

## Os atores, os interesses e as mediações cruciais na privatização da Telebrás\*

Renato A. Dalmazo\*\*

**E**ste trabalho analisa a trajetória final da política de abertura das telecomunicações no Brasil, que compreende a organização do modelo competitivo, a privatização do Sistema Telebrás e a introdução da iniciativa privada no setor. Parte-se da perspectiva de que as decisões sobre a política foram influenciadas, em grande medida, pelos atores envolvidos, pelos seus interesses, pelas suas reivindicações, pelas suas alianças e coalizões geradas em torno da execução das mudanças, bem como pelas suas modificações e recomposições ocorridas nelas. Privilegia-se a análise do processo de decisão, o que implica examinar o papel dos atores intervenientes no sistema decisório estatal e nas demais arenas decisórias, os interesses, as estratégias, as iniciativas e contra-iniciativas, etc. Segundo Tapia (1995, p.12), os principais momentos e decisões sobre uma política movem-se em dois grandes planos analíticos. Num primeiro plano, têm-se as decisões sobre a organização do arranjo institucional, a natureza, os instrumentos e as articulações dentro do sistema decisório estatal. Num segundo plano, estão as interações entre os agentes públicos e privados, que se dão em vários contextos interorganizacionais estruturados segundo regras, sejam essas arenas localizadas no Executivo, no Legislativo ou mesmo no mercado.

Por interesse, adota-se a noção que "(...) corresponde ao conjunto de preferências manifestas e latentes da combinação de uma dada posição estrutural ou funcional na sociedade e das interações concretas dentro de um dado sistema de decisões" (TAPIA, 1995). Essa noção pretende captar a constituição dos interesses nas inter-relações dos atores e a dinâmica do sistema de atores<sup>1</sup>.

\* Este texto é uma versão resumida do Capítulo 5 da Tese de Doutorado **As Mediações Cruciais das Mudanças Político-Institucionais nas Telecomunicações no Brasil**, defendida na Unicamp, em out./99.

\*\* Economista, Técnico da FEE e Professor da PUCRS.

<sup>1</sup> A noção de atores adotada é: "Os atores são todos aqueles capazes de articular interesses, formalizar reivindicações, convertê-los em iniciativas, preservar soluções, promover sua sanção ou impedir que essas decisões sejam implementadas" (TAPIA, 1995).

Portanto, ao analisar a trajetória final da política da abertura das telecoms, pretende-se apreender os interesses envolvidos, a sua influência no processo decisório e o papel das mediações cruciais do Executivo. Salienta-se que os interesses e os atores não são tomados como variáveis dadas, mas que podem se formar na e para a ação política, ou, ainda, podem se alterar, se atualizar ou se extinguir no campo das alianças. Importa aqui a forma objetiva como os grupos se apresentam, com nomes próprios, organizações, *lobbies*, porta-vozes e agentes, não como fruto da ação isolada de um único agente principal, influenciando às decisões do Executivo, ou do Ministério das Comunicações (Minicom), etc., mas como resultado de um “jogo” de interesses diversos. As questões que organizam o trabalho são as seguintes: como os atores influenciaram o processo decisório na fase final da política? Qual a natureza das mediações cruciais do Executivo frente aos interesses em jogo? E qual o resultado da privatização do Sistema Telebrás?

Sustenta-se no trabalho que as mediações do Executivo foram decisivas para assegurar os interesses do grande capital nacional e para atrair o capital estrangeiro, para preservar os interesses da indústria de teleequipamentos e impor seus próprios interesses. Essas mediações foram cruciais, porque as decisões se constroem com base (ou como resposta) nas reivindicações, nas pressões, nos interesses dos atores, na consistência das alianças e na sustentação política da *policy*. Elas têm a função geral de costurar as interações entre os agentes públicos e privados e exercer a arbitragem. Num primeiro plano, o Executivo negocia com os interesses do grande capital nacional e do capital estrangeiro, que são efetivamente os agentes capazes de substituir o Estado produtor no setor. Essa mediação enfrentou a singularidade do capital nacional, que não detinha porte financeiro para, sozinho, garantir a sua entrada no setor de telecomunicações, umas das atividades mais dinâmicas de acumulação. Num segundo plano, coloca-se a automediação dos interesses do próprio Executivo frente àqueles dos investidores privados. Num terceiro plano, o processo decisório também cria intermediações com os demais interesses envolvidos nas mudanças — relações de negócios, de trabalho e de política. Porém o fundamental é que as mediações dos interesses do grande capital nacional e da indústria estrangeira de teleequipamentos e os do próprio Executivo hierarquizaram e orientaram a trajetória final da abertura.

Por suposto, a análise do processo decisório de política implica identificar os atores envolvidos, sua posição estrutural e seu poder de influência, os recursos e os limites desse poder, os principais fatos, as alianças e as modalidades

de articulação, os grupos favorecidos e os perdedores, etc.<sup>2</sup> Cabe aqui destacar apenas a representação dos atores envolvidos, que são os seguintes: o Executivo (área econômica, Minicom, BNDES, Executivo Estadual, etc.), os parlamentares da base de sustentação do Governo e da oposição, os agentes das indústrias nacional e estrangeira de teleequipamentos, os grandes usuários (grande mídia e bancos, corporações, etc.), os investidores potenciais, as organizações sindicais, a comunidade científica e os usuários em geral (ver identificação desses atores em Dalmazó (1999)).<sup>3</sup>

Dois aspectos caracterizam as mediações cruciais na trajetória final da política de abertura: um conjunto delas mediou os interesses no processo de definição das condições da reestruturação do Sistema Telebrás e da privatização. O outro conjunto de mediações aconteceu já na fase de implantação do modelo competitivo, consolidando decisões regulamentares definitivas sobre os direitos e as obrigações dos operadores privados. Esse foi o momento derradeiro, em que os atores plasmaram seus interesses nas decisões referentes à definição do Plano Geral de Outorgas das concessões, dos contratos de concessão, do Plano Geral de Metas de Universalização, do Plano Geral de Metas de Qualidade, do edital de licitação, etc. Enfim, essas decisões tratam da organização do mercado e da regulamentação que asseguram a rentabilidade do capital investido. Por isso, a influência das mediações do Executivo foi crucial, naquele momento, na gestão do processo, na sutileza dos ajustes e dos arranjos feitos nessas peças normativas. Elas são os mecanismos que plasmam os direitos e as obrigações, mas principalmente a garantia da remuneração adequada e esperada pelo capital privado nacional e estrangeiro.

O texto está organizado nos seguintes subtemas: o modelo competitivo de telecomunicações; os resultados do leilão das concessões da telefonia celular da Banda B; os contornos do processo de privatização do Sistema Telebrás; as mediações dos direitos e das obrigações nos contratos de concessões e as mediações de última instância; os novos donos das telecomunicações; e, por último, registram-se as conclusões.

---

<sup>2</sup> A pesquisa exaustiva dos atores envolvidos encontra-se em Dalmazó (1999).

<sup>3</sup> Um dos supostos controversos da análise foi considerar entidades coletivas como atores individuais, atribuindo-lhes poder e ação própria, definindo suas preferências e ações para influenciarem decisões de políticas públicas. Sem dúvida, trata-se de uma simplificação dos processos de decisão. Porém, para transmutar a ação dessa representação de atores em iniciativas dos respectivos agentes, procurou-se identificar nominalmente o ator, o agente, o dirigente, o porta-voz, etc. envolvido. Dessa forma, tornou-se aquele suposto sustentável em grande medida.

## 1 - Síntese do modelo competitivo de telecomunicações

Uma vez definida a regulamentação<sup>4</sup> do modelo competitivo, em jul./96, o Ministro das Comunicações passou a executar a política de abertura através da introdução da iniciativa privada na telefonia convencional e na telefonia celular. Esses serviços eram providos pelas operadoras do Sistema Telebrás, as teles estaduais, a Embratel e as demais permissionárias existentes (CRT, CTBC, Sercomtel e Ceterp). A definição do Plano Geral de Outorgas, que define a modelagem do setor por área de concessão e por tipo de serviço e tempo de vigência, pretendeu implantar o regime competitivo em cada área e tipo de serviço. A adoção da modelagem implicou fazer as seguintes mudanças radicais: primeiro, reestruturar o Sistema Telebrás (operado pelas teles estaduais) e reorganizá-lo em três *holdings* regionais, mantendo a Embratel<sup>5</sup>; segundo, criar novas empresas regionais para operar os serviços de telefonia da Banda A já existentes; terceiro, criar uma empresa-espelho para cada área de concessão operar os mesmos serviços das empresas já existentes; e, quarto, privatizar as *holdings* regionais, a Embratel e as operadoras regionais da telefonia celular da Banda A. No essencial, criou-se um regime de duopólio temporário por área de concessão e por tipo de serviço. É importante distinguir dois movimentos na reforma: um processo de organização do modelo competitivo das telecoms, e outro envolvendo a privatização do Sistema Telebrás reestruturado (*holdings* regionais e operadoras da telefonia celular da Banda A) e a licitação da outorga de concessão da telefonia celular da Banda B e das empresas-espelho da telefonia convencional (Quadros 1 e 2). Ou seja, primeiro foi organizado o modelo competitivo, depois foram privatizadas as operadoras existentes e licitadas as concessões para as novas empresas entrantes em cada área e tipo de serviço.

No modelo competitivo, são reconhecidos os seguintes agentes dos serviços de telecoms:

- **seis *holdings* regionais** - são as empresas operadoras dos serviços de telefonia convencional nas três áreas de concessão (local, intra-áreas de

<sup>4</sup> As principais regulamentações são a Lei Específica n.º 9.295/96 e a Lei Geral das Telecomunicações n.º 9.472/97.

<sup>5</sup> O Plano Geral de Outorgas (BR., Decreto n.2.534) estabelece para as operadoras existentes, CTBC Telcom, da CRT, da Sercomtel e da Ceterp, que, após a desestatização, "(...) só serão admitidas transferências de concessão ou de controle societário que contribuam para a compatibilização das áreas de atuação com as Regiões definidas no Plano Geral de Outorgas e para unificação e controle societário das concessionárias atuantes em cada Região".

- numeração fechada, intra-estadual, interestadual, intra-regional) que incluem as operadoras já existentes e as novas empresas-espelho entrantes (Quadro 1);
- **duas holdings operadoras da telefonia de longa distância** - são as empresas concessionárias para operar a telefonia internacional e inter-regional (Quadro 1);
  - **operadoras da telefonia celular** - são as empresas concessionárias para operar as Bandas A e B, bem como as futuras operadoras da Banda C — que utilizará a tecnologia Personal Communications Services (PCS) (Quadro 2);
  - **demais operadoras dos outros serviços de telecomunicações** - são as empresas concessionárias de diversos serviços, como comunicação por satélite, comunicação de dados, *paging*, *trunking*, *bip* e *bap*, etc.;
  - **órgão regulador** - é a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), autarquia especial, que tem as atribuições de regular e fiscalizar o setor;
  - **Lei Geral das Telecomunicações (LGT) n.º 9.472/97 e Lei Específica n.º 9.295/96** - constituem o principal marco regulador dos serviços de telecomunicações.

O marco regulador estabelece a organização do mercado de telecoms, as condições de funcionamento das operadoras e as atribuições da agência reguladora. Ele prevê a introdução da competição por etapas até 2005: inicialmente, instaurou o regime de oligopólio temporário por área de concessão e por tipo de serviço e, progressivamente, implantará a plena competição, quando serão disponibilizadas novas concessões para qualquer serviço, em qualquer área no mercado brasileiro. Enfim, essa síntese do modelo competitivo pretende ajudar a compreensão da complexidade das reformas no setor.

## 2 - O leilão das concessões da telefonia celular da Banda B

A licitação das concessões da telefonia celular da Banda B ofertou 10 áreas, classificadas em áreas primárias, com grande potencial econômico — as de 1 a 6 — e secundárias — as de 7 a 10. Cada consórcio poderia obter uma única concessão em cada grupo (Tabela 1). A participação do capital estrangeiro nos consórcios foi limitada em 49% das ações com direito a voto, ou 83% do

capital total, e deverá ser mantida por apenas cinco anos. Os consórcios vencedores ofereceram o melhor *mix* entre menor tarifa e maior valor de oferta pela concessão. Dessa forma, foi ponderado o valor de oferta em 60%, o que favoreceu os consórcios com grande poder financeiro. Além disso, foi exigida a participação no consórcio de empresa com experiência internacional e esta foi submetida a cumprir as metas anuais de universalização dos serviços de telefonia celular.

O edital atendeu à grande parte das reivindicações dos agentes privados, dentre as quais se destacam: a proibição da exploração, no País, dos serviços de PCS até o ano 2000; a eliminação do fator redutor do sistema de tarifas *price-cap* a título de produtividade; o parcelamento do pagamento da concessão — 40% à vista, e o resto em três anos, 20% ao ano, com juros de 1% ao mês, mais correção pelo IGP-DI —; a mudança na ponderação das tarifas de 30% para 40%; a redução no preço mínimo das concessões.<sup>6</sup>

A competição e a mediação desses pleitos estimularam a formação de consórcios entre grandes empresas nacionais e estrangeiras e barraram, por sua vez, os grupos investidores com menor poder financeiro. Formaram-se 11 grupos empresariais, desdobrando-se em 15 consórcios concorrentes habilitados, em 07.04.97. Os grupos envolveram 35 grandes empresas nacionais e 18 empresas estrangeiras ligadas às operadoras norte-americanas, européias e outras estreantes como investidoras na América Latina — Korea Mobile Telecom Inc., DDI japonesa, Telia Telecom sueca.<sup>7</sup> O alvo da disputa voltou-se para as Áreas 1 a 6, consideradas nobres, e para as Áreas 9 e 10, ambas de maior potencial de retorno esperado do investimento (Tabela 1).<sup>8</sup>

O rigor na aplicação das regras do edital pela Comissão de Licitação junto ao Minicom desclassificou alguns consórcios, no que foi contestada por ações judiciais. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) parou o processo de licitação entre nov./97 e jan./98 e reabilitou os consórcios Algar e Lightel, Mcom, Hutchison/

<sup>6</sup> Vários grupos empresariais ficaram fora da disputa por motivos diversos: a restrição ao capital estrangeiro, caso da norte-americana AT&T e outras; a mudança de estratégia das norte-americanas Ninex/Bell Atlantic e US West, GTE; problemas financeiros dos grupos brasileiros Itamaraty, Sívio Santos, etc.; o baixo poder financeiro dos grupos Método Engenharia, Senna, Banco Rural, Grandene, Brasilinvest, Cowan Construtora, Albano Franco, Tasso Jereisatti, IstoÉ Editorial, etc.; as dificuldades de formação de consórcios pela Deutsche Telekom, Portugal Telecom, etc.; o método de pontuação das propostas e as metas de universalização impostas, que exigiriam um desembolso muito alto no início do negócio, etc.

<sup>7</sup> Ver a composição dos consórcios concorrentes em Dalmazo (1999, tab. 5.2).

<sup>8</sup> A Área 7 teve o interesse de um consórcio apenas, e a Área 8, de nenhum. A Área 8 só foi vendida em terceira licitação, em 29.05.98.

/Cowan e Telet, ou seja, a Comissão declarou os consórcios BCP e BSE vencedores nas Áreas 1 e 10. Em seqüência, o Tess S/A obteve maior pontuação na Área 2, mas foi desclassificado por erros formais na proposta, sendo declarado vencedor o forte consórcio Avantel (formado pelos grupos Oderbrecht, Camargo Correa, Unibanco e Air Touch). Porém o Tess S/A recorreu ao STJ, que emperrou o ritual da licitação para as demais áreas, sendo reabilitado e declarado vencedor no final de mar./98. A concorrência findou apenas em abr./98.

Os resultados configuraram as primeiras mudanças no cenário das telecoms. Primeiro, a disputa foi marcada pela agressividade dos consórcios para garantir posição competitiva nas áreas nobres, pagando elevado ágio e fazendo propostas arrojadas de investimento e de oferta de acessos. Os grandes vencedores BCP e BSE, liderados pela norte-americana Bell South e pelo Banco Safra, pagaram um ágio de 341,2% e 141,5% para as Áreas 1 e 10 (Quadro 3). O fato notável foi a ousadia das apostas dos consórcios Tess S/A e Algar na disputa das Áreas 2 e 3, pagando ágios de 121,1% e 201,7% respectivamente. Mais tarde, este último conseguiu ainda uma participação minoritária (19,01%) no consórcio Tess.

A lista de vencedores não deixou incólumes as pretensões e as preferências dos agentes do Minicom, pois os consórcios desclassificados pela Comissão de Licitação, Algar, Tess S/A e Telet, foram reabilitados pelo STJ e consagrados vitoriosos. Além disso, as favoritas e líderes norte-americanas foram perdedoras, exceto a agressiva Bell South, como AT&T, a Southwestern Bell, a Air Touch, bem como a alemã Mannesmann e mais os grandes grupos nacionais Andrade Gutierrez, Monteiro Aranha, Camargo Corrêa, Oderbrecht, Unibanco, etc. Porém a expectativa do Minicom era, de fato, a vitória desses gigantes do mercado mundial e das grandes empresas nacionais. A grande novidade da disputa foi a entrada de empresas estreantes na América Latina, como Bell Canadá, Telesystem, Telia, Korea Mobile Telecom e DDI.

### **3 - Os contornos da privatização do Sistema Telebrás**

O leilão da privatização do Sistema Telebrás ficou a cargo do BNDES, que optou por lançar um único edital de licitação, para a venda das três *holdings* regionais mais a Embratel e as oito operadoras de telefonia celular. O edital estabeleceu restrições à propriedade cruzada, no sentido de que um grupo empresarial só poderia adquirir uma única *holding*, mas poderia arrematar operadoras da telefonia celular da Banda A desde que não fossem na mesma área

de concessão. As operadoras da Banda B poderiam adquirir apenas duas operadoras da Banda A, uma em área nobre (de 1 a 6) e outra em área periférica (de 7 a 9) e que não colidisse com sua área de atuação ou contígua.

A mediação dessas regras tinha uma motivação especial, que era introduzir a competição, garantir espaço ao grande capital nacional e atrair o capital estrangeiro. Essa operação complexa, envolvendo interesses poderosos, tornava decisiva a identificação dos consórcios concorrentes e o grau de atratividade do negócio. Nesse sentido, o Ministro Sérgio Motta declarava-se favorável a impor limites à participação do capital estrangeiro, especialmente às operadoras estatais européias. Também influenciou a decisão do Governo de reter *golden share* na Embratel, em princípio, intenção que acabou mudando posteriormente. Além disso, também pesava o aprendizado de muitos países limitarem o capital estrangeiro no setor. Entretanto, na avaliação de assessores do Minicom, essas medidas implicavam correr um certo risco de reduzir a atratividade dos investidores. Por isso, elas permaneceram sem definição até maio/98.

As mediações do Executivo também visavam realizar seus próprios interesses, pois o leilão de privatização passou a ter grande relevância política para a campanha da reeleição presidencial. O sucesso da privatização propiciaria dividendos políticos internos e externos, credibilidade nas reformas políticas e ganhos para a estabilidade econômica. A realização desse interesse confrontava-se com os dos parlamentares e dos líderes políticos estaduais, pois a reestruturação do Sistema Telebrás implicava extinguir cargos de direção nas teles ocupados por políticos e apadrinhados. Portanto, a reforma desempregaria os políticos, ex-deputados federais, ex-governadores, ex-vice-governadores, ex-senadores e outros, e tiraria sua influência e poder nesses cargos de direção nas teles estaduais, precisamente num período-chave, entre nov./97 e jan./98. O impasse envolvia desempregar mais de 100 cargos importantes de direção no Sistema Telebrás. Ou seja, a reforma mexia com os interesses dos aliados do Governo, com o poder de influência política em suas bases eleitorais. Logo, a decisão afetava a base de apoio do Governo e dependia do prazo para desincompatibilização de cargos públicos definido na lei eleitoral (Quadro 4). A situação exigia cautelosas negociações de interesses com os candidatos a cargos eletivos, com as lideranças regionais politicamente fortes, com os próprios interesses do Governo na reeleição presidencial, com o sucesso da privatização, etc. Enfim, a decisão final foi emblemática, pois, frente aos interesses dos políticos, a pressão do titular do Minicom para reestruturar as teles e vendê-las e a necessidade de manter o apoio dos parlamentares à reeleição do Presidente, obviamente, este decidiu atrasar a reestruturação das teles. Além disso, o Executivo enfrentava um desgaste político muito grande, à época, para



aprovar as demais reformas políticas do Estado no Congresso. Isso exigia manobras e articulações para não esgarçar as alianças e os acordos com a base de apoio parlamentar, mantendo as vantagens e as barganhas políticas.

Esses fatos mostram a complexidade das decisões sobre as mudanças no setor, envolvendo interesses e atores. Pois, embora houvesse uma base legal sustentável, a ação em si de execução concreta da política de abertura acabava moldando-se aos interesses, às reivindicações, às pressões e até tropeçando nas contra-iniciativas. Significa dizer que a dinâmica dos interesses, das alianças e dos objetivos dos atores no processo de decisão se alteram, se atualizam, se extinguem.

No caso, prevaleceu o interesse do Chefe do Executivo ou a sua reeleição presidencial, que fatalmente adiou para fins de jan./98 a execução da reestruturação da Telebrás — a realização das assembleias em cada operadora, a cisão das operadoras de telefonia fixa e da telefonia celular da Banda A, a extinção dos cargos de direção e a criação das *holdings* regionais.

## **4 - As mediações dos direitos e das obrigações nos contratos**

A seguir, destacam-se as mediações dos interesses no derradeiro momento de decisão sobre os direitos e as obrigações na forma do contrato de concessão, sobre o Plano de Universalização (PU), sobre o Plano de Qualidade (PQ) e sobre os termos do edital de licitação.

O contrato de concessão<sup>9</sup> é o instrumento que estabelece os direitos e os deveres dos operadores privados de telecoms. Ele garante a remuneração adequada dos investimentos, através do sistema de tarifação, e define os deveres, através do PQ, do PU, da não-discriminação de usuários, etc., bem como prevê sanções. Portanto, as decisões sobre o conteúdo desses instrumentos legais foram cercadas de cautela pelas negociações do agente Anatel/Minicom e alvo de muita pressão dos investidores. Cabe examinar o papel das mediações frente aos interesses dos investidores e àqueles do Executivo.

---

<sup>9</sup> As teles regionais firmaram dois tipos de contrato de concessão (válidos até 31.12.2003 e que serão renovados por mais 20 anos, uma única vez): um para serviço telefônico fixo comutado na modalidade local, e outro para serviço comutado de longa distância nacional; enquanto a Embratel assinou contrato de concessão para prover serviço comutado de longa distância inter-regional e internacional.

O Plano de Universalização foi definido pela Anatel e aprovado pelo Presidente da República. Sua configuração teve por objetivo permitir a expansão da rede de telefonia, estabelecendo metas de expansão dos acessos para cada estado. Significa que o processo decisório foi alvo de fortes pressões dos investidores, as quais influenciaram o recuo nas metas originais estabelecidas pela Anatel. A crítica dos *players* qualificavam-nas de ambiciosas e não realistas, principalmente aquelas definidas para a telefonia pública (TPs), para serem cumpridas até 2003, tendo em vista a substituição do seu uso à medida que se expandem as plantas de telefonia fixa, da telefonia celular, dos sistemas PCS, dos *paggers* e dos sistemas corporativos.

A configuração do PU sofreu significativas modificações quando da sua confecção. As metas para a telefonia fixa foram atenuadas, reduzindo-se os parâmetros anuais, mas foi mantida a expansão de 33 milhões de terminais até o ano 2001 (Quadro 5) e introduzida a exigência para atendimentos aos usuários econômicos na condição de deficientes físicos e visuais. As metas para os TPs sofreram recuos significativos: redução das metas de expansão física da planta, de densidade de TPs, de instalação de TPs nas localidades onde já existe telefonia fixa, de atendimento com TPs às localidades ainda não atendidas e determinação de que apenas 50% dos TPs deverão ter disponibilidade 24 horas por dia. Esta última medida sutil permite situar a metade dos TPs em recintos fechados, e, dessa forma, apenas 50% dos TPs estarão disponíveis 24 horas por dia. O PU é o principal instrumento para a Anatel definir a política setorial. Porém as metas estabelecidas foram muito tímidas para segmentos de usuários não econômicos e áreas remotas, restritas e limitadas aos TPs. O Plano supõe que cabe ao mercado a função de universalização do acesso à telefonia fixa individual, ou seja, foi negligente ao utilizar um conceito de universalização muito restrito — os TPs —, incompatível com o avanço e a modernização das telecoms no País e com as exigências da sociedade da informação. Em relação ao Plano de Qualidade, a Anatel estabeleceu um conjunto de parâmetros para medir a qualidade do serviço prestado. As metas propostas foram ambiciosas e genéricas para todo o País, fato questionado pelos investidores, que sugeriram que fossem definidas por concessão, devido à grande heterogeneidade das regiões. Contudo o Conselho Diretor cedeu pouco às exigências dos mesmos.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ver Dalmazó (1999, cap.5).

Em relação ao contrato de concessão, destacam-se alguns pontos principais desse instrumento basilar complexo. A definição dos seus termos foi cercada de cautela pelo Conselho Diretor da Anatel ante as pressões dos atores para consolidar os direitos e os deveres das concessionárias, especialmente para garantir, em última instância, a remuneração dos investimentos. Os itens do Quadro 6 expressam os pleitos e as pressões dos investidores e as mediações da Anatel/Executivo: redução em 50% do ônus da renovação das concessões; diminuição do redutor das tarifas, aplicado a título de produtividade, para a telefonia local e elevação da telefonia internacional; e tentativa de inclusão desse redutor na tarifa de telefonia celular, mas que foi contestada pelos investidores.

A luta entre os agentes da indústria nacional e da indústria estrangeira de equipamentos teve desfecho inusitado. Na proposta original, estabeleceram-se percentuais obrigatórios nos investimentos em equipamentos e serviços, com tecnologia nacional de 10% para operadoras de serviços locais e de 5% para as de longa distância. Os técnicos do BNDES sugeriram índices de 20% e 10%, respectivamente, para fazer frente ao déficit externo nas exportações e nas importações de equipamentos.<sup>11</sup> A proposta da Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica (Abinee) admitia um sobrepreço de até 12% nos produtos nacionais equivalentes em preço e qualidade aos produtos estrangeiros. A indústria estrangeira reagiu duramente, acenando denunciar a medida junto à Organização Mundial do Comércio. Resultou desse embate que a Anatel/Minicom arbitrou pela eliminação da proteção à tecnologia nacional e à produção nacional de equipamentos, ficando apenas a referência genérica: “a obrigação de consultar fornecedores independentes, inclusive nacionais” (Cláusula 15.8 do Contrato de Concessão). Essa cláusula obriga a aquisição de equipamentos e materiais de telecomunicações de fornecedores nacionais, desde que em condições de igualdade com o produto importado.

A medida poderia ser predatória para a tecnologia nacional, particularmente para a moderna Central de Processamento Armazenado (CPA-Trópico) de última geração de centrais de comutação, tecnologia nacional do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Telebrás (CPqD), pondo em risco o esforço de P&D de 20 anos. A indústria nacional de equipamentos também ficou sem proteção, pois os novos atores já tinham seus fornecedores regulares. Um fator favorável decorrente dessa medida é a participação de 30% no mercado das

---

<sup>11</sup> A balança comercial do setor de telecomunicações, entre 1992 e 1998, foi a seguinte, em US\$ milhões: nas importações, 392,1; 567,6; 854,5; 1.360,1; 1.958,5; 2.740,2; 1.180,0; e nas exportações, 134,8; 147,8; 124,1; 130,4; 154,4; 289,4; 172,6 (GM, 9/11/98, p.B-2).

CPAs, cuja substituição por outra marca representaria um alto custo. Porém permanecia o risco de congelarem as compras da CPA-Trópico. O outro fator favorável seria definir uma política setorial, porém a indústria nacional não teve poder suficiente para influenciar uma decisão nesse sentido.

Por suposto, a solução arbitrada não agradou a indústria nacional, que cresceu apoiada pelo Estado, e criou um grande constrangimento entre os profissionais da área e das universidades, pois o programa bem-sucedido de P&D nacional e da indústria nacional de teleequipamentos ficou à deriva do processo. O caso exigia reparação. Porém a reparação veio através do BNDES, pelo Programa de Apoio à Implantação da Telefonia Celular (Banda B), cujo objetivo era estimular a fabricação de teleequipamentos e da sua cadeia produtiva, bem como o fornecimento de serviços especializados em P&D. O Programa destinava-se às operadoras e às fornecedoras, sem discriminação da origem do capital. Posteriormente, o BNDES transformou-o no Programa de Apoio a Investimentos em Telecomunicações,<sup>12</sup> tendo como clientes todas as empresas operadoras da telefonia e a indústria fornecedora de teleequipamentos. É importante frisar que não se trata de crédito barato, pois tem custo superior ao do mercado internacional e inferior ao crédito interno, mas que teve grande receptividade frente à redução da liquidez internacional causada pela crise asiática. Portanto, a política de incentivo ao setor é dada pelo BNDES.

Por último, a decisão sobre a participação do capital estrangeiro, que a Lei Geral atribuiu ao Chefe do Executivo, também se definiu nessa fase. Na verdade, tratava-se de uma questão ainda em aberto e propensa a limites de fato. O próprio Ministro Sérgio Motta, que primeiro defendia a manutenção pelo Governo de *golden share* nas operadoras, depois passou a propor a limitação de 25% a 30% para o capital estrangeiro,<sup>13</sup> porém abandonou a idéia sob o argumento de que ela poderia afugentar os investidores externos.

Sem dúvida, mediar os interesses do grande capital nacional e do capital estrangeiro e os da reeleição presidencial era o grande desafio do Minicom. Para tal, a obtenção de informações dos potenciais concorrentes era fundamen-

---

<sup>12</sup> O BNDES financia 60% do valor do projeto, com os seguintes custos: a taxa de juros de longo prazo (TJLP), a cesta de moedas ou variação cambial mais a Libor de seis meses; *spread* básico de 2,5% ao ano e *spread* de risco de 2,5% ao ano. O BNDES liberou recursos, até nov./99, da ordem de R\$ 1,6 bilhão, mais R\$ 400 milhões de um empréstimo-ponte para um financiamento de R\$ 900 milhões à Telemar (GM, 22/11/99, p.4).

<sup>13</sup> "Queremos atrair o capital estrangeiro, queremos empresas fortes, sediadas no Brasil, frutos da associação dos capitais nacionais e estrangeiros, não um pontinho no meio do organograma de uma grande empresa estrangeira." (GM, 25/10/97, p.B-1).

tal para melhor articular a participação dos grupos nacionais, e, para isso, lançou um edital de pré-qualificação dos grupos interessados em 29.05.98.

Não obstante, em maio/98, alguns fatos fizeram com que a trajetória das decisões sofresse uma inflexão acentuada no arranjo desses interesses: a morte do Ministro Sérgio Motta, que tirou de cena o artífice da abertura e o principal aliado do capital nacional; a crise asiática, que se prolongou no tempo, inesperadamente; e a redução da liquidez internacional, que afetou os interesses do capital estrangeiro na privatização. As tão esperadas líderes norte-americanas desistiram da disputa e decidiram firmar posição competitiva nos seus próprios mercados. Em consequência, depreciaram-se as “jóias da coroa”, como foi chamado o Sistema Telebrás. Criaram-se incertezas quanto ao sucesso da privatização.

Portanto, em abr.-maio/98, o ambiente era de instabilidade e incerteza, em parte atribuídas às questões externas (à crise asiática, à redução da liquidez, à crise da Rússia) e a problemas de instabilidade interna (o déficit na balança comercial, o déficit público, o crescimento da dívida interna). Diferentes agentes do próprio mercado encarregaram-se de depreciar a Telebrás nas suas avaliações, antecipando o desinteresse dos agentes e os possíveis riscos de fracasso do leilão. Diante das incertezas e do risco, o novo Ministro, Luiz Carlos Mendonça de Barros, decidiu fortalecer o papel do BNDES nas decisões sobre privatização do Sistema Telebrás, deslocando a arena das mediações exercidas pela Comissão Especial do Minicom para o Banco.<sup>14</sup> Influenciou também a decisão sobre medidas como: não impor limites à participação do capital estrangeiro e a não-obrigatoriedade de incluir uma operadora nos consórcios concorrentes (TELECOM, 1998, p.22). Ambas visavam atrair investidores estrangeiros, e a última poderia favorecer também o capital nacional. O argumento era o de facilitar a formação de consórcios.

O Ministro tomou outras decisões não menos importantes para atrair os investidores: dividiu o pagamento da concessão em três parcelas anuais, a primeira de 40% e duas de 30% cada; livrou as futuras operadoras da exigência de aquisição interna de equipamentos; atenuou as obrigações das metas do Plano de Universalização; diminuiu o redutor sobre as tarifas; atenuou o ônus da contratação de seguros; abandonou a idéia de manter *golden share*; acordou com a redução do preço de venda da Telebrás; e não restringiu a participação dos grupos de comunicação na compra das operadoras, a exemplo do que

---

<sup>14</sup> Até então, a privatização era executada pela Comissão Especial do Minicom, e o Presidente do BNDES participava dessa comissão.

fizeram outros países. Além disso, colocou à venda um bloco de ações de cada operadora, que dariam ao vencedor o direito de controle sobre a empresa.

Portanto, essas decisões deram uma inflexão na trajetória do processo de privatização, visando dar atratividade ao negócio, forjar expectativas, atrair investidores e, acima de tudo, vender as “jóias da coroa”. A desoneração dos investidores sinalizava o risco envolvido na operação, pois pretendia reverter o inesperado desinteresse das operadoras norte-americanas. Notavelmente, essas decisões redefiniram o objetivo basilar da privatização, que era o de “maximizar o valor de venda da Telebrás”, que passou a ser, então, “privatizar a qualquer preço e com o mínimo custo político”.

## 5 - Sinais de risco e as mediações de última instância

Vale recordar as medidas adotadas de apoio e favorecimento à participação do grande capital nacional até agora, que são as seguintes: o limite à participação do capital externo nos consórcios da telefonia celular da Banda B; a fragmentação regional da telefonia celular em áreas nobres (1 a 6) e menos nobres (7 a 10) e as restrições ao controle delas; o parcelamento do pagamento das concessões; a criação de três *holdings* regionais e as restrições ao controle delas; e, por último, a medida inesperada, o Executivo decidiu apoiar a participação do capital nacional na privatização, destacada a seguir.

Não foi permitido ao BNDES financiar o pagamento das concessões na Banda B. Porém, no leilão da Telebrás, os grupos nacionais perdiam capacidade competitiva frente às dificuldades internas e externas de crédito, ao contrário dos investidores estrangeiros que captavam a baixo custo no mercado externo. Por isso, o Minicom/BNDES decidiu apoiar os grupos nacionais criando igualdade de condições na disputa, através de duas medidas inesperadas. Primeiro, o BNDES financiaria 50% do valor, correspondente aos 40% do pagamento no ato da primeira parcela, aos grupos nacionais que participassem do leilão, com prazos de seis anos para a amortização. Segundo, melhor ainda, o BNDES Participações S/A (BNDESpar) foi autorizado a participar como acionista nos consórcios vencedores formados por grupos nacionais.<sup>15</sup> O BNDESpar poderia

<sup>15</sup> A função do BNDESpar era aportar recursos não exigíveis, sob a forma de participação societária transitória e minoritária. Essa participação poderia ser direta, em emissões privadas, ou indireta, através de emissões públicas, ou, ainda, através de garantia de subscrição de debêntures. Após alcançada a maturidade do projeto, o Banco alienaria sua participação.

subscrever debêntures conversíveis permutáveis por ações de controle do consórcio. Além disso, ofereceu a fiança de 10% do valor do aporte do grupo nacional junto a outras instituições financeiras.

Dessa forma, criaram-se condições competitivas ao grande capital nacional para participar da privatização da Telebrás. Contudo faltava retirar a última barreira que, fatalmente, poderia colocar em risco o leilão — “a definição do preço mínimo” de venda de cada empresa. Ele era o pêndulo do negócio, de sucesso ou de fracasso, frente às conjunturas interna e externa adversas. As divergências eram discrepantes entre o valor esperado pelo ex-Ministro Sérgio Motta<sup>16</sup> e a baixa avaliação do mercado.

No leilão, vendeu-se o controle acionário da União sobre a Telebrás, através da oferta de 51,79% das ações com direito a voto (ON), equivalentes a 19,26% do total das ações das operadoras. O restante das ações já estava pulverizado no mercado.<sup>17</sup> Os consórcios contratados pelo BNDES, o Brasilcom e o Arthur D. Little, avaliaram o patrimônio da Telebrás em R\$ 70 bilhões e a participação da União em R\$ 11,28 bilhões. O preço mínimo final de R\$13,47 bilhões embutiu um prêmio de 20% por conta da venda do controle acionário das operadoras. A avaliação atribuiu os seguintes índices redutores no valor das operadoras: 24% para as *holdings* regionais, 41,5% para a Embratel e 65% para as operadoras da telefonia celular da Banda A. Na verdade, o cálculo das consultorias pautou-se por um comportamento mimético às baixas avaliações do mercado. Essa depreciação expressa o impasse nas mediações, as incertezas do mercado e os riscos de fracasso do negócio, sob o argumento de que uma maior apreciação do preço mínimo afastaria os investidores. Portanto, a redução substancial significou uma mudança no principal **objetivo de maximizar o valor de venda da Telebrás**, caindo, assim, a última barreira aos interesses em jogo.

---

<sup>16</sup> A informação passada à sociedade pelo ex-Ministro Sérgio Motta era o preço de R\$ 30 bilhões pela parte da Telebrás de propriedade da União, que, somado ao valor estimado de R\$ 6 bilhões pela venda das concessões das empresas-espelho e aos R\$ 8,255 bilhões faturados das concessões da Banda B, arrecadaria ao Tesouro mais de R\$ 40 bilhões (GM, 25-26/10/97, p.B-1).

<sup>17</sup> Como a participação média da Telebrás era de cerca de 80% do capital das teles e a União detinha quase 20% (19,26%) do total das ações da Telebrás, logo, no leilão foi ofertado em torno de 16% do valor das operadoras (20% vezes 80%). Aos empregados e aposentados do Sistema foi ofertado 2,18% das ações preferenciais (PN).

## 5.1 - As mediações de última instância

As mediações às vésperas do leilão exigiram mediações complexas frente às ameaças de fracasso. O primeiro sinal de risco efetivo revelou-se com o baixo interesse dos agentes ao *data room*, as salas com informações privilegiadas sobre as operadoras à venda, em 07.07.98. Apenas 25 agentes se inscreveram, e muitos deles participavam do mesmo consórcio. A procura ficou aquém das expectativas do BNDES/Minicom, especialmente para as operadoras de telefonia fixa e a Embratel.

O segundo sinal de risco soou na data de pré-identificação individual das empresas e dos consórcios ao leilão. A pré-qualificação foi uma medida providencial para obter informações sobre os concorrentes e mediar os interesses em última instância. Das 76 empresas inscritas, apenas 40 foram qualificadas, formando 34 consórcios concorrentes. Algumas empresas lideraram a formação de diferentes consórcios, como estratégia dos investidores para se manterem incógnitos e para não elevar o ágio, a exemplo da Telefónica de España, que se associou a cinco.

Na avaliação do mercado, os grandes *players* não chegavam a 20, além do que alguns deles definiram uma única prioridade, como o consórcio Telecom Itália/Globopar/Bradesco e a operadora Bell South, que disputariam a Telesp Participações S/A. Outros grupos firmaram alianças para não concorrerem na mesma área de concessão, como foi o caso da Telefónica Internacional, da norte-americana MCI, da Portugal Telecom e da espanhola Iberdrola. Além disso, a grande maioria delas tinha preferência manifesta pelas operadoras da telefonia celular. O que importa destacar é que o BNDES/Minicom tinham pleno conhecimento, na véspera do leilão, dos interesses dos *players* e do desinteresse pela Tele Norte Leste e pela Embratel. Por consequência, na reta de chegada, as mediações do Minicom/BNDES foram atropeladas e permeadas de incertezas frente ao comportamento anárquico dos investidores, pelas alianças tramadas nos bastidores e pelo total desinteresse dos grandes *players* por duas operadoras. Dessa forma, a decisão de privatizar a qualquer preço e a mínimo custo político também foi posta à prova.

Nesse contexto dramático, o Minicom/BNDES passou a articular os investidores para o caso da Embratel, que perdeu atratividade, basicamente, por ter um débito com a Receita Federal estimado em US\$ 1,2 bilhão. As norte-americanas MCI e Sprint pré-qualificaram-se como candidatas, mas, na última semana, a desistência da MCI era dada como certa, até o último prazo. Primeiramente, a Sprint não logrou formar consórcio. Frente ao impasse, o Ministro Mendonça de Barros, o Presidente do BNDES, André Lara Resende, os dirigentes do



Banco Opportunity, Pécio Arida e Daniel Dantas, articularam a formação do consórcio chamado Longdis, composto pela Sprint, pelo Banco Opportunity e pelos fundos de pensão. Enfim, apenas a MCI e o Longdis disputaram a Embratel, revelando-se também a aliança estratégica da MCI com a Telefónica de Espanha.

No caso da Tele Norte Leste Participaçoes, considerada menos atraente, simplesmente não havia investidores interessados. Novamente, o Ministro Mendonça de Barros e André Lara Resende articularam grandes grupos nacionais para disputar ao lado das operadoras européias. Coube à Construtora Andrade Gutierrez liderar o consórcio Telemar, reunindo os grupos nacionais Inepar, Fiago (La Fonte, da família Jereissati), Macal Investimentos e Participaçoes Ltda. (de Antônio Dias Leite Neto) e o Banco do Brasil, através das filiações Brasil Veículos e Companhia de Seguros Aliança do Banco do Brasil S/A. A costura do consórcio consolidou-se no último prazo, através da participação do BNDES, que incluía o financiamento da operação, e do Banco do Brasil, que incluía, a carta de fiança.

No Quadro 7, identificam-se os grandes grupos nacionais que participaram do leilão e sua posição de vencedor a perdedor<sup>18</sup> e os grupos estrangeiros (Quadros 9 e 10). Outras operadoras gigantes desistiram na última hora, como as norte-americanas Bell South, a Southwestern Bell e a GTE, a inglesa British Telecom, a Bell Canadá, que foi desclassificada, o Banco Safra, o City Bank e outros. Enfim, compareceram ao leilão 23 empresas, organizadas em 10 consórcios apenas.

## 5.2 - A resistência da oposição

Os atores contrários à abertura aliaram-se para adiar o leilão por seis meses, após as eleiçoes presidenciais, e sustentar a proposta alternativa de criar uma empresa única — a Brasil Telecom. Então, a contestação da privatização na Justiça representava a última instância de resistência. O Partido dos Trabalhadores (PT) protocolou duas açoes de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF). Uma contestou a criação das novas operadoras sem autorização por lei específica; a outra pedia a suspensão da Lei Específica nº 9.295/96, que trata da telefonia celular. O Deputado Walter Pinheiro (PT-BA) impetrou

<sup>18</sup> Alguns grupos nacionais (Eletropaulo, Grupo Vicunha, CR Almeida, Grupo Construtel, Grupo Schahim, Promon, Futuretel e outros) já pré-qualificados ao leilão desistiram, seja por dificuldades de se articular em consórcio, seja por falta de poder financeiro.

uma representação no Ministério Público e uma ação popular na Justiça Federal na Bahia. Nas duas instâncias, as ações alegavam o descumprimento do Artigo 193 da Lei Geral, que prevê a imediata abertura do mercado à competição no novo modelo, o que não ocorria. O Partido Democrático Trabalhista (PDT) ingressou com ação de inconstitucionalidade no STJ, questionando a transferência das concessões para as empresas privadas, alegando que o ato da privatização faz retornar a concessão para a União, a qual só pode ser concedida a novo agente mediante licitação. O Partido Comunista do Brasil (PC do B) entrou com uma ação popular contra a privatização em Brasília. As organizações sindicais moveram em torno de 140 ações na Justiça Federal às vésperas do leilão. A estratégia foi diversificar os argumentos das ações<sup>19</sup> de forma a não concentrá-los num mesmo assunto e, assim, evitar a cassação imediata, movendo 158 contestações na Justiça. Também fez uma grande mobilização popular, envolvendo a sociedade civil, partidos de oposição e entidades de classe através de atos públicos, concentração, passeatas, vigília, etc.

No embate jurídico, o Executivo obteve três decisões louváveis, que impediram o cancelamento do leilão. Primeiro, a Advocacia Geral da União (AGU) conseguiu do STJ que centralizasse as ações civis, impetradas em diversos tribunais, na 8ª Vara Federal de Brasília e na 1ª Vara Federal de Manaus. Segundo, o STJ negou pedido de agravo movido pelo Sindicato dos Trabalhadores em Pesquisa e Ciência de Campinas, que anulou decisão do Tribunal Regional Federal de São Paulo, o qual teria anulado a Assembléia Geral da Telebrás, promovendo a cisão da empresa. Por último, os Ministros do Tribunal de Contas da União aprovaram por unanimidade o preço mínimo de venda da Telebrás, arbitrado pelo BNDES/Minicom. Enfim, a AGU obteve vitória na maioria das ações em primeira instância, ampliando, assim, a influência das mediações do Executivo para outras arenas decisórias.

Foi nesse ambiente de risco, de incertezas, de ausência de transparência, tendo um cenário de alianças estratégicas e de acordos de bastidores, de articulação de interesses pelo Minicom/BNDES, de mediações cruciais, de contestações, de grampos nos telefones, etc. na arena decisória que ocorreram as marteladas do leiloeiro Alexandre Runte para liquidar a privatização do Sistema Telebrás, em 29.07.98.

---

<sup>19</sup> Contestaram o preço mínimo arbitrado, a cisão da Telebrás, etc.

## 6 - Os novos donos das telecomunicações

A Telebrás foi liquidada por um valor de R\$ 22,05 bilhões, sendo obtido um ágio médio de 63,74% em relação ao preço mínimo estipulado. O ágio médio para as operadoras da telefonia fixa foi de 30,6% e para as da telefonia celular foi de 200,66%. O menor ágio foi pago exatamente pelo consórcio Telemar (de 1%), articulado na última hora pelo BNDES.

A maior competição ocorreu nas áreas nobres da telefonia celular, embora os vencedores da Banda B pagassem mais caro pelo direito de concessão dos serviços do que os compradores da Banda A, especialmente nas Áreas 1, 2, 3 e 5, tendo a planta já instalada e uma carteira de usuários gerando receitas. Na verdade, os investidores compraram ativos segundo suas expectativas de valorização. As pequenas diferenças de preço pago entre o direito a uma concessão sem e com ativos reais evidenciam o quanto estavam depreciados os ativos da Telebrás.

Os grupos estrangeiros investiram cerca de R\$ 15,8 bilhões, representando em torno de 60% do total dos lances, passando a controlar nove operadoras e obtendo participação de 100% em quatro delas — Embratel, Telesp Celular, Tele Sudeste Celular e Tele Leste Celular. O bloco nacional investiu em torno de R\$ 6,5 bilhões, com participação de 40%. Os estrangeiros compraram cerca de 60% do mercado da telefonia fixa em termos de terminais, e o bloco nacional garantiu participação de 40%. Na Banda A, os grupos estrangeiros ficaram com 45% do mercado, e os grupos nacionais, com cerca de 55%. O resultado confirma uma participação significativa do grande capital nacional no mercado de telefonia.

Os grandes vencedores foram a Telefónica de Espanha e a Portugal Telecom, junto com a empresa espanhola Iberdrola, o Banco Balboa Viscaya e a RBS Participações, que arremataram a Telesp Participações S/A, pagando um ágio de 64,29%, a Tele Sudeste Celular, e a Tele Leste Celular, também bancando um ágio alto. A Portugal Telecom apostou alto na Telesp Celular Participações S/A, pagando o maior preço por linha (R\$ 2.661,72) e um dos maiores ágios (226,18%) do leilão (Quadro 8). Os investidores espanhóis e os portugueses investiram R\$ 10,97 bilhões ou 46,7% do valor total das apostas. O consórcio liderado pela Telecom Itália, que só tinha interesse pela Telesp, foi surpreendido pela agressividade dos agentes da Telefónica. Contudo venceu o leilão da Tele Celular Sul e da Tele Nordeste Celular e foi o único a apresentar proposta para a Tele Centro Sul Participações, pagando o ágio de 6,15%. Por último, as operadoras canadenses asseguraram participação arrematando a Telemig Celular e a Tele Norte Celular. A MCI fez a maior oferta pela Embratel, pagando um ágio de 47,2% (Quadro 8 e Tabela 2).

O capital nacional garantiu significativa participação e um espaço inédito de valorização no mercado de telefonia. O Banco Opportunity e os fundos de pensão das estatais, liderados por Pêrsio Arida e Daniel Dantas, foram os grandes vencedores, pois arremataram participações de 19% da Tele Centro Sul, 21% e 18% da Telemig Celular e da Tele Norte Celular respectivamente. A Globopar e o Bradesco confirmaram posição de vencedores, controlando 50% da Tele Celular Sul e da Tele Nordeste Celular, apesar da derrota na cobiçada telefonia fixa. O consórcio Telemar foi o único interessado na Tele Norte Leste Participações; a Splice do Brasil bancou 100% da Tele Centro Oeste Celular (Quadros 9 e 10).

A participação do consórcio Telemar, formado por grupos nacionais, foi emblemática na mediação dos interesses na privatização, por um lado, porque foi formado pelas articulações e pelas mediações do Minicom/BNDES, por outro, porque esse ator questionava o poder financeiro e a capacidade operacional dos grupos participantes. Para resolver o impasse e dar credibilidade à operação, o Executivo decidiu pela participação majoritária do Estado no consórcio: o BNDESpar controlaria 25%; o Banco do Brasil, 10%; e persuadiu os fundos de pensão a comprarem 19,9%. Além disso, o BNDESpar financiaria o pagamento da primeira parcela dos quatro grupos nacionais.<sup>20</sup>

Efetivamente, o Banco Opportunity e os fundos de pensão das estatais (Previ, Sistel, Funcef, Petrus e Telos) foram os maiores *players* nacionais, dentre os novos donos das operadoras de telefonia. O Banco Opportunity (junto com os fundos Previ e Sistel) arrematou, na **telefonia fixa**, 19% da Tele Centro Sul e 11,3% da Tele Norte Leste; na **Banda A**, 27% da Telemig Celular, 21% da Tele Norte Celular, e, na **Banda B**, participação de 3,26% no consórcio Telet (Área 5) e de 3,85% no consórcio Americel (Área 7). Os fundos de pensão detêm (junto com o Opportunity) 19% da Tele Centro Sul e 19,9% do capital da Telemar; na **Banda A**, participam com 18% da Telemig Celular e com 18% da Tele Norte Celular; na **Banda B**, controlam 43,3% do consórcio Americel (na Área 7) e 41% do consórcio Telet (na Área 5). Além disso, os fundos detêm 12,05% das ações preferenciais da Telebrás pulverizadas nas novas operadoras. Cabe frisar que os fundos não adquiriram participação relevante em nenhuma das operadoras, por isso, legalmente, puderam disputar em todas as áreas. Por último, destaca-se a participação inusitada do próprio Estado na privatização da Telebrás, através do BNDESpar e do Banco do Brasil, controlando 25% e

---

<sup>20</sup> Os Ministros Mendonça de Barros e André Lara Resende exigiram, no acordo de acionista, o direito de o BNDESpar participar das decisões estratégicas do consórcio; o direito de preferência na venda de suas ações a terceiros, visando à transferência de 15% da sua participação a um grupo estratégico (TELECOM, 1998, p.24).

10%, respectivamente, da Telemar, além de ter influenciado a entrada dos fundos de pensão no negócio. Dessa forma, a reintervenção do Estado visou mediar interesses do capital nacional, liquidar o negócio, desfrutar do sucesso do leilão e colher os dividendos políticos da operação, que teve grande destaque internacional (Quadros 9 e 10).

No rol dos vencidos, estão as líderes e favoritas norte-americanas Bell South, Southwestern Bell e Air Touch, a grande favorita, que desistiu da disputa à última hora; a inglesa Britsch Telecom e a alemã Deutsche Telecom, que foram as gigantes ausentes; e a France Telecom, que não tem tradição agressiva nas concorrências.

A licitação das concessões das empresas-espelho entrantes ficou a cargo da Anatel. Os termos do edital de licitação tiveram o objetivo claro de atrair as operadoras norte-americanas e as européias, bem como grandes empresas nacionais que ficaram fora do leilão da Telebrás.<sup>21</sup>

Após sucessivas licitações, os consórcios vencedores foram os seguintes: o Canbrá e o Megatel, liderados pela Bell Canada Internacional e a norte-americana WLL Internacional, que venceu na Região I e na Região II; o Bonari, liderado pela inglesa The National Grid, que ganhou na empresa-espelho da Embratel, na Região IV (Quadro 10); e o Global Village Telecom, liderado por capital israelense (Magnum, Merrill Lynch, Gilat Satellite Networks e Cial), que arrematou a Região II.

## **7 - Conclusão**

Analisaram-se, aqui, os processos de concessão dos serviços para novos entrantes e os de privatização do Sistema Telebrás, que consolidaram a política de abertura das telecoms. Examinou-se o caráter das mediações cruciais do Executivo nas transformações, tendo em vista garantir a participação do grande capital nacional no novo cenário das telecomunicações.

As alianças e as articulações dos atores privados assumiram postura competitiva ou de parceria na disputa da partilha do mercado brasileiro. Os capitais competiram pelas áreas mais lucrativas, especialmente os investidores estrangeiros. O capital nacional concorreu principalmente associado ao capital estrangeiro e garantiu participação inédita no mercado de telecomunicações. O

---

<sup>21</sup> Ver Dalmazó (1999, cap.5).

Minicom/BNDES exerceu a negociação desses interesses, arbitrando acordos, articulando agentes e formando consórcios, dando garantias financeiras aos investidores nacionais, forjando expectativas nas decisões dos agentes, ou seja, as mediações foram cruciais para garantir os interesses do grande capital nacional e para liquidar a venda da Telebrás. Por último, os próprios interesses do Executivo afetaram as decisões nessa etapa derradeira da política.

Os primeiros passos da Anatel demonstraram os limites do poder de seus dirigentes frente aos agentes privados e à influência do Poder Executivo, pois, no exercício das suas funções-mestres, cedeu às pressões daqueles nas propostas do Plano de Universalização, do Plano de Qualidade, da capacitação para a fiscalização, da definição do contrato de concessão, etc. No essencial, a orientação da política de abertura privilegiou o papel regulador do Estado e o aspecto econômico dos interesses privados, basicamente.

A trajetória da política de abertura programada nessa fase não evitou os tropeços e acabou por arranhar os princípios e os objetivos primordiais da reforma. Isto é, não limitou a participação do capital estrangeiro; reduziu ao máximo o preço mínimo de venda da Telebrás; retirou exigências do Plano de Universalização; reduziu o redutor de tarifas por ganhos de produtividade; reduziu o ônus das concessões, etc. A modelagem do setor adaptou-se aos interesses dos agentes envolvidos.

O capital estrangeiro controla 60% do mercado das telecoms em termos de valores investidos, e, quanto à origem do capital, os espanhóis aplicaram 18,9%; os portugueses, 15,8%; os norte-americanos, 13,8%; os italianos, 4,6%; os canadenses, 2,5%; etc. A participação do capital nacional foi significativa, graças ao papel das mediações cruciais do Executivo — aproximadamente 40% no mercado de telefonia convencional e 50% no de celular. As mediações foram fundamentais para configurar os interesses da indústria estrangeira de equipamentos, bem como para contra-arrestar a conjuntura internacional desfavorável e o desinteresse das *bells* norte-americanas e atrair as operadoras européias. As decisões e as medidas de impacto do Minicom/BNDES forjaram as expectativas dos investidores nacionais e estrangeiros. Mais do que isso, a liquidação da privatização só foi possível com o retorno da participação acionária do próprio Estado, através do BNDES, do Banco do Brasil e dos fundos de pensão das estatais. Por último, o propalado sucesso do leilão da Telebrás atribuiu grande prestígio político interno e externo ao Presidente da República por ter ocorrido em plena campanha de reeleição, bem como gerou efeitos positivos que se transmitiram para a sustentabilidade da moeda nacional, embora contemporizassem efeitos efêmeros sobre as dívidas interna e externa.

Quadro 1

Áreas de concessão e operadoras da telefonia convencional no Brasil — 1999

REGIÕES E ÁREAS DE CONCESSÃO	HOLDINGS REGIONAIS (existentes)	EMPRESAS-ESPELHO (entrantes)	TIPOS DE SERVIÇOS
<b>Região I:</b> RJ, MG, ES, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI, MA, PA, AP, AM e RR (1)	Tele Norte-Leste Participações S/A (Telemar)	Vésper S/A	Local, intra-área de numeração fechada (ANUF), intra-estadual, interestadual, intra-regional
<b>Região II:</b> DF, GO, MT, RN, AC, MS, PR, SC mais CTMR	Tele Centro-Sul Participações S/A (TCS)	Global Village Telecom	
<b>Região III:</b> SP (1)	Telesp Participações S/A	Vésper (São Paulo)	
<b>Região IV:</b> nacional e/ou internacional	Embratel	Intelig	Inter-regional, internacional
<b>Outras operadoras (2)</b> Cidades de GO e de MG  RS  Londrina - PR	CTBC  CRT  Sercomtel	Vésper (MG) e Global Village Telecom (GO) Global Village Telecom Global Village Telecom	Local Intra-ANUF  Intra-estadual  Intra-regional

FONTE: DALMAZO, Renato A. (1999). **As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações no Brasil.** Campinas : UNICAMP. (Tese).

(1) Excluídas as cidades mineiras cobertas pela CTBC Telecom (Brasil Central). (2) Essas concessões permaneceram.

Quadro 2

Áreas de concessão das operadoras de telefonia celular no Brasil — 1999

ÁREAS DE CONCESSÃO	BANDA A (empresas existentes)	BANDA B (empresas entrantes)
Área 1: SP Capital	Telesp Celular Participações S/A	BCP
Área 2: SP interior (1)		Tess S/A
Área 3: RJ e ES	Tele Sudeste Celular Participações S/A	Algar
Área 4: MG (1)	Telemig Celular Participações S/A	Maxitel S/A
Área 5: PR, SC e CTMR	Tele Sul Celular Participações S/A	Global Telecom
Área 6: RS	CRT Celular S/A	Telet
Área 7: DF, GO, TO, MS, MT, RD e AC	Tele Centro Oeste Celular Participações S/A	Americel
Área 8: AM, RO, AP, PA e MA	Tele Norte Celular Participações S/A	Grupos Splice e Inepar
Área 9: BA e SE	Tele Leste Celular Participações S/A	Maxitel S/A
Área 10: PI, CE, RN, PB, PE e AL	Tele Nordeste Celular Participações S/A	BSE
<b>Outras operadoras (2)</b> Parte de GO, MG Londrina – PR	CTBC Sercomtel	-

FONTE: DALMAZO, Renato A. (1999). **As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações no Brasil**. Campinas : UNICAMP. (Tese).

(1) Dessa área, excluem-se as cidades mineiras cobertas pela CTBC Telecom (Brasil Central). (2) As concessões dessas operadoras existentes permaneceram.



Quadro 3

Consórcios vencedores da licitação da telefonia celular da Banda B no Brasil

ÁREAS E REGIÕES	CONSORCIO VENCEDOR	OFERTA (R\$ milhões)	CESTA DE TARIFAS (R\$)	AGIO (%)	DATA DA OUTORGA	INVESTIMENTOS NA REDE (R\$ milhões)	NÚMERO DE ACESSOS EM 18 MESES	TECNOLOGIA USADA
1 - SP Capital	BCP	2 647,5	82,42	341,2	17.07.97	600/3 anos	500 mil	TDMA
2 - SP Interior	TESS S/A	1 326,9	69,82	121,1	31.03.98	700/3 anos	650 mil	TDMA
3 - RJ e ES	Algar	1 508,9	56,79	201,7	02.04.98	1 130/4 anos	440 mil	TDMA
4 - MG	Maxitel	520,0	57,30	30,0	06.04.98	300/1,5 ano	150 mil	TDMA
5 - PR e SC	Global Telecom	773,9	51,45	134,5	09.04.98	383/5 anos	180 mil	CDMA
6 - RS	Telet	334,5	59,44	1,3	15.04.98	350/3 anos	100 mil	TDMA
7 - DF, GO, TO, MS, MT, RD e AC	Americeel	338,8	-	25,3	11.06.97	412/4 anos	150 mil	TDMA
8 - AM, RO, AP, PA e MA	Spice do Brasil e Inepar	61,0	-	-	-	-	-	TDMA
9 - BA e SE	Maxitel	250,0	66,31	8,7	14.04.98	200/3 anos	100 mil	TDMA
10 - PI e CE, RN, PB, PE e AL	BSE	555,5	50,21	141,5	11.09.97	400/3 anos	100 mil	TDMA
TOTAL	-	8 255,9	-	-	-	4 275	2 370	-

FONTE: <http://www.mtc.gov.br>, Capturado em 20 abr./98.

Quadro 4

Indicações políticas para os cargos de direção no Sistema Telebrás — dez./97

TELES ESTADUAIS E CARGOS DE DIREÇÃO	DIRIGENTES NOMEADOS	INDICAÇÃO POLÍTICA	CONDIÇÃO DO DIRIGENTE
<b>Telerj</b> Presidente	Danilo Lobo	Artur da Távola (PSDB- -RJ)	Ex-Presidente da Casa da Moeda
<b>Telesp</b> Presidente	Carlos E. S. Dória	Mário Covas (PSDB- -SP)	Eleito Deputado Fe- deral — PSDB
Diretor Administrativo	Hitoshi Shimizu	PMDB	Indicado pela cota do PMDB
Diretor de Recursos Humanos	Nereu Ramos Neto	PMDB	Indicado pela cota do PMDB
Diretor de Serviços	Laércio E. Barreto	Romeu Tuma (PFL-SP)	Indicado pela cota do PFL
<b>CTBC</b> Presidente	Ademir Spadafora	PTB	Indicado pela cota do PTB
Outras três diretorias	...	PSDB, PMDB, PPR	Indicadas pelas cotas do PSDB, PMDB e PPR
<b>Telemig</b> Presidente	Saulo Coelho	Governador Eduardo Azeredo (PSDB-MG)	Ex-Deputado, Presi- dente do PSDB e eleito Deputado Federal
Diretor Financeiro	Geraldo Sobrinho	Deputado Pimenta da Veiga (PSDB-MG)	Ex-Deputado Estadual
Diretor de Recursos Humanos	Mário Assad Júnior	PFL	Não eleito Deputado Federal
Diretor Administrativo	Júlio Boechat Braga	José Aparecido Oliveira (PFL-MG)	Indicado pela cota do PFL
Diretor de Engenharia	Geraldo P. Araújo	PMDB	Indicado pela cota do PMDB
Diretor de Serviços	Heleni Mello Fonseca	Paulo Heslander (PTB- -MG)	Indicada pela cota do PTB
<b>Telebrasil</b> Presidente	Hassan Gebrim	Senador José Arruda (PSDB-DF)	Concorreu a cargo, não foi eleito
<b>Telepar</b> Presidente	Álvaro Dias	PSDB	Eleito Senador
<b>Telems</b> Presidente	Wolney Arruda	PTB	Indicado pela cota do PTB

(continua)

Quadro 4

Indicações políticas para os cargos de direção no Sistema Telebrás — dez./97

TELES ESTADUAIS E CARGOS DE DIREÇÃO	DIRIGENTES NOMEADOS	INDICAÇÃO POLÍTICA	CONDIÇÃO DO DIRIGENTE
<b>Teleceará</b> Presidente	Francisco A. Miranda	Tasso Jereissati (PSDB)	Indicado pelo PSDB
Diretor de Operações	Marcos Ferreira Gomes	Ciro Gomes (PSDB)	Irmão de Ciro Gomes
Diretor Financeiro	Lúcio Ferreira Gomes	Ciro Gomes (PSDB)	Irmão de Ciro Gomes
<b>Telesc</b> Presidente	Victor Konder Reis	Antônio Carlos Konder Reis (PFL)	Irmão do ex-Governador Antônio Carlos K. Reis (PFL) e primo de Jorge Bomhusen
Vice-Presidente	Geovah Amarante	PMDB	Ex-Deputado Federal e não eleito Deputado Federal
Diretor Financeiro	Enio Branco	PFL	Ex-Deputado Federal (PFL) e não eleito Deputado Federal
Diretor de Serviços	Francisco Afonso Vieira	Governador Paulo Afonso Vieira (PMDB-SC)	Irmão do Governador
<b>Telern</b> Presidente	Garibaldi Alves	Governador Garibaldi Alves Filho (PMDB)	Pai do Governador
Diretor Financeiro	Luiz Cláudio Macedo	PFL	Indicado pela cota do PFL-RN
Diretor Administrativo	Roberto Varela	PFL	Indicado pela cota do PFL-RN
Diretor de Engenharia	Gustavo Dias Neto	PSDB	Indicado pela cota do PSDB
<b>Telebahia</b> Presidente	Shizuo Arakawa	Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA)	Toda diretoria indicada por influência do PFL-BA
Diretor Administrativo	Henrique C. Vianna	Ex-Senador Luiz Vianna Filho	Neto do ex-Senador
<b>Teleamazon</b> Presidente	Manoel Montenegro Neto	PFL e PPR	Indicado pelo PFL e pelo PPR
Diretor Administrativo	Dionysio Paixão	Deputado Artur Neto (PSDB-AM)	Não concorreu a cargo

(continua)

## Quadro 4

Indicações políticas para os cargos de direção no Sistema Telebrás — dez./97

TELES ESTADUAIS E CARGOS DE DIREÇÃO	DIRIGENTES NOMEADOS	INDICAÇÃO POLÍTICA	CONDIÇÃO DO DIRIGENTE
<b>Telpe</b> Presidente Diretor de Serviços, de Administração e Recursos Humanos	Clodoaldo Torres ... ...	Senador Carlos Wilson (PSDB-PE) PFL PFL	Não concorreu a cargo Indicados pela cota do PFL Indicado pela cota do PFL
<b>Telepará</b> Presidente	Ambire Paul	Senador Jader Barbalho (PMDB-PA)	Candidato a cargo não eleito
<b>Telemapá</b> Presidente	Jonas Pinheiro Borges	PPB	Ex-Senador e candidato a Deputado Federal não eleito
<b>Telemat</b> Presidente	Eduardo Delamônica Freire	PSDB	Tem grande influência no PSDB estadual
<b>Telesergipe</b> Presidente	Acival Santos	PSDB	Ex-Deputado Estadual e não eleito Deputado Federal
<b>Telasa</b> Diretor Administrativo Diretor de Serviços	José Eduardo U. Lessa Celso Freitas Cavalcanti	Deputado José Thomaz Nonô (PSDB-AL) Senador Renan Calheiros (PMDB-AL)	Não foi candidato Não foi candidato
<b>Telpe</b> Diretor Financeiro Diretor Administrativo Diretor de Recursos Humanos	Ricardo Suassuna de Medeiros Vanildo Vasconcelos Aracilba Rocha	Senador Ney Suassuna (PMDB-PI) PMDB PMDB	Candidato a cargo não eleito Candidato a cargo não eleito Candidato a cargo não eleito
<b>Telepisa</b> Presidente Diretor de Recursos Humanos	Jesus Elias Tajra Marcelo Egito Coelho	PFL PPB	Ex-Deputado Federal e candidato não eleito Ex-Deputado e candidato não eleito
<b>Teleacre</b> Presidente	Adalberto Silva	PMDB	Ex-Deputado Estadual e candidato não eleito
<b>Telegoiás</b> Presidente	Ruy Brasil	PFL	Ex-governador do Estado e candidato não eleito

FONTE: TELECOM: Jornal das Telecomunicações (1997). São Paulo : Plano Editorial, p.40, dez. <http://www.eleicoes98.gov.br> Capturado em 16 out./98.  
GAZETA MERCANTIL (1998). São Paulo. (vários números).

Quadro 5

Principais metas do Plano Geral de Metas de Universalização  
para telefonia fixa e para telefones públicos

PRAZOS DE REALIZAÇÃO	PROPOSTA ORIGINAL DA ANATEL	METAS DEFINIDAS
Até 31.12.1999	26,0 milhões de acessos	25,1 milhões de acessos
<b>Metas de expansão da planta de acessos individuais da telefonia fixa comutada (1)</b>		
Até 31.12.2000	29,5 milhões de acessos	29,0 milhões de acessos
Até 31.12.2001	33,0 milhões de acessos	33,0 milhões de acessos
<b>Metas para implantar acessos individuais de telefonia fixa nas localidades</b>		
Com mais de 1.000 habitantes	Até 31.12.2001	Até 31.12.2001
Com mais de 600 habitantes	Até 31.12.2003	Até 31.12.2003
Com mais de 300 habitantes	Até 31.12.2005	Até 31.12.2005
<b>Metas de expansão da planta de telefones públicos</b>		
Até 31.12.1999	870 mil acessos	713,2 mil acessos
Até 31.12.2000	1.043 mil acessos	835,0 mil acessos
Até 31.12.2001	1.260 mil acessos	981,3 mil acessos
<b>Metas de densidade de telefones públicos (TPs/ 1.000 hab.)</b>		
Até 31.12.2003	10,0 TPs	7,5 TPs
Até 31.12.2005	10,5 TPs	8,0 TPs
<b>Metas para instalação de TPs em localidades com telefonia fixa individual</b>		
Até 31.12.1999	300m de distância máxima	800m de distância
Até 31.12.2001	-	500m de distância
Até 31.12.2003	-	300m de distância
<b>Metas para atender com TPs, com capacidade de originar e receber chamadas de longa distância e internacional, às localidades ainda não atendidas</b>		
Até 31.12.1999	20% das localidades com 100 habitantes	100% das localidades com 1.000 habitantes
Até 31.12.2001	40% das localidades com 100 habitantes	100% das localidades com 600 habitantes
Até 31.12.2002	60% das localidades com 100 habitantes	-
Até 31.12.2003	80% das localidades com 100 habitantes	100% das localidades com 300 habitantes
Até 31.12.2005	100% das localidades com 100 habitantes	100% das localidades com 100 habitantes

FONTE: DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (1998). Brasília, 18 maio.

REVISTA NACIONAL TELECOMUNICAÇÕES: RNT (1998). São Paulo : TelePress, p.30, jun.

(1) As metas de expansão da rede foram definidas por estados da Federação.

Quadro 6

Principais termos do contrato de concessão das operadoras de telefonia fixa

PRINCIPAIS ITENS DO CONTRATO	PROPOSTA ORIGINAL DA ANATEL	CONTRATO DEFINITIVO
<p><b>Sobre o contrato</b> Validade do contrato. Renovação do contrato.</p> <p>Pagamento pela renovação.</p>	<p>Até 31.12.2005. Por 20 anos, uma única vez.</p> <p>Pagamento anual de 2% do faturamento líquido, anualmente com vencimento em 30.04 de cada ano.</p>	<p>Não mudou: até 31.12.2005. Não mudou: por 20 anos, uma única vez. Mudou: pagamento bianual de 2% sobre o faturamento do último ano antes da data de pagamento. A primeira parcela em 30.04.2007, com base na receita de 2006.</p>
<p><b>Política de tarifas</b> Reajuste das tarifas.</p> <p>Redutor de ganhos de produtividade.</p> <p><b>Local</b> Até 31.12.2000 De 31.01.2001 a 31.01.2003 De 31.01.2004 a 31.01.2005</p> <p><b>Interurbana</b> Até 31.12.2000 De 31.01.2001 a 31.01.2003 De 31.01.2004 a 31.01.2005</p> <p><b>Internacional</b> Até 31.12.2000</p> <p>De 31.01.2001 a 31.01.2003 De 31.01.2004 a 31.01.2005</p> <p><b>TU-RL</b> Até 31.12.2000 De 31.01.2001 a 31.01.2003</p> <p>De 31.01.2004 a 31.01.2005</p> <p><b>TU-IU</b> Até 31.12.2000 De 31.01.2001 a 31.01.2003 De 31.01.2004 a 31.01.2005</p>	<p>Sistema de tarifação <i>price-cap</i>, com correção anual, pelo IGP-DI, e a primeira em jun./99, com base nas tarifas de abr./98.</p> <p>Sem redutor. Com redutor de 2%. Com redutor de 4% → total de 13,3%.</p> <p>Com redutor de 2%. Com redutor de 4%. Com redutor de 5% → total de 23,3%.</p> <p>Com redutor de 5%.</p> <p>Com redutor de 7%. Com redutor de 10% → total de 41,2%.</p> <p>Com redutor de 10%. Com redutor de 10%.</p> <p>Com redutor de 15% → total de 59,7%.</p> <p>Com redutor de 2%. Com redutor de 4%. Com redutor de 5% → total de 23,3%.</p>	<p>Não mudou: correção anual pelo IGP-DI a partir de jun./99.</p> <p>Não mudou: sem redutor. Mudou para 1%. Mudou para 1% → total de 4,9%.</p> <p>Não mudou. Não mudou. Não mudou → total de 23,3%.</p> <p>Mudou para 5% em 1999 e 15% em 2000. Mudou para 15%. Mudou para 15% → total de 64,2%.</p> <p>Mudou para 0%. Mudou para 5%, 10% e 15%, escalonados. Mudou para 20% → total de 53,5%.</p> <p>Não mudou. Não mudou. Não mudou → total de 23,3%.</p>

(continua)

Quadro 6

Principais termos do contrato de concessão das operadoras de telefonia fixa

PRINCIPAIS ITENS DO CONTRATO	PROPOSTA ORIGINAL DA ANATEL	CONTRATO DEFINITIVO
<b>Sanções</b> Multa por não cumprir o PGMU. Multa por impedir a competição e a interconexão.	Até US\$ 50 milhões.  Até US\$ 50 milhões.	Não mudou.  Não mudou.
<b>Tribunal arbitral</b> Decisões de última instância e sem recursos à Justiça comum.	Decide sobre tarifas, indenizações e sobre violação do direito econômico.	Não mudou.
<b>Política industrial</b> Obrigação de compra de equipamentos com tecnologia nacional.  Obrigação de compra de equipamentos produzidos no País.	Absorve 10% dos investimentos anuais das prestadoras de serviço local. Absorve 5% dos investimentos anuais das prestadoras de serviço de longa distância. A prestadora deve contratar desde que sejam equivalentes aos equipamentos estrangeiros.	Mudou. A concessionária obriga-se a consultar fornecedores independentes, inclusive nacionais, e basear sua escolha em critérios de preço e qualidade. Em caso de equivalência, a prioridade são os equipamentos e serviços produzidos no País e, dentre esses, os de tecnologia nacional.
<b>Capital estrangeiro</b>	Restrições à participação do capital estrangeiro.	Mudou para sem restrições à participação do capital estrangeiro.
<b>Plano básico</b> Tarifas de assinatura residencial, comercial e troncos. Serviço local – tarifa habilitação Taxa de mudança de endereço.	R\$ 10,00, R\$ 15,00 e R\$ 20,00. R\$ 50,00. R\$ 48,00.	Não mudou. Mudou para R\$ 80,00. Mudou para R\$ 62,40.

FONTE: DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (1998). Brasília, 3 jun.

TELECOM: Jornal das Telecomunicações (1998). São Paulo : Plano Editorial, p.26, jun.

REVISTA NACIONAL TELECOMUNICAÇÕES: RNT (1998). São Paulo : Tele-Press, p.24, jun.

Quadro 7

Grandes grupos nacionais candidatos ao leilão da Telebrás

BLOCOS BRASILEIROS	TELEFONIA CELULAR DA BANDA B	TELEFONIA FIXA E CELULAR DA BANDA A	POSIÇÃO
Fundos de pensão	Vencedor	Telefonia fixa e celular	Vencedor
Banco Opportunity	Vencedor	Telefonia fixa e celular	Vencedor
Construtora Andrade Gutierrez	Perdedor	Telefonia fixa e celular	Vencedor
Inepar S/A Indústria e Construções	Vencedor	Telefonia fixa e celular	Vencedor
Tim e Participações Ltda.	-	Telefonia fixa	Vencedor
Globo Comunicações e Participações S/A	Vencedor	Telefonia fixa e celular	Vencedor
Banco Bradesco S/A	Vencedor	Telefonia fixa e celular	Vencedor
Splice do Brasil – Telecom Eletrônica S/A	Vencedor	Telefonia fixa e celular	Vencedor
Macal Investimentos e Participações Ltda.	Ausente	Telefonia fixa e celular	Vencedor
Cowan (Vectra Empreendimentos e Participações S/A)	Perdedor	Telefonia celular	Perdedor
BC Algar (Ligtel S/A)	Vencedor	Telefonia celular	Perdedor
BR Participações S/A	Perdedor	Telefonia fixa e celular	Perdedor
Banco Bozano Simonsen	Perdedor	Telefonia celular	Perdedor
Banco Fator	Perdedor	Telefonia celular	Perdedor
RBS Participações S/A	Vencedor	Telefonia fixa e celular	Vencedor
Grupo Schahim (Schahim Telecomunicações)	Ausente	Telefonia celular	Perdedor
Promon	Perdedor	Telefonia celular	Perdedor
Construtel	Perdedor	Telefonia celular	Perdedor
Grupo Vicunha S/A	Vencedor	Telefonia celular	Perdedor
OESP	Pequeno vencedor	Telefonia celular	Ausente
Companhia Suzano Papel e Celulose	Vencedor	Telefonia celular	Ausente
Grupo Monteiro Aranha	Perdedor	Telefonia celular	Ausente
Construtora Camargo Correa	Perdedor	Telefonia celular	Ausente
Construtora Oderbecht	Perdedor	Telefonia celular	Ausente
Banco Unibanco	Perdedor	Telefonia celular	Ausente



Quadro 8

Os vencedores do leilão do Sistema Telebrás em 29.07.98

TELES	VENCEDORES	ORIGEM DO INVESTIDOR	POPULAÇÃO ATENDIDA E NÚMERO DE ACESSOS (milhões)	DENSIDADE TELEFÔNICA (%)	VALOR PAGO (R\$ milhões)	PREÇO PAGO POR LINHA (R\$)	ÁGIO (%)
Telesp Participações S/A (Telebrasil Sul)	Telefônica S/A — 56,6% Iberdrola — 7%  Bilboa Viscaya — 7% Portugal Telecom — 23% RBS Part. AS — 6,4%	Espanha Espanha  Espanha Portugal Brasil	34 hab. e 5,400 acessos	16,7	5 783	1 070,92	64,3
Tele Centro Sul Participações S/A (Solpart)	Telecom Itália — 81% Fundos Previ e Sistel e Banco Opportunity — 19%	Itália Brasil	27 hab. e 3,700 acessos	11,4	2 070	559,45	6,0
Tele Norte Leste Participações S/A (Telemar)	BNDESpar — 25,0% Fiago (La Fonte) — 19,9% Andrade Gutierrez — 11,27% Macal — 11,27% Grupo Inepar — 11,27% L.F. Tel — 11,0% BB Companhia de Seguros Aliança — 5% BB Brasil Veiculos — 5% Rivoli — 0,27%	Brasil Brasil Brasil Brasil Brasil Brasil Brasil Brasil Brasil	86 hab. e 7,700 acessos	8,0	3 434	445,97	1,0
Embratel (Startel)	MCI — 100%	USA	-	-	2 650	-	47,0
Telesp Celular Participações S/A	Portugal Telecom — 100%	Portugal	34 hab. e 1,348 acessos	4,0	3 588	2 661,72	226,0
Tele Sudeste Celular Participações S/A	Telefônica — 92,98%, Iberdrola — 6,98%  NTT Mobile — 0,02% Itochu Corporation — 0,02%	Espanha Espanha  Japão Japão	16 hab. e 0,598 acessos	3,7	1 360	2 274,24	138,6
Telemig Celular Participações S/A (Telepart)	Telesystems — 48%  Fundos (Previ e Sistel) — 24% Banco Opportunity — 21% Outros — 13%	Canadá  Brasil Brasil Brasil	15 hab. e 0,452 acessos	3,0	756	1 672,52	228,7
Tele Celular Sul Participações S/A	UGB Participações (Globo e Bradesco) — 48,2% Bitel Participações (Telecom Itália) — 51,8%	Brasil  Itália	14 hab. e 0,484 acessos	3,4	700	1 442,28	204,0
Tele Nordeste Celular Participações S/A	UGB Participações (Globo e Bradesco) — 48,2% Bitel Participações (Telecom Itália) — 51,8%	Brasil  Itália	25 hab. e 0,466 acessos	1,8	660	1 416,30	193,0
Tele Leste Celular Participações S/A	Iberdrola Energin — 62%  Telefônica — 38%	Espanha  Espanha	14 hab. e 0,211 acessos	1,4	428	2 028,43	242,4
Tele Centro Oeste Celular Participações S/A	Bid S/A (Spice do Brasil) — 100%	Brasil	14 hab. e 0,382 acessos	2,8	436	1 151,83	91,0
Tele Norte Celular Participações S/A (Telepart)	Telesystems International Wireless Inc — 48% Fundos Sistel e Previ — 18% Banco Opportunity — 21% Outros — 13%	Canadá  Brasil  Brasil Brasil	14 hab. e 0,207 acessos	1,5	188	908,21	108,9
CRT Celular	Telefônica de España e as coligadas CTC, Tasa e Citicorp — 83% Rede Brasil Sul — 6,3% Outros — 13,7%	Espanha  Brasil	7 hab. e 0,360 acessos	1,5	1 176	1 176,00	0,12

FONTE: PRIVATIZAÇÕES no Brasil — 1991/1999 (1999). Rio de Janeiro : BNDES.  
TELECOM: Jornal das Telecomunicações (1998). São Paulo : Plano Editorial, p.28, ago.  
REVISTA TELEBRASIL (1998). Rio de Janeiro, jul./ago.  
GAZETA MERCANTIL (1998). São Paulo, 30 jul.

Quadro 9

Empresas e consórcios vencedores na telefonia celular

ÁREAS	CONSORCIOS E/OU EMPRESAS DA BANDA B E PERCENTUAL	ORIGEM DO CAPITAL	VALOR PAGO (R\$ milhões)	CONSORCIOS E/OU EMPRESAS DA BANDA A E PERCENTUAL	ORIGEM DO CAPITAL	VALOR PAGO (R\$ milhões)
1 - SP Capital	<b>BCP</b> Bell South e Santabel — 44 Verbier (Banco Safra) — 44 Splice do Brasil S/A — 6 OESP — 6	USA Brasil Brasil Brasil	2 647,5	Portugal Telecom — 100	Portugal	3 588,0
2 - SP Interior	<b>TESS S/A</b> Telia Overseas — 49 Primav (ABC Algar) — 39 Erline — 12	Suécia Brasil Brasil	1 326,9			
3 - RJ e ES	<b>Algar (1)</b> Lightel (ABC Algar) — 70 Williams Telecom — 30	Brasil USA	1 508,9	Telefónica Tisa — 92,98 Iberdrola — 6,98 NTT Mobili — 0,02 Itochu Corp. — 0,02	Espanha Espanha Japão Japão	1 360,0
4 - MG	<b>Maxitel S/A</b> Stet Telecom — 43,15 Grupo Vicunha — 36,95 Globo e Bradesco — 20	Itália Brasil Brasil	520,0	Telesystems — 48 Previ e Sistel — 18 Banco Opportunity — 21 Outros — 13	Canadá Brasil Brasil Brasil	756,0
5 - PR e SC	<b>Global Telecom</b> DDI e coligadas — 30 Companhia Suzano — 30 Inepar — 21 Motorola — 14 Nissho Iwai Okinawa — 5	Japão Brasil Brasil USA Japão	773,9	<b>UGB e Bitel</b> Globo e Bradesco — 48,2 Telecom Itália — 51,8	Brasil Itália	700,0
6 - RS	<b>TELET</b> Bell Canada — 20 Telesystem Wireless — 20 Citybank — 9 Banco do Brasil — 3,26 Banco Opportunity — 3,26 Operate Participações — 3,26 Fundos de pensão — 41	Canadá Canadá USA Brasil USA Brasil Brasil	334,5	<b>CRT Celular</b> Telefónica España e coligadas CTC, Tasa e Citicorp — 73,7 Portugal Telecom — 20 RBS Participações — 6,3	Espanha Portugal Brasil	1 176,0

(continua)

Quadro 9

Empresas e consórcios vencedores na telefonia celular

ÁREAS	CONSÓRCIOS E/OU EMPRESAS DA BANDA B E PERCENTUAL	ORIGEM DO CAPITAL	VALOR PAGO (R\$ milhões)	CONSÓRCIOS E/OU EMPRESAS DA BANDA A E PERCENTUAL	ORIGEM DO CAPITAL	VALOR PAGO (R\$ milhões)
7 - DF, GO, TO, MS, MT, RD e AC	<b>Americel</b> Bell Canada — 20 Telesystem Wireless — 20 Citybank — 9 Banco do Brasil — 3,85 Banco Opportunity — 3,85 Operate Participações — 3,85 Fundos de pensão — 43,3	Canadá Canadá USA Brasil USA Brasil Brasil	338,8	<b>Bid</b> Bid S/A (Splice do Brasil) — 100	Brasil	436,0
8 - AM, RO, AP, PA e MA	Spice do Brasil S/A — ... Inepar S/A — ...	Brasil	61,0	Telesystems — 48 Sistel e Previ — 18 Banco Opportunity — 21 Outros — 13	Canadá Brasil Brasil Brasil	188,0
9 - BA e SE	<b>Maxitel S/A</b> Stet Telecom — 43,15 Grupo Vicunha — 36,95 Globo e Bradesco — 20	Itália Brasil Brasil	250,0	Iberdrola Energin — 62 Telefónica S/A — 38	Espanha Espanha	428,0
10 - PI, CE, RN, B, PE e AL	<b>BSE</b> Bell South/Bombshell — 44 Verbier (Banco Safra) — 44 Splice do Brasil — 6 OESP — 6	USA Brasil Brasil Brasil	555,5	<b>UGB e Bitel</b> Globo e Bradesco — 48,2 Telecom Italia — 51,8	Brasil Itália	660,0

FONTE: PRIVATIZAÇÕES no Brasil — 1991/1999 (1999). Rio de Janeiro: BNDES.  
DALMAZO, Renato A (1999). **As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações no Brasil**. Campinas: UNICAMP. cap.5 (Tese).

(1) A estrutura acionária até out./98 era outra: a Lightel (51%), a Korea Mobile Telecom (20%) e a Queiroz Galvão (29%), que saiu do consórcio. A Southwestern Bell adquiriu 40% da participação da Lightel em nov./98.

## Quadro 10

## Consórcios concorrentes das empresas-espelho da telefonia convencional

ÁREAS DE CONCESSÃO	PREÇOS DE REFERÊNCIA (R\$ milhões)	CONSÓRCIOS E PERCENTUAL	ORIGEM DO CAPITAL	VALOR PAGO (R\$ milhões)	DATA DO LEILÃO
<b>Região I</b> (RJ, MG, ES, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI, MA, PA, AP, AM, RR)	600	<b>Vésper S/A</b> Bell Canada — 34,4 Qualcomm — 16,25 WLL Internacional — 34,4 SLI Wireless — 12,5 Taquari Participações (Grupo Vicunha) — 2,5	Canadá EUA EUA Argentina Brasil	60,0	15.01.99
<b>Região II</b> (DF, RS, SC, PR, MS, MT, GO, TO, RO, AC)	500	<b>Global Village Telecom</b> Global Village Telecom — 78 (Magnum, Merrill Lynch, Gilat Satellite Networks e Clal) ComTech — 20 RSL Comunicatios — 2	Israel/Holanda  EUA EUA	0,10	27.08.99
<b>Região II</b> (Estado de São Paulo)	700	<b>Vésper (São Paulo)</b> Bell Canadá — 34,4 WLL Internacional — 34,4 Qualcomm — 16,2 SLI Wireless — 12,5 Taquari Participações Grupo Vicunha — 2,5	Canadá EUA EUA Argentina Brasil	70,0	23.04.99
<b>Região IV</b> (território nacional)	400	<b>Intelig</b> Sprint — 25 France Telecom — 25 The National Grid — 50	EUA França Inglaterra	55,0	15.01.99
<b>TOTAL</b>	2 200	-		185,0	-

FONTE: PRIVATIZAÇÕES no Brasil – 1991/1999 (1999). Rio de Janeiro : BNDES.

GAZETA MERCANTIL (1998). São Paulo. (vários números).

Tabela 1

## Condições da licitação da telefonia celular da Banda B

ÁREAS	REGIÕES	EXIGÊNCIAS		REFERÊNCIAS	
		Número de Acessos (milhões)	Patrimônio Líquido (R\$ milhões)	Tarifas sem Impostos (R\$)	Valor da Outorga (R\$ milhões)
1	SP – Região Metropolitana	1,8	60	84,43	600
2	SP – Interior	1,8	60	81,90	600
3	RJ e ES	1,5	50	87,15	500
4	MG	1,2	40	71,78	400
5	PR e SC	1,0	33	74,35	330
6	RS	1,0	33	78,80	330
7	GO, TO, MS, MT, RO, AC e DF	0,8	27	73,23	270
8	AM, RR, AP, PA e MA	0,6	20	84,66	200
9	BA e SE	0,7	23	83,09	230
10	PI, CE, RN, PB, PE e AL	0,7	23	78,38	230
<b>TOTAL</b>					<b>3 690</b>

FONTE: TELECOM: Jornal das Telecomunicações (1997). São Paulo : Plano Editorial, p.25, jan.

Tabela 2

Participação percentual dos investidores por origem do capital — 1999

OPERADORAS REGIONAIS	BRASIL	ESPA-NHA	PORTU-GAL	CANA-DÁ	EUA	ITÁLIA	FRAN-ÇA	INGLA-TERRA	JAPÃO	SUÉCIA	ARGEN-TINA	CO-RÉIA
<b>TELEFONIA FIXA</b>												
<b>Região I</b>												
Telefônica .....	6,4	70,6	23,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Canbrá (espelho) .....	2,5	-	-	34,4	50,1	-	-	-	-	-	12,5	-
<b>Região II</b>												
Tele Centro Sul .....	19,0	-	-	-	-	81,0	-	-	-	-	-	-
Em licitação .....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Região III</b>												
Tele Norte Leste .....	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Megatel (espelho) .....	2,5	-	-	34,4	50,1	-	-	-	-	-	12,5	-
<b>Região IV</b>												
Embratel .....	-	-	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-
Bonári (espelho) .....	-	-	-	-	25,0	-	25,0	50,0	-	-	-	-
<b>TELEFONIA CELU-LAR</b>												
<b>Área 1</b>												
Banda A .....	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Banda B .....	56,0	-	-	-	44,0	-	-	-	-	-	-	-
<b>Área 2</b>												
Banda B .....	51,0	-	-	-	-	-	-	-	-	49,0	-	-
<b>Área 3</b>												
Banda A .....	-	99,96	-	-	-	-	-	-	0,04	-	-	-
Banda B .....	80,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,0
<b>Área 4</b>												
Banda A .....	52,0	-	-	48,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Banda B .....	57,0	-	-	-	-	43,0	-	-	-	-	-	-
<b>Área 5</b>												
Banda A .....	50,0	-	-	-	-	50,0	-	-	-	-	-	-
Banda B .....	65,0	-	-	-	-	-	-	35,0	-	-	-	-
<b>Área 6</b>												
Banda A .....	6,3	73,1	20,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Banda B .....	51,0	-	-	40,0	9,0	-	-	-	-	-	-	-
<b>Área 7</b>												
Banda A .....	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Banda B .....	51,0	-	-	40,0	9,0	-	-	-	-	-	-	-
<b>Área 8</b>												
Banda A .....	52,0	-	-	52,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Banda B .....	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Área 9</b>												
Banda A .....	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Banda B .....	57,0	-	-	-	-	43,0	-	-	-	-	-	-
<b>Área 10</b>												
Banda A .....	50,0	-	-	-	-	50,0	-	-	-	-	-	-
Banda B .....	56,0	-	-	-	44,0	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: PRIVATIZAÇÕES no Brasil — 1991/1999 (1999). Rio de Janeiro : BNDES

## Bibliografia

- ALMEIDA, Márcio W. e CROSETTI, Pedro (1997). Telecomunicações. In: REZENDE, Fernando, DE PAULA, Tomás B. **Infra-estrutura: perspectiva de reorganização**. Brasília : IPEA.
- BRASIL. **Decreto n.2.534**, 2.4.1998. (Plano Geral de Outorgas).
- BRASIL. **Lei Específica**, n.9.295, de 1996. (Sobre serviço móvel celular).
- BRASIL. **Lei Geral das Telecomunicações**, n.9.072, 16.7.1997. (Sobre serviços de telecomunicações e órgão regulador).
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1995). **As telecomunicações e o futuro do Brasil: flexibilização do modelo atual**. Brasília.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1995a). **Reforma estrutural do setor de telecomunicações: programa de trabalho** (REST-01/95 e REST - 02/95). Brasília.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, MCKINSEY & Co., Inc. (1996). **Transformando o setor de telecomunicações do Brasil rumo ao século 21**. Brasília.
- COBB, Roger W., ELDER, Charles D. (1983). **Participacion in American Politics**. Baltimore. Johns Hopkins University.
- DALMAZO, Renato A. (1998). Política de serviço universal e liberalização das telecomunicações. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.19, n.1, p.181-217.
- DALMAZO, Renato A. (1999). **As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações no Brasil**. Campinas/ UNICAMP. (Tese).
- DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (1997/98). Brasília. (vários números).
- GAZETA MERCANTIL (1998). São Paulo. (vários números).
- GONÇALVES, Fernando (1997). Sistema de telecomunicações brasileiro. In: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Brasília.
- INDICADORES DIESP (1999). São Paulo : DIESP/FUNDAP, v.8, n.73, jul./ago.
- PETERS, Guy (...). **Agenda Setting and Public Policy**. S.n.t.
- PRIVATIZAÇÕES no Brasil – 1991/1999 (1999). Rio de Janeiro : BNDES.

REVISTA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES: RNT (1979-1998). São Paulo : TelePress. (vários números).

REVISTA TELEBRASIL (1979-1998). Rio de Janeiro. (vários números).

TAPIA, Jorge R. Bitton (1995). **A trajetória da política de informática brasileira**. Campinas : UNICAMP/Papirus.

TELECOM: Jornal das Telecomunicações (1990-1998). São Paulo : Plano Editorial. (vários números).

## **Abstract**

The text examines the organization of the competitive model in the area of telecommunication services in Brazil, the privatization process in the Telebras System and the crucial state mediations in the negotiations for the insertion of the private sector in the area. It starts from the viewpoint that decisions about the public policy of opening the sector were influenced, basically, by the interests of the actors involved, by their coalitions and alliances, by the modifications and recompositions engendered around the policy and by the crucial state mediations. The text intends to apprehend the actors' dynamics in the moment of their concrete actions by means of proposals, strategies, alliances and coalitions, alternatives and counter initiatives from the system of public, private and political actors, foreign agents, trade unions and others. The text treats the following topics: organization of the competitive model, the movement of the system of actors to consolidate their interests, the result of the privatization process and the new owners of telecommunications in Brazil.