.2002. PRIV. Fondazione Eni Mattei.

DESEP/CUT (2002) – *Reestruturação produtiva, política industrial e contratação coletiva nos anos noventa: as propostas dos trabalhadores*. Telecomunicações. Relatório Técnico Setorial do Projeto de Pesquisa e Formação Sindical Financiado pela Finep.

DIEESE (1999) – *A qualidade dos serviços de telefonia após a privatização*.

Diniz, E. (1997) – *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. São Paulo. Ed. Fundação Getúlio Vargas.

Dion, F. (1995) – *Les privatisations en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Italie*. Paris. La documentation française.

Downs, A. (1999) – *Uma Teoria da Democracia*. São Paulo Ed. EDUSP.

Duverger, M. (1970) – *Os partidos políticos*. Ed. Zahar.

Duch, R. (1991) - *Privatizing the economy: telecommunication policy in comparative perspective*. Ann Arbor. The University of Michigan Press.

EIRO (1999) – *Comparative Study on Privatisation and Industrial Relations: the UK*. European Industrial Relations Observatory.

_____. (1999) - *Comparative Study on Privatisation and Industrial Relations: France*. European Industrial Relations Observatory.

EIRO (2000) – *Workforce elections held at La Post and France Télécom*.
<http://www.eiro.eurofound.ie/print/2000/11/feature/FR0011106F.html>

EIRO (2002) – *Unions respond to partial privatization of France Telecom*.
<http://www.eiro.eurofound.ie/print/1997/09/feature/FR9709162F.html>.

Esping-Andersen, C. (1988) – *Politics against Markets*. Princeton. Princeton University Press.

European Commission (1987) - *Towards a Dynamic European Economy: Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunication Services and Equipment*. Com (87) 290 final. Brussels.

European Policy Committee (2000) – *Annual Report on Structural Reforms 2000*. Brussels.

European Policy Committee (2002) – *Annual Report on Structural Reform*. Economic Papers, n. 167. European Commission.

Evans, P. (1996) - *O Estado Como Problema e Solução*. Lua Nova. Vol.28/29, pp. 107-156.

FENATTEL (1992) – *Contra a Privatização das Telecomunicações*. Federação Nacional dos Telefônicos. Ed. Oboré.

Ferner, A. & Terry, M. (1997) - *United Kingdom*. Telecommunication: restructuring. Work and Employment Relations, org. Katz, H. Ithaca. ILR Press, 89-121.

Figueiredo, A. & Limongi, F. (1995) – *Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional*. RBCS. Vol. N. 29, pp. 174-200.

_____. (1996) – *As reformas des-necessárias*. São Paulo em Perspectiva. Vol. 10, n. 4. SEADE.

_____. (1998) – *Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão*. Lua Nova. N. 44, pp. 81-106.

Ferraz, A. (2000) – *Sindicatos e política de privatização no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo.

Florio, M. (2001) – The welfare impact of a privatization: the British Telecom case-history. Working Paper N. 08. Università degli Studi di Milano.

_____. (2002) – *A State without ownership: the welfare impact of British privatisations 1979-1997*. Working Paper N. 24. Università degli Studi di Milano.

Freitas, C. (2002) – *Precarização do trabalho e estrangeiros no Brasil em um contexto neoliberal*. Documento do Partido dos Trabalhadores.

Galbraith, J. (1952) – *Countervailing Power*. Fundamental of the American Economy. American Economic Association, pp. 1-6.

Gallanger, M. (1997) – *Electoral Systems and Voting Behaviour*. Developments in Western European Politics, org. Heywood, Rhodes, and Wright. London. Ed. Macmillan Press.

Garcia, G. (2004) - *O impacto da privatização nas telecomunicações*. Gestão e Política Pública. Vol. XIII, n. 2, pp. 373-425.

Garrett, G (1998) – *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge. Cambridge University Press.

Gaven, J. (2003) – *Privatisations. Analyses et Documents Economiques*. N. 92/93.

Geddes, B. (1991) - *A Game Theoretical Model of Reform in Latin American Democracies*. American Political Science Review. Vol. 85, n. 2.

Golden, M. (1993) – *The dynamics of trade unionism and national economic performance*. American Political Science Review. Vol. 87, n. 2, pp. 439-454.

Golden, M. (2000) – *Is Increasing International Economic Integration Bad for Labor?* Draft version. University of California at Los Angeles.

Graciolli, E. (1999) – *Um laboratório chamado CSN: Greves, Privatização e Sindicalismo de Parceria*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas.

Grande, E. (1994) - *The New Role of the State in Telecommunications: an international comparison*. The State in Western Europe: retreat or redefinition, org. Muller & Wright. Ed. Ilford: Frank Cass, pp. 138-57.

Griffith, K. (1998) – *México*. Telecommunications in Latin America, org. Noam, E. Oxford University Press, pp. 166-191.

Guyomarch, A. (2001) – *Electoral Politics and Party Competition. Developments in French Politics*, org. Guyomarch. Ed. Palgrave.

Guyomarch, A. & Machin, H. (2001) – *Political Development in their Institutional Context*. Developments in French Politics, org. Guymarch. Ed. Palgrave.

Haggard, S. & Kaufman, R. (1992) - *The politics of adjustment. International Constraints. Distributive Conflicts and the State*. New Jersey, Princeton University Press.

Haggard, S. & Kaufman, R. (1995) - *The Political Economy of Democratic Transitions*. University of California, San Diego.

Haggard & Webb (1994) – *Introduction*. Voting for reform: democracy, political liberalization, and economic adjustment. World Bank Book. Oxford. Oxford University Press.

Haggard, S. & McCubbins, M. (2001) - *Political Institutions and the Determinants of Public Policy: an introduction. Presidents, Parliaments, and Policy*, org. Haggard e McCubbins. Cambridge University Press.

Hall, P. (1986) – *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford University Press.

_____. (1992) – *The movement from keynesianism to monetarism: institutional analysis and British economic policy in the 1970s. Historical Institutionalism in comparative analysis*, org. Thelen, K., Steinmo, S. & Longstreth, F. Structuring politics, org. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 90 - 113.

_____. (2001) – *The evolution of economic policy*. Developments in French politics, org Guyomarch et al. Ed. Palgrave.

Hall, P. & Soskice, D. (2001) - *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.

Hanke, S. (1987) – *Privatization versus Nationalization*. Proceeding of The Academy of Political Science, New York. APS, vol. 36, n.3.

_____. (1987) – *Em direção a um capitalismo do povo*. Privatizar para crescer, org, Hanke, S. Rio de Janeiro. Ed. Nórdica.

Hammouya, M. (1999) - *Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends*. Working Paper SA 2.85/WP144. International Labour Office.

Harrison, J. (1994) – *The liberation of Telecommunications: a British success story*. Economic Notes, n. 55. London. Libertarian Alliance.

Hemming, R. (1992) – *Privatization of State Enterprise*. Fiscal Policies in Economies in Transition, org. Vitor Tanzi. Washington. Ed. International Monetary Fund.

Herrera, F. (1998) – *Argentina*. Telecommunications in Latin America, org. Noam. Oxford University Press.

Herrera, F. & De La Garza, E. (1997) – *Mexico*. Telecommunications: restructuring work and employment relations worldwide, org. Katz, H. Cornell University Press.

Heywood, P. & Wright, V. (1997) – *Executives, Bureaucracies, and Decision-making*. Developments in Western European Politics, org. Heywood, Rhodes, and Wright. London. Ed. Macmillan Press.

Hirschman, A. (1973) – *Saída, Voz e Lealdade*. São Paulo. Ed. Perspectiva.

_____. (1982) - *Shifting Involvements: private interests and public action*. Princeton University Press.

Holcombe, A. (1911) - *Public Ownership of Telephones in Continental Europe*. Houghton Mifflin Company.

Hrovatin, N. (1998) – *What is the future of public utilities in Western Europe?* Public Enterprise. Vol. 16, 2, pp. 177-208.

Hulsink, W. (1999) – *Privatization and liberalization in European telecommunications: Comparing Britain, the Netherlands and France*. Ed. Routledge.

IBGE (1993) – Indicadores Sociais.

Ikenberry, J. (1990) - *The International Spread of Privatization policies: Inducements, Learning, and "Police Bandwagoning"*. The Political Economy of Public Sector, org. Suleiman E. e Waterbury J. Ed. West View, pp. 89-110.

ILO (2001) – *Argentina. Confronting the social and labour challenges of privatization: multinational enterprises in Telecommunications in the 1990s*. Multinational Enterprises and Social Policy. Working Paper, n. 90. Geneva

Immergut, E. (1992) – *Health Politics: interests and institutions in Europe*. New York. Cambridge University Press.

_____. (1996) - *As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol, 11, n. 30, pp. 139 165.

ITU (2002) – *World Telecommunication Development Report 2002. Reinventing Telecoms*. Geneve. International Telecommunication Union.

ITU (2003) – *Telecommunications Indicators Update*. International Telecommunication Union.

Kalyvas, S. (1994) - *Hegemony Breakdown: the collapse of nationalization in Britain and France*. Politics & Society. Vol. 22, n. 3, pp. 316-48.

Katz, H. (1997) - *Telecommunications: restructuring work, and employment relations worldwide*. Cornell University Press.

Kay, J. (2001) - *Privatisation in the United Kingdom, 1979-1999*. London, www.johnkay.com

Kay, J. & Thompson, D. (1986) – *Privatization: a policy in search of a rationale*. The Economic Journal, Vol. 96, pp. 18-32.

Keynes (1978) – *Keynes*. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo. Ed. Ática.

_____. (1983) – *Keynes. Coleção Os economistas*. São Paulo. Ed. Abril Cultural.

King, D. (1987) - *The New Right Politics, Markets and Citizenship*. Macmillan Press.

Laasko, M. & Taagepera, R. (1979) - *Effective Number of Parties: A Measure with Applications to Western Europe*. Comparative Political Studies 12 (3), 3-27.

Latinobarometro (2003) – *La democracia y la economía*. Informe.

Laranjeira, S. (2003) – *A reestruturação das telecomunicações e os sindicatos*. RBCS. Vol. 18, N. 52.

Larcher, G. (1996) – *L'avenir de France Télécom*. Rapport N. 260. Commission des Affaires économiques et du Plan.

_____. (2002) – *Rapport d'information*. N. 274. <http://www.senat.fr/rap/r01-274/r01-2745.html>

LeDuc, L. & Niemi, R. & Norris, P. (2002) - *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*. Sage Publications.

Leia (1993) – *Telecomunicações: monopólio do cidadão*. Brasília. Informe FITTEL.

Levi-Faur, D. (2003) - *The politics of liberalization: Privatization and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries*. European Journal of Political Research. Vol. 42, pp. 705-40.

_____. (2004) - *On the "net impact" of Europeanization*. Comparative Political Studies. Vol. 37, n. 1, pp. 3-29.

Li, W. & Xu, L. (2002) - *The Political Economy of Privatization and Competition: cross-country evidence from the telecommunication sector*. Journal of Comparative Economics. Vol. 30, pp. 439-62.

Lijphart, A. (1975) - *The Comparable Cases Strategy in Comparative Research*. Comparative Political Studies. Vol. 8, n. 2, 158-177.

_____. (1999) - *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. Yale University Press.

Llanos, M. (2001) – *Understanding Presidential Power in Argentina: a study of the policy of privatization in the 1990s*. Journal of Latin American Studies. Vol. 33, N.1, pp. 67-99.

Lomnitz, L. & Mendieta, J. (2002) – *El neoliberalismo y los cambios en la elite de poder en México*. Redes: Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales. Vol. 1, n. 5. España.

Machin, H. (2001) – *Political leadership*. Developments in French Politics, org. Guyomarch. Ed. Palgrave.

Madrid, R. (2003) - *Laboring against Neoliberalism: unions and patters of reform in Latin America*. Journal of Latin American Studies. Vol. 35, n. 1, pp. 53-88.

Majone, G. (1994) - *Paradoxes of privatization and deregulation*. Journal of European Public Policy. Vol. 1, n. 1, pp. 53-69.

_____. (1997) - *From positive to regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance*. Journal of Public Policy. Vol. 17, n. 2, pp. 139-167.

March, J. & Olsen, J. (1984) – *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. The American Political Science Review. Vol. 78, pp. 734-749.

McAllister, I. & Studlar, D. (1989) - *Popular versus Elite Views of Privatization: the case of Britain*. Journal of Public Policy. Vol. 9, n. 2, pp. 157-178.

Macleod, D. (1998) – *Privatization and Bureaucratic Transformation in Mexico: the strategy and structure of neo-liberal revolution*. Johns Hopkins University. Paper prepared to Lasa Congress.

Meggison, W. & Netter, J. (2001) - *From State to Market: a survey of empirical studies on privatization*. Journal of Economic Literature. Vol. XXXIX, pp. 321-389.

Melo, M. (1997) – *O jogo das regras: a política da reforma constitucional de 1993/96*. RBCS. Vol 33, pp. 63-86.

Melo, J. Albuquerque, L. Santos, V. (2002) – *As Mudanças Institucionais e Tecnológicas no Setor de Telecomunicações Brasileiro e Seus Impactos no Processo e nas Relações de Trabalho: o caso das telecomunicações de Sergipe*. Revista de Economia Política e de Lãs tecnologias de la Información y Comunicación. Vol. IV, n. 2.

Meneguello, R. (1998) – *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo. Paz e Terra.

Moe, T. (1980) – *The organization of interest: incentives and internal dynamics of political interest groups*. Chicago. The University of Chicago Press.

Morais, J. & Medeiros, R. (1997) – *Dinâmica de la política interna Del “nuevo” sindicalismo*. Revista Mexicana de Sociologia. Vol. 59, pp. 205-227

México, SCT. (1990) - *La reforma del Estado y la desincorporación de Teléfonos de México*. (Comparecencia del Secretario de Comunicaciones y Transportes Andres Caso Lombardo ante Comisiones de la Cámara de Diputados), México, D.F. febrero.

Mitchell, N. (1996) – *Theoretical and empirical issues in the comparative measurement of union power and corporatism*. Notes and Comments. British Journal of Political Science. Vol. 26, n. 3, pp. 419-428.

Moon, J. & Richardson, J. & Smart, P. (1986) - *The privatization of British Telecom: a case study of the extended process of legislation*. European Journal of Political Research. Vol. 14, pp. 339-355.

Müller, J. (1995) - *Proceedings of the OECD/World Bank Conference on Competition and Regulation in Network Infrastructure Industries*, org. Zecchini. Budapest /1994. Paris OECD/GD (95)87.

Murillo, V. (1997) – *La Adaptación del Sindicalismo Argentino a las Reformas de Mercado en la Primera Presidencia de Menem*. Desarrollo Económico. Vol. 37, n. 147, pp. 419-446.

_____. (2000) – *From Populism to Neoliberalism: labor unions and market reform in Latin America*. World Politics, vol.52, pp. 135-174.

_____. (2001) – *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. New York. Cambridge University Press.

_____. (2002) - *Policy Bias in Policy Convergence: privatization choices in Latin America*. World Politics. Vol. 54, pp. 462-93.

_____. (2004) – *Policymakers' Agency under Globalization Pressures: liberalizing public utilities in Latin America*. Paper present to LASA congress.

Nelson, J. (1990) – *Conclusion. Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third world*, org. Joan Nelson. Princeton. Princeton University Press.

Nicolau, J. (1996) – *Multipartidarismo e Democracia*. Ed. Fundação Getúlio Vargas.

Noam, E. (1987) - *The public telecommunication network: a concept in transition*. *Journal of Communication*, pp. 30-48.

- _____. (1992) – *Telecommunications in Europe*. Oxford University Press.
- _____. (1998) – *Telecommunications in Latin America*. Oxford University Press.
- Norris, P. (2001) - *An enterprise culture? Policy moods and cycles towards Market and State. Private profits, public ends?* Draft for John Kennedy School. Seminar Visions of Governance. Breton Woods.
- North, D. (1990) - *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Nowotny, E. (1982) – *Nationalized Industries as an Instrument of Stabilization*. Annals of Public and Cooperative Economics. Vol. 53, pp. 41-57.
- O'Connor, J. (1973) – *The Fiscal Crisis of the State*. New York. ST Martin's Press.
- O'Donnell (1991) - *Democracia Delegativa?* Revista Novos Estudos. Cebrap. Vol. 31, pp. 25-40.
- OECD (1997) – *Economic Performance and Structure of Collective bargaining*. Employment Outlook. Paris. OECD.
- OECD – *Communication Outlook*. Paris. OECD. Various editions.
- OECD (2002) – *Recent Privatisation Trends*. Financial Market Trends, No. 82. Paris. OECD.
- OECD (2000) – *The International Regulation Database*. www.oecd.org/subject/regdatabase
- Offe, C. (1994) - *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo. Ed. Brasiliense.

OIT (1998) – *Changements structurels et réglementaires et mondialisation dans les services des postes et télécommunications: répercussions sur les ressources humaines*. Activiéis Sectorielles. Dialogue Social. Genève. Organização Internacional do Trabalho.

OIT (2002) – *Report for Discussion at the Tripartite Meeting on Employment, Employability and Equal Opportunities in the Postal and Telecommunication Services*. Sectoral Activities Program. Geneva. Organização Internacional do Trabalho.

Olson, M. (1982) - *The Rise and decline of Nations*. New Haven. Yale University Press.

Pagoulatos, G. (2001) - *The Enemy Within: intra-governmental politics and organizational failure in Greek privatization*. Public Administration. Vol. 79, n. 1, pp. 125-146.

Pastore, A. *Cofres cheios assembleías vazias*. O Estado de São Paulo. 08/10/2002.

Payne, J. Zovatto, D. Flores, F. Zavala, A. (2002) – *Democracies in Development: politics and reform in Latin America*. The Johns Hopkins University Press.

Pereira, L. (1996) - *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. Ed. 34 Letras.

Pereira, L. Maravall, J. Przeworski, A. (1993) - *Reformas Econômicas em Democracias Recentes: uma abordagem social democrata*. DADOS. Vol. 36, n. 2, pp.171-207.

Petrezzi, B. (1995) – *The political economy of telecommunications reform in developing countries: privatization and liberalization in comparative perspective*. Ed. Prager Press.

Pinheiro, A. (2002) – *Privatization, Restructuring and Employee Retrenchment in Brazil: issues and policy responses*. BNDES.

Picard, O. Adler, L. Bouvier, N. (2001) – *Lobbying: les règles du jeu*. Ed. d'Organisation.

Poole, R. (1986) – *The Political Obstacles to Privatization*. Privatization in the Developing Word, org. Steve Hanke. Washington. Agency for International Development.

Polanyi, K. (2000) - *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Ed.Campus.

Potters, J. & Sloof, R. (1996) – *Interest groups: A survey of empirical models trying to asses their influence*. European Journal of Political Economy. Vol. 12, pp. 403-442.

Poulantzas, N. (1973) - *On social classes*. New Left Review. N. 78, pp. 27-54.

Privatization Barometer (2005) – *Privatization Database*. <http://www.privatizationbarometer.net/database.php>. Fundazione Eni Enrico Mattei.

Przeworski & Teune (1970) – *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Florida. Ed. Robert e Krieger.

Przeworski, A. (1994) - *Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina*. Rio de Janeiro. Ed. Relume-Dumará.

Ragin, C. & Zaret, D. (1983) - *Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies*. Social Forces. Vol. 61, n. 3, pp. 731-754.

Rego, A. e Peixoto, J. (1998) – *A política das reformas econômicas no Brasil*. Rio de Janeiro. Ed. Expressão e Cultura.

Ruelas, A. (1995) – *México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones*. Tese. University of Texas at Austin. Institute of Latin American Studies.

Sallum, B. & Kugelmas, E. (1993) - *O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80*. Estado, Mercado e Democracia, org. Sola, L. Ed. Paz e Terra.

Santos, V. Melo, J. Albuguerque, L. (2002) – As Mudanças Institucionais e Tecnológicas no Setor de Telecomunicações Brasileiro e seus Impactos no Processo e nas Relações de Trabalho: o caso das telecomunicações em Sergipe. Revista de Economia Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación. www.eptic.com.br. Vol. IV, N. 2.

Sartory, G. (1993) – *Nem presidencialismo, nem parlamentarismo*. Novos Estudos. CEBRAP. N. 35, pp. 3-13.

Saunders, P. (1995) – *Privatisation, Share Ownership and Voting*. British Journal of Policy Studies. Vol. 25, pp. 131-143.

Saunders, P. & Harris, C. (1994) - *Privatization and popular capitalism*. Philadelphia. Ed. Open University.

Schutte, G. (2000) – *Sindicalismo na Europa e sindicalismo Europeu*. O Sindicalismo na Europa, Mercosul, e Nafta, org. Lorenzetti, Luis e Faccio. São Paulo. Ed. LTR.

Sheshinski, E. & López-Calva, L. (1999) - *Privatization and its Benefits: theory and evidence*. Development Discussion Paper N. 698. Harvard Institute for International Development.

Schmitter, P. (1977) – *Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe*. Comparative Political Studies. Vol. 10, n. 1, pp. 7-38.

_____. (1981) - *Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America. Organizing Interests in Western Europe*, org. Berger, S. Cambridge University Press.

Schneider, B. (1991) – *A Política de Privatização no Brasil e no México nos anos 80: variações em torno do tema estatista*. DADOS. Vol. 34, n. 1, pp. 21-51.

Shonfield, A. (1968) - *Capitalismo Moderno*. Ed. Zahar.

Shugart, M. & Haggard, S. (2001) – *Institutions and Public Policy in Presidential Systems*. *Presidential, Parliaments and Policy*, org. Haggard e McCubbins. Cambridge University Press.

Silva, S. (2005) – *Interação sindicalismo-governo nas reformas previdenciárias argentina e brasileira*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo.

Siaroff, A. (1999) – *Corporatism in 24 industrial democracies: meaning and measurement*. European Journal of Political Research. Vol. 36, pp. 175-205.

_____. (2003) – *Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential semi-presidential and parliamentary distinction*. European Journal of Political Research. Vol. 42, pp. 287-312.

Siqueira, E. (1993) – *Telecomunicações: privatização ao caos*. São Paulo. Ed. TelePress.

Snaith, I. (1995) – *Grande-Bretagne: la phase de maturité*. Les privatisations en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Italie, org. Dion, F. Paris. La documentation française.

Sintetel (1993) – *Contra a privatização do sistema Telebrás*. Sindicato dos Telefônicos de São Paulo.

- Smith, A. (1985) - *A Riqueza das Nações*. São Paulo. Ed. Nova Cultural.
- Smith, F. (1987) – *Privatization at the Federal Level*. Prospects for Privatization, org Hanke. Proceedings of the Academy of Political Science, Vol 36, No 3.
- Souza, H. (1996) - *Telecommunication reform in Portugal and the European Union*. Telecommunication Policy. Vol. 20, n. 9, pp. 543-667.
- Steinmo, S. & K, Thelen & Longstreth, F. (1992) – *Structuring politics: Historical Institutionalism in Political Analysis*. New York. Cambridge University Press.
- Studlar, D. & McAllister, I. (1989) - *Popular versus Elite Views of Privatization: the case of Britain*. Journal of Public Policy. Vol. 9, n. 2, pp. 157-178.
- Suleiman, E. (1990) – *The politics of privatization in France*. The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, org Suleiman & Waterbury. Ed. West View.
- Suleiman, E. & Waterbury, J. (1990) – *The political economy of public sector reform and privatization*. Ed. Westview Press.
- Teichman, J. (1995) – *Privatization and political change in Mexico*. University of Pittsburg Press.
- Telemex (2003) – Informe Anual. Circular 1133.
- Terry, M. (2000) – *Redefining Public Sector Unionism*. Ed. Routledge.
- Torre, J. (1997) – *Las políticas de las reformas económicas en América Latina*. Santiago. Cepal.
- Thatcher, M (1999) - *The Politics of Telecommunications*. Oxford. Oxford University Press.

_____. (2001) – *The EU Commission and National Governments as Partners: EC Regulatory Expansion in Telecommunication 1979-2000*. Center for Analysis of Risk and Regulation. London School of Economics and Political Science.

_____. (2002) - *Regulation after Delegation: independent regulatory agencies in Europe*. Journal of European Public Policy. Vol. 9, n. 6, pp. 954-972.

_____. (2003) - *Varieties of Capitalism in an Internationalized World: domestic institutional change in European telecommunications*. Future Governance Paper n. 12. Economic & Social Research Council.

Thomas, D. (1984) - *Trade Unions Response to Denationalization*. Privatizing Public Enterprises: options and dilemmas, org. Morton. The Royal Institute of Public Administration.

Traxler, F. (1994) – *Collective Bargaining: levels and coverage*. OECD Employment Outlook, pp. 167-94. Paris. OECD.

TREATY ON EUROPEAN UNION. *Official Journal C 191*, 29 July 1992.

Truman, D. (1963) – *Governmental Process*. New York. Ed. Alfred Knoppf.

Tsebelis, G. (1997) - *Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, multicameralismo e pluripartidarismo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 12, n. 34, pp. 89-113.

_____. (1998) – *Jogos ocultos*. São Paulo. Ed. EDUSP.

_____. (2002) - *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton University Press.

Vauplane, H. (1995) – *Les aspects juridiques des privatisations*. Les privatisations en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Italie, org. Dion, F. Paris. La documentation française.

Velasco, L. (2005) – *A política pública de privatização no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Tese de Doutorado. Apresentada ao Departamento de Ciências Humanas do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Vickers, J. & Yarrow, G. (1991) – *Economic Perspectives on Privatization*. The Journal of Economic Perspective. Vol. 5, n. 2, pp. 111-132.

Visser, J. (1994) – *The strength of union movements in advanced capitalist democracies: social and organizational variations*. Future of Labour Movements, org. Righini. Ed. Sage.

Visser, J. & Ebbinghaus, B. (2000) – *Trade Unions in Western Europe since 1945*. Macmillan.

Wallsten, S. (2001) - *Ring in the 20th Century: The Effects of State Monopolies, Private Ownership, and Operating Licenses on Telecommunications in Europe, 1892–1914*. Working Paper 2690. The World Bank Group.

_____. (2001a) - *An econometric analysis of telecom competition, privatization, and regulation in Africa and Latin America*. The Journal of Industrial Economics, Vol. XLIX, pp. 1-19.

Walter, J. & Gonzales, C. (1998) – *La privatización de las telecomunicaciones en América Latina: estudio comparativo*. Texto apresentado à CEPAL. CLA 98-1215.

Waterbury, J. (1993) – *Exposed to Innumerable Delusions*. Cambridge University Press.

Walthery, P. (1999) – *Les organisations d'employeurs et de salariés dans le secteur des télécommunications au sein de l'union Européenne*. Project V/001/97. Université Catholique de Louvain.

West, C. (1997) – *The Political Economy of Power*. Doctor Thesis. The Department of Government Harvard College.

Williamson, J. (1990) – *What Washington Means by Policy Reform*. Latin American Adjustment: how much has happened, org. Williamson. Institute for International Economics.

World Bank (1992) – *Brazil: Reforming the Telecommunications Sector: Policy Issues and Options for the 1990s*. Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C. Report 10213-BR.

World Bank (1995) – *Bureaucrats in Business: the economics and politics of government ownership*. The World Bank. Washington D.C.

Wright, V. (1994) - *Industrial Privatization in Western Europe: pressure, problems and paradoxes*. Pinter Publisher.

Zahariadis, N. (2003) – *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*. Georgetown University Press.

Zapata, F. (1994) - *Crise do Sindicalismo na América Latina?* DADOS. Vol. 37, n. 1, pp.81-102.

Zecchini, S. (1995) – *Proceedings of the OECD/World Bank Conference on Competition and Regulation in Network Infrastructure Industries*. Budapest /1994. Paris OECD/GD(95)87.

Jornais

FSP (28/11/1998) – A ONG Pagou R\$ 212,6 mil pó declarações.

FSP (31/07/1998) – Incerteza domina funcionários em SP.

FSP (02/8/1998) – Oito ex-diretores deixaram seus cargos em abril para disputar eleição.

FSP (29/05/1994) Só o PT não admite competição privada.

FSP (07/10/1994) Um líder político não se omite.

FSP (07/12/1996) – Sistema Telebrás será privatizado.

FSP (28/11/1995) Governo faz festa para anunciar plano.

FSP (30/11/1996) – PMDB e PFL vão dividir a relatoria.

FSP (24/09/1994) – As emendas já estão prontas.

FSP (24/07/1998) “O que é a FITTEL”.

FSP (29/05/1994). Mega empresas querem tomar mercado.

FSP (03/07/1998) – A Telebrás fez campanha publicitária pró-privatização no valor de R\$ 36 milhões.

FSP (11/10/1997) – Jogar o Jogo da Globalização.

FSP (05/08/1994) – A raposa vegetariana.

FSP (30/11/1996). *PMDB e PFL vão dividir a relatoria.*

FSP (07/12/1995). Telebrás Aumenta dívidas para investir.

FSP (15/12/1994). Trechos do discurso de FHC.

FSP (07/11/1995). Congresso receberá em dezembro projeto que abre telecomunicações.

FSP (11/10/1997) – Jogar o jogo da globalização.

FSP (13/06/1997) – PT quer suspende a votação da lei das teles.

Lê Monde (29/12/2000) – Laurent Fabius: « L'objectif de L'Etat n'est pas de détenir la tous prix »

Le Monde (29/12/2000) – Privatization, la nouvelle controverse.

Le Monde (11/2002) – Le mort lent d'une entreprise nationale.

L'Humanité (19/03/1996) – France Télécom

L'Humanité (07/04/1997) – Privatisation.