

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**PRIVATIZAÇÃO vs. DESESTATIZAÇÃO:  
A ESCOLA AUSTRIACA O CASO DAS  
TELECOMUNICAÇÕES**

**MONOGRAFIA**

**Felipe Rosa da Silva**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2011**

# **PRIVATIZAÇÃO vs. DESESTATIZAÇÃO: A ESCOLA AUSTRIACA E O CASO DAS TELECOMUNICAÇÕES**

**Felipe Rosa da Silva**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Bacharel em Ciências Econômicas**.

**Orientador: Prof. Dr. Gilberto de Oliveira Veloso**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2011**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Departamento de Ciências Econômicas**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Monografia

**PRIVATIZAÇÃO vs. DESESTATIZAÇÃO:  
A ESCOLA AUSTRIACA E O CASO DAS TELECOMUNICAÇÕES**

elaborada por  
**Felipe Rosa da Silva**

como requisito parcial para a obtenção do grau de  
**Bacharel em Ciências Econômicas**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Gilberto de Oliveira Veloso, Dr.**  
(Orientador)

**Clailton Ataídes de Freitas, Dr. (UFSM)**

**Paulo Ricardo Feistel, Dr. (UFSM)**

Santa Maria, 08 de julho de 2011.

A minha mãe, exemplo eterno de vida  
e a minha namorada Camila.

“Não é exagero dizer que o mundo só se libertará de seu miasma de estatismo e que, na verdade, os economistas só retornarão a um sólido e correto desenvolvimento da análise econômica no dia em que, deixando o atoleiro em que hoje se encontram, alcançarem o elevado terreno que Mises preparou para nós”.

Murray N. Rothbard

## RESUMO

Monografia de Graduação  
Curso de Ciências Econômicas  
Universidade Federal de Santa Maria

### **PRIVATIZAÇÃO vs. DESESTATIZAÇÃO: A ESCOLA AUSTRIACA E O CASO DAS TELECOMUNICAÇÕES**

AUTOR: FELIPE ROSA DA SILVA

ORIENTADOR: PROF. Dr. GILBERTO DE OLIVEIRA VELOSO

Data e Local: Santa Maria, 08 de julho de 2011.

O presente trabalho pretende apresentar e esclarecer a recorrente confusão observada entre os processos de privatização e desestatização, demonstrando que os mesmos nem sempre acontecem conjuntamente e que essa condição é necessária para manutenção do livre mercado e da concorrência. Para isso, abordar-se-á o período de privatização dos anos 90 no Brasil em comparação às reformas liberais do governo da Primeira Ministra inglesa Margaret Thatcher no início dos anos 80 – estritas ao setor de telecomunicações. O principal motivador da pesquisa é demonstrar que quando um setor ou empresa é privatizado, torna-se indispensável uma genuína desregulamentação dos mesmos como condição necessária para a não formação de monopólios, relação essa que vai de encontro à literatura microeconômica convencional, que não difere esse processo, principalmente quando se estuda a privatização de um bem considerado natural. O princípio teórico que sustentará as afirmações decorrentes desse processo baseiam-se na teoria econômica da Escola Austríaca de Economia, em defesa do livre mercado, das liberdades individuais, baseado em organização democrática e na mínima intervenção governamental. Como consequência, busca-se demonstrar a eficiência superior do modelo de livre concorrência e, a partir disso, idealiza-se esse projeto no alcance do objetivo inicialmente proposto.

**Palavras-chave:** Desestatização. Privatização. Livre Mercado. Monopólio. Escola Austríaca.

## **ABSTRACT**

Graduation's Monograph  
Department of Economics

Santa Maria Federal University

### **PRIVATIZATION vs. DENATIONALIZATION: AUSTRIAN SCHOOL AND THE CASE OF TELECOMMUNICATIONS**

**AUTHOR: FELIPE ROSA DA SILVA**

**ADVISOR: PROF. Dr. GILBERTO DE OLIVEIRA VELOSO**

**Date and Place: Santa Maria, July 08, 2011.**

The present work intends to introduce and clear the recurring confusion observed between denationalization and privatization processes, demonstrating that they did not always happen together and that this condition is necessary to maintain the free market and the competition. For this, it will be discussed the privatization's period of the year's 90<sup>th</sup> in Brazil in comparison to the liberal reforms of British Prime Minister Margaret Thatcher government in the early '80s – the stringent telecommunications industry. The main reason for this research is to demonstrate that when an industry or company is privatized, it is indispensable a genuine deregulation of them as a necessary condition for the no formation of monopolies, relationship that goes against the conventional microeconomic literature, which does not differentiate this process, especially when studying the privatization of a well considered as natural. The theoretical principles that will support the statements arising from this process are based on economic theory of the Economics' Austrian School, in defense of free markets, individual freedoms, based on democratic organization and minimal government intervention. As a result, seeking to demonstrate the superior efficiency of free competition model and, from this point, envision this project to achieve the goal initially proposed.

**Keywords: Privatization. Denationalization. Free Market. Monopoly. Austrian School.**

## **LISTA DE FIGURA**

GRÁFICO 1 – Índice de qualidade das agências reguladoras do Brasil e Reino Unido (2008).....	60
GRÁFICO 2 – Proporção de famílias com computador e internet – Reino Unido e Brasil (2007-2008).....	63

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Empresas desestatizadas no Reino Unido entre 1979 e 1990 .....	39
TABELA 2 – Total de privatizações realizadas no Brasil na década de 90.....	45
TABELA 3 – Número de linhas telefônicas fixas instaladas a cada 100 habitantes - Brasil e Reino Unido (2007-2009) .....	61
TABELA 4 – Número de assinantes de telefonia celular a cada 100 habitantes - Brasil e Reino Unido (2007-2009).....	61
TABELA 5 – Quantidade de usuários com acesso a internet a cada 100 habitantes – Reino Unido e Brasil (2007-2009) .....	62
TABELA 6 – Comparação na velocidade de conexão (bit/seg.) da internet entre Brasil e Inglaterra (2007-2008) .....	62
TABELA 7 – Gastos com telefonia fixa no Brasil e no Reino Unido (2009) .....	64
TABELA 8 – Gastos com telefonia móvel no Brasil e no Reino Unido (2009) .....	64
TABELA 9 – Gastos com Banda Larga no Brasil e no Reino Unido (2009) .....	65

## **LISTA DE SIGLAS**

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.  
UIT – União Internacional de Telecomunicações.  
PND – Plano Nacional de Desestatização.  
PIB – Produto Interno Bruto.  
BT – British Telecom.  
DC – District of Columbia.  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.  
BC – Banco Central do Brasil.  
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações.  
LGT – Lei Geral das Telecomunicações.  
PGO – Plano Geral de Outorgas.  
PGUST – Plano Geral de Universalização do Serviço de Telecomunicações.  
CRT – Companhia Riograndense de Telecomunicações.  
C&W – Cable & Wireles.  
OFTEL – Office of Telecommunications.  
OFCOM – Office of Communications.  
PPP – Paridade de Poder de Compra.  
3G – Terceira Geração de Sistemas Móveis Celulares.  
PNBL – Plano Nacional de Banda Larga.  
BrT – Brasil Telecom.  
CTBC – Companhia de Telecomunicações do Brasil Central.  
ULL – Local Loop Unbundling.  
TC – Teoria da Captura.  
EA – Escola Austríaca de Economia.

## **LISTA DE APÊNDICES**

<b>APÊNDICE A – Um adendo “austríaco” a teoria da captura da Escola de Chicago.....</b>	<b>76</b>
<b>APÊNDICE B – O livre mercado genuíno e o direito de se formar cartéis.....</b>	<b>78</b>

## LISTA DE ANEXOS

<b>ANEXO A – As regiões de distribuição das operadoras de telefonia no Brasil.....</b>	80
ANEXO A1 – As regiões de distribuição das operadoras de telefonia fixa no Brasil...	80
ANEXO A2 – As regiões de distribuição da telefonia móvel no Brasil.....	81
<b>ANEXO B – O mercado de internet banda larga móvel (3G) no Reino Unido.....</b>	82
ANEXO B1 – Densidade de conexões ativas móveis no Reino Unido a cada 100 habitantes (2004-2009).....	82
ANEXO B2 – Nível de satisfação dos consumidores com a internet 3G no Reino Unido (%).....	83
<b>ANEXO C – Nível de satisfação dos consumidores britânicos com a prestação dos serviços de telecomunicações em 2005, 2009 e 2010 (%).....</b>	84
<b>ANEXO D – Nível de concentração no mercado de telecomunicações entre Brasil e Reino Unido.....</b>	85
ANEXO D1 – Concentração no mercado de telefonia móvel no Brasil (2009).....	85
ANEXO D2 – Concentração no mercado de telefonia móvel na Inglaterra (2009).....	86
ANEXO D3 – Concentração de mercado na prestação do serviço de internet banda larga no Brasil (2009).....	86
ANEXO D4 – Concentração de mercado na prestação do serviço de internet banda larga no Reino Unido (2009).....	87
ANEXO D5 – Concentração no mercado de telefonia fixa no Reino Unido (2009).....	87
ANEXO D6 – Concentração no mercado de telefonia fixa no Brasil (2009).....	88

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2 MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>19</b>
<b>2.1 Os ambientes de mercado em concorrência perfeita</b> .....	<b>19</b>
2.1.1 As restrições as ações empresariais. ....	19
<b>2.2 Concorrência perfeita x monopólio</b> .....	<b>20</b>
2.2.1 O modelo de concorrência perfeita, suas condições e implicações.....	21
2.2.2 O conceito de monopólio e monopólio natural .....	23
<b>2.3 Falhas de mercado ou falhas de governo: a abordagem da Escola Austríaca de Economia</b> .....	<b>25</b>
<b>2.4 Hayek e a inevitabilidade da planificação: o progresso técnico e a formação de monopólios</b> .....	<b>27</b>
<b>2.5 A competição cataláctica de Mises</b> .....	<b>30</b>
<b>2.6 Monopólios e preços monopolísticos: o legado de Mises</b> .....	<b>32</b>
<b>3 O PROGRAMA DE DESESTATIZAÇÃO BRITÂNICO</b> .....	<b>35</b>
<b>3.1 Aspectos históricos que influenciaram as reformas liberais de Thatcher</b> .....	<b>35</b>
3.1.1 O surgimento do <i>Thatcherismo</i> .....	37
3.1.1.2 A venda das estatais inglesas: dos objetivos aos procedimentos e resultados alcançados.....	38
<b>4 AS PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRAS</b> .....	<b>41</b>
<b>4.1 O Consenso de Washington e a sua influência na reabertura econômica brasileira</b> .	<b>41</b>
<b>4.2 As privatizações brasileiras: objetivos, procedimentos e resultados alcançados</b> .....	<b>42</b>
4.2.1 O Programa Nacional de Desestatização (PND): dos procedimentos, as empresas e setores privatizados.....	43
<b>5 PRIVATIZAR OU DESESTATIZAR? O CASO DAS TELECOMUNICAÇÕES</b> .....	<b>47</b>
<b>5.1 Nacionalismo, setores estratégicos e a criação da Telebrás</b> .....	<b>47</b>
<b>5.2 A privatização do Sistema Telebrás: características, resultados e procedimentos realizados</b> .....	<b>49</b>
5.2.1 A Lei Geral das Telecomunicações (LGT).....	50
5.2.1.1 A criação da Anatel e o seu papel na privatização das telecomunicações .....	51
5.2.2 Aspectos técnicos da venda da Telebrás.....	52
<b>5.3 O caminho para a desestatização: aspectos e características que influenciaram a venda da British Telecom</b> .....	<b>53</b>
5.3.1 A desestatização da British Telecom.....	54
5.3.1.1 A regulação do setor e os resultados da oferta pública de ações da British Telecom. .	56
<b>5.4 A evolução no marco regulatório: as diferenças entre Anatel e Ofcom</b> .....	<b>57</b>

5.4.1 O papel da Anatel e a forte regulamentação nas telecomunicações brasileiras.....	58
5.4.2 A reforma no marco regulatório britânico e o novo papel da Ofcom .....	58
<b>5.5 Resultados atuais das telecomunicações brasileiras e inglesas. Comparando aspectos regulatórios, concorrenciais e de qualidade no serviço prestado.....</b>	<b>60</b>
5.5.1 As discrepâncias nos custos das telecomunicações brasileiras e inglesas.....	63
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>70</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>76</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>80</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Não existe perfeição quando se trata do conhecimento humano. A onisciência é negada aos humanos. A ciência não garante uma certeza final e absoluta. Ela fornece bases sólidas dentro dos limites de nossas habilidades mentais, mas a busca pelo conhecimento é um progresso contínuo e infinito.<sup>1</sup>

Em nossa sociedade as preocupações econômicas são recorrentes. Desde um pequeno comerciante que está preocupado com a queda nas vendas a uma dona de casa que percebe o aumento dos preços no mercado, ou mesmo um grande empresário angustiado com a alta dos juros que afetam seus níveis de investimento, todos, a qualquer instante e a todo momento, por inúmeras vezes, relacionam-se com a economia sem saber ou sequer desejar essa interação.

Arelado a todo esse movimento econômico, está um componente onipresente em inúmeras discussões nos mais irrestritos lugares. A atuação governamental, social e/ou econômica, enraizou-se em nossa sociedade. Ao governo atribuem-se a causa e a solução de todos os problemas. Estudar o papel deste na vida das pessoas não é um tema novo ou pouco recorrente em economia; ao contrário, a discussão sobre o tamanho do Estado é latente e extremamente instigante e, portanto, não está esgotada.

Após essa análise e admitindo a presença do Estado na economia, o motivador do estudo passa a ser a dimensão do mesmo. É nesse contexto que está o objeto principal dessa pesquisa: o estudo acerca das estatais brasileiras ou dos setores da economia estatizados e, mais especificamente, o processo de privatização que se realizou na reabertura econômica do Brasil nos anos 90. Desta forma, a análise focal está em estudar as causas dos possíveis problemas no polêmico processo de venda das estatais.

O grande diferencial pretendido é primeiramente esclarecer a confusão cometida incessantemente quando se julga o processo de privatização das empresas brasileiras como um período de desestatização das mesmas. Busca-se, concomitantemente, demonstrar que a presença do governo nos setores e/ou empresas privatizadas em sua enorme maioria continuou, o que em nada caracteriza esse processo como desestatizador.

---

<sup>1</sup> CONSTANTINO, 2009, p. 25.

Logo, se o processo de desestatização não foi genuíno,<sup>2</sup> podemos encontrar nesse contexto uma possível explicação do porque a venda ou concessão das estatais não atingiram o objetivo provavelmente pretendido pelo governo. Dessa forma, abordaremos o princípio de livre mercado e da concorrência baseado na teoria Austríaca de Economia, no intuito de demonstrar a eficiência superior da livre concorrência genuinamente desestatizada e evidenciar que, ao contrário do aceito pela maioria dos analíticos do tema proposto, a geração de ineficiência e porventura de monopólios, não esta atrelada à entrega dessas empresas à iniciativa privada e, sim, ao fato de o governo não se retirar por completo do setor.

Tendo em vista a temática apresentada, pôde-se observar que todos esses movimentos de abertura econômica brasileira nos anos 90 trouxeram consigo questionamentos que estimularam contestações em defesa do nacionalismo econômico em contraposição ao livre mercado. Estas incertezas suscitaram a necessidade de entendermos porque o processo de privatização só é eficiente e eficaz e, portanto, efetivo, quando genuinamente desestatizado, ou seja, acompanhado de uma completa retirada estatal do setor?

Dessa forma, objetiva-se generalizadamente determinar que o processo de privatização só é efetivo quando seguido de uma completa desestatização do setor e, conjuntamente, comprovar que o livre mercado, quando realmente desregulamentado, não incorre em monopólios.

Para a consecução do objetivo apresentado, formulou-se uma serie de elementos específicos que auxiliam na elucidação do exposto até o momento, são eles: revisar a teoria microeconômica sob a ótica da Escola Austríaca de Economia, especificamente as diferenças conceituais sobre os processos de mercado e as formas de competição; analisar, à luz da mesma corrente de pensamento supracitada, o papel do governo quanto interventor da economia e das liberdades individuais, como referencial teórico imprescindível para a compreensão da eficiência do livre mercado; apresentar as reformas liberais implementadas na Inglaterra durante o governo da Primeira Ministra Margaret Thatcher, por serem essas um importante referencial empírico de um modelo de legítima desestatização dos setores privatizados; relatar os processos de privatização ocorridos no Brasil na década de 90, por serem os mesmos um exemplo de não desestatização dos setores privatizados; e, por ultimo, realizar uma análise comparativa entre as desestatizações inglesas e as privatizações brasileiras, com objetivo de demonstrar a eficiência superior do livre mercado.

---

<sup>2</sup> Para fins explicativos, o termo “genuíno” e suas derivações serão usados aqui no sentido puro da palavra, ou seja, segundo o latim *legitimus* = verdadeiro/natural. Ver PRIBERAM, 2011.

A justificativa encontrada para a resolução desse paradoxo, encontra-se na necessidade de diferenciarmos o equívoco recorrente e comumente aceito de que os processos de privatização necessariamente implicam em desestatização. É extremamente importante essa diferenciação, pois quando os mesmos não ocorrem simultaneamente, o princípio de livre mercado é distorcido, incorrendo em risco eminente de concorrência monopolística e conseqüentemente em prejuízos para a sociedade.

No meio acadêmico, essa pesquisa é extremamente relevante por trazer uma abordagem distinta sobre o conceito de privatização, desestatização e formação de monopólios, tornando o estudo fundamental para uma análise acadêmica mais embasada e criteriosa.

No que tange a sociedade, o estudo é importante por oferecer uma alternativa argumentativa ao intervencionismo econômico, ajudando a esclarecer o papel inerentemente privado de alguns setores da economia (mesmo os considerados como monopólios naturais), onde a intervenção estatal contribui apenas na formação de monopólios ou cartéis.

No intuito de apresentar uma investigação coesa e clara, cabe aqui uma rápida explicação sobre as terminologias que serão aplicadas. O termo “privatização” não será usado como sinônimo de desestatização, visto que é perfeitamente possível o governo ou entregar um setor à iniciativa privada e continuar regulando o mesmo (concessão), ou vender uma empresa estatal e continuar regulamentando o setor através de agências reguladoras. Essas ações do Estado impedem a concorrência, gerando distorções no livre mercado e na relação entre os agentes (consumidor e empresa). Por outro lado, quando houver referência a determinado processo como “desestatizador”, estar-se-á adotando a premissa de retirada completa do Estado e de todas as suas regulamentações.

Feito esse esclarecimento e no intuito de demonstrar o objetivo geral proposto, a metodologia utilizada no transcorrer dessa investigação, dar-se-á através de análise comparativa entre o período de desestatização, iniciado em 1983 na Inglaterra pela Primeira Ministra Margaret Thatcher, com o período de privatização das estatais brasileiras, estimuladas pelo Programa Nacional de Desestatização (PND).

A comparação entre as áreas que foram privatizadas e/ou desestatizadas ficará restrita (para fins de simplificação inerentes a uma monografia) as telecomunicações, exatamente em um setor onde a competição entre os mercados é considerada como um monopólio natural. É fundamentalmente nesses setores de maiores externalidades que as privatizações brasileiras diferem-se fundamentalmente das desestatizações inglesas. Não por acaso, é exatamente nesses mercados que os resultados econômicos e sociais são mais desastrosos.

Complementarmente torna-se importante esclarecer, para fins metodológicos, que o método científico analítico será o indutivo. Portanto, todas as análises estarão embasadas em referencial empírico como base comparativa que auxilie no encontro de uma verdade geral.

Porém, é fundamental ressaltar que a finalidade desse estudo é de cunho teórico. Não por acaso, usar-se-á como pesquisa toda a abordagem subjetiva da Escola Austríaca de Economia. Logo, será utilizada a pesquisa bibliográfica para pautar teoricamente esse projeto no que tange ao alcance dos objetivos propostos, usando métodos quantitativos ao serem apresentadas as privatizações inglesas e brasileiras. Posteriormente, através da comparação entre as mesmas, serão analisadas qualitativamente as diferenças econômicas de ambas, com o objetivo de encontrar as respostas à problemática dessa pesquisa.

A composição argumentativa que virá a frente está disposta em seis capítulos, a começar por este. O capítulo 2 compõe a delimitação teórica do trabalho, inicia-se com a literatura usualmente utilizada nos manuais de microeconomia sobre as formas de competição e, posteriormente, evolui para a abordagem microeconômica da Escola Austríaca sobre o mesmo arcabouço teórico. Os capítulos 3 e 4 formam a parte quantitativa do estudo, trazendo os dados estatísticos da reforma liberal inglesa no anos 80 e do período de privatização das estatais brasileiras, respectivamente. O quinto capítulo encerra a parte empírica do trabalho e consiste na comparação qualitativa entre as desestatizações inglesas e a privatizações brasileiras estritas ao setor de telecomunicações. O último capítulo apresenta as considerações finais.

## 2 MARCO TEÓRICO

### 2.1 Os ambientes de mercado em concorrência perfeita.

Em uma definição introdutória, porém imprescindível para a continuidade do estudo proposto até aqui, é importante abordar quais são os ambientes de mercado que um empresário depara-se frente às decisões de investir.

Toda firma em concorrência perfeita, defronta-se com duas decisões importantes: a escolha de quanto ela deverá produzir e a escolha do preço que ela deverá fixar. Se não existirem restrições para uma firma que maximiza lucros, ela provavelmente fixará um preço arbitrariamente alto e produzirá uma quantidade arbitrariamente grande de produto. Logo, esse tipo de ambiente concorrencial não pode ser considerado vantajoso ao consumidor, seja do ponto de vista social e/ou econômico. Todavia, não se pode afirmar o mesmo do ponto de vista do empresário já que é facilmente lógico imaginar que todo empregador gostaria que sua firma atingisse um nível de poder de mercado que lhe permitisse trabalhar com a maior margem de lucro possível e com a maior quantidade de produtos ofertados que o consumidor deseja demandar.

#### 2.1.1 As restrições as ações empresariais.

Visto a dificuldade de se imaginar um ambiente concorrencial tão irrestrito, cabe aqui ressaltar quais são os entraves que as firmas encontram ao definirem as suas ações concorrenciais.

Primeiro, elas enfrentam as restrições tecnológicas resumidas pela função de produção. Existem apenas algumas combinações factíveis de insumos e produtos, e mesmo a firma mais faminta por lucros tem que respeitar as realidades do mundo material.<sup>3</sup>

Em um segundo momento, as firmas enfrentam o que denomina-se como restrição de mercado, ou seja, uma firma pode produzir uma certa quantidade “ $q$ ” a um preço “ $p$ ” desde

---

<sup>3</sup> VARIAN, 1994, p. 403.

que a mesma oferte a quantidade que as pessoas desejam comprar. Portanto, pode-se chamar essa relação, segundo Varian (1994, p. 403), “de Curva de Demanda com a qual a firma se defronta”.

É sempre importante ressaltar que, até o momento, todas as nossas análises estão baseadas na incapacidade das firmas de influenciar nos preços ofertados por suas concorrentes, ou seja, elas encontram-se em um ambiente *puramente competitivo*,<sup>4</sup> onde os produtos são homogêneos. Logo, as mesmas preocupam-se somente com as quantidades produzidas individualmente dado o preço vigente no mercado.

Em suma, nesse ambiente concorrencial, as dificuldades das firmas encontram-se na escassez dos recursos (premissa econômica elementar), e, principalmente, na concorrência mútua entre as empresas, elemento fundamental na obtenção de ganhos de eficiência e eficácia na produção e consumo.

## **2.2 Concorrência perfeita x monopólio**

A teoria microeconômica oferece uma variedade imensa de situações e comportamentos distintos. Essa gama de flutuações torna o estudo da mesma fascinante e extremamente complexo, afinal, a análise das relações microeconômicas (por não estar atrelado a agregados) salienta ainda mais o alto grau de complexidade da ação humana. Ainda de forma bastante tênue, pode-se dizer que essas relações estão estreitamente associadas ao estudo da praxeologia e do conhecimento epistemológico da Escola Austríaca de Economia (elementos que serão estudados à frente com maior rigor).

Contudo, é interessante abordar primeiramente o conceito clássico da literatura microeconômica acerca do funcionamento dos mercados. Após descrever cada um, poder-se-á aprofundar o estudo com o objetivo de alcançar a(s) resposta(s) ao problema de pesquisa apresentado.

---

<sup>4</sup> Como o objetivo desse trabalho não é ater-se especificamente aos tipos de competição de mercado e sim ao estudo dos ambientes concorrenciais inerentemente atrelados a essa pesquisa, recomenda-se ao leitor interessado em aprofundar-se no assunto, a leitura de VARIAN, 1994, p. 404.

### 2.2.1 O modelo de concorrência perfeita, suas condições e implicações

Dentre as formas de concorrência estudadas, provavelmente o modelo de competição perfeita seja o menos tangível em termos reais de mercados. Isso ocorre devido a inúmeros fatores inerentemente complexos que estão presentes hoje nos mercados, características essas que impedem que as premissas do modelo sejam atendidas, tornando-o quase impraticável nos dias atuais.

Feito esse adendo empírico<sup>5</sup>, o que se pode dizer então sobre a concorrência perfeita? Qual a relevância do seu estudo para a ciência econômica? O primeiro argumento que se deve ressaltar é a diferença de abordagem do economista sobre mercados perfeitos, ou seja,

[...] os estudantes às vezes acham difícil compreender a princípio, porque a visão do economista é bem diferente do conceito de concorrência usado por seus parentes e amigos no mundo empresarial. Quando executivos empresariais falam de um mercado altamente competitivo, eles em geral estão se referindo a um mercado em que cada firma está bastante ciente de sua rivalidade em relação a alguns outros e em que publicidade, embalagem, modelo e outras armas competitivas são usadas para atrair negócios. A característica básica da definição de concorrência perfeita do economista é, em nítido contraste, sua impessoalidade. Nenhuma firma vê outra como um concorrente na visão do economista, porque há um número muito grande de fornecedores na indústria.<sup>6</sup>

Feita essa distinção conceitual, os mercados perfeitamente competitivos são definidos em quatro premissas específicas. A primeira delas trata especificamente da homogeneidade dos produtos, ou seja, em concorrência perfeita o produto de um ofertante é, necessariamente, igual ao dos outros vendedores desse setor; sendo assim, o comprador não os diferencia entre o vendedor “A” ou “B” desde que o preço seja o mesmo.

A segunda condição segundo Mansfield e Yohe (2006, p. 254) exige “que cada participante do mercado seja um comprador ou um vendedor, e seja tão pequeno em relação ao mercado inteiro que não possa afetar o preço do produto”. Essa premissa oferece uma relação forte, dado que um produtor ou comprador não têm poder de mercado para influenciar nos preços. A única forma de alteração dos mesmos, nessas condições, é se os produtores se unissem. Contudo, isso só é possível em um mercado altamente concentrado, sendo que, essa

---

<sup>5</sup> É importante ressaltar que um modelo não se torna inútil por não ser realista, a maioria dos manuais de microeconomia ratifica a importância do estudo do modelo de concorrência perfeita mesmo que alguns de seus pressupostos não sejam aplicados ao mundo real. Ver MANSFIELD; YOHE, 2006, p. 254.

<sup>6</sup> MANSFIELD; YOHE, 2006, p. 253-254.

cartelização do mercado rompe com o modelo de concorrência perfeita e os determinantes que estimulam tal situação serão abordados a frente.<sup>7</sup>

Ainda em relação à segunda premissa, é interessante diferenciar o que é um mercado muito ou pouco competitivo. É recorrente o pensamento de que um setor só é competitivo quando nele encontra-se um número grande de empresas, assim como um setor seria pouco competitivo por conter poucas empresas, esclarecendo:

Os termos *muito* e *pouco* referem-se não tanto ao número de firmas que existem num mercado, mas à interação competitiva entre elas. Existem “muitos” vendedores de um produto quando nenhuma firma possui um volume tão grande de vendas ou desfruta de uma posição de liderança do mercado capaz de ameaçar as demais firmas por suas ações e decisões. Cada firma é pequena o suficiente em comparação com o mercado como um todo, tornando-se quase uma entidade anônima inserida num ajuntamento de outras firmas similares. Em contrapartida, dizemos que existem “poucos” vendedores de um produto toda vez que as ações de uma firma influenciarem as ações e decisões das firmas rivais. O termo “pouco” significa apenas que o número de firmas existentes é pequeno o suficiente para que cada firma considere de suma importância prestar atenção nas ações e decisões tomadas pelas firmas rivais.<sup>8</sup>

A terceira premissa que incide sobre o modelo de competição perfeita, pode ser considerada como sendo a principal determinante para o que a literatura clássica julga como “falhas de mercado”. A livre entrada e saída de empresas, bem como a completa e irrestrita mobilidade dos fatores de produção (mão de obra, matérias primas, capital...) faz essa condição ser considerada inerentemente utópica.

O que se pressupõe aqui é que as empresas migram de um setor para o outro sem grandes custos e consequências, bem como os trabalhadores mudam-se entre regiões empregatícias com facilidade e sem burocracia, e, por último, o acesso a matérias primas não está monopolizado.<sup>9</sup> Tais características são dificilmente viáveis, pois essa premissa

[...] não é satisfeita com frequência em um mundo onde é preciso um considerável retraining para permitir que um trabalhador se mova de um emprego para o outro e onde patentes, grandes exigências de investimentos e economias de escala tornam difícil a entrada de novas empresas.<sup>10</sup>

Por último, é necessário que os proprietários de recursos, consumidores e firmas, tenham conhecimento perfeito dos dados econômicos e tecnológicos relevantes. Portanto, os

<sup>7</sup> No Apêndice B abordaremos a visão “austríaca” sobre o surgimento de cartéis no livre mercado puro (genuíno). Porém, essa pesquisa pretende identificar que os estímulos para formação de cartéis estão atrelados a ação governamental e, portanto, não se deve atribuir o surgimento dos mesmos às falhas de mercado. Ver IORIO; 1997, p. 74-87 passim.

<sup>8</sup> THOMPSON JR.; FORMBY, 2003, p. 175, grifo do autor.

<sup>9</sup> Kirzner contrapõe essa teoria, demonstrando que o acesso a matérias primas e recursos – por sua escassez – pode ser monopolizado no livre mercado puro e que essa composição competitiva é justa e auto-coordenativa. Ver KIRZNER, 1986, p. 77.

<sup>10</sup> MANSFIELD; YOHE, 2006, p. 254.

preços são completamente conhecidos pelos consumidores, os detentores de capital e de mão-de-obra sabem qual é a melhor forma de uso e de alocação dos seus recursos, assim como qual é a melhor rentabilidade para os mesmos, e as empresas devem conhecer todos os valores dos insumos ofertados e identificar todas as tecnologias presentes e relevantes ao seu mercado<sup>11</sup>.

Ou seja, segundo Mansfield e Yohe (2006, p. 254) “em seu sentido mais puro, a concorrência perfeita requer que todas essas unidades tomadoras de decisão econômica tenham um conhecimento preciso do passado, do presente e do futuro”.

### 2.2.2 O conceito de monopólio e monopólio natural

Pode-se afirmar, sem equívocos, que o principal motivador dessa pesquisa está inerentemente atrelado ao estudo desse tipo de mercado. Afinal, porque se formam monopólios? Como eles funcionam? Quem os incentiva? É a busca dessas respostas e de tantas outras que essa pesquisa se propõe.

Estudar esse tipo de “competição” é essencial para encontrar as respostas à problemática apresentada até aqui e alcançar os objetivos pretendidos com essa investigação. Logo, é necessário abordar todas as características desses mercados – afim de – pautar melhor os argumentos que virão a frente.

As características de um mercado “monopolizado” são claras e facilmente compreendidas. Em uma definição bem simples, pode-se dizer que o monopólio é, segundo Varian (1994), o extremo oposto à concorrência perfeita, ou seja, é uma estrutura industrial onde há apenas uma firma – um monopólio. Mansfield e Yohe (2006, p. 310) nos oferecem uma definição alternativa interessante e paralela: “um monopólio existe sempre que há uma única fonte de oferta”.

Contudo, até aqui apenas foi definido o monopólio. É imprescindível também ao presente estudo entender as condições de formação dos mesmos. Pode-se dizer que quatro fatores influenciam diretamente no fomento a essa estrutura competitiva. São eles:

---

<sup>11</sup> À frente veremos que Hayek desmistifica esse paradigma, demonstrando justamente o contrário, ou seja, que o conhecimento está disperso na sociedade e que cada indivíduo que a compõe possui uma pequena parcela do mesmo, tornando essa premissa de completo e perfeito conhecimento falaciosa. Ver HAYEK; 1990, p. 69-79 passim.

- O domínio ou pioneirismo tecnológico por parte de uma firma, de um insumo ou de uma matéria prima, essencial na fabricação de um determinado produto;
- Quando uma empresa consegue trabalhar com uma estrutura de custos médios que alcança um valor mínimo para um determinado nível de produto, sendo esse suficiente para atender a demanda de mercado a um preço lucrativo para a firma, a mesma pode tornar-se monopolista;
- Um terceiro fator é a obtenção, por parte de uma firma, de patentes sobre determinados insumos, ocasionando uma eminente posição monopolista da firma perante o mercado que a mesma produz;
- E, finalmente, uma empresa pode adquirir uma posição privilegiada (monopolista) frente a um setor, através de uma concessão governamental do mesmo, desde que esta conceda a autonomia na formação de preços e/ou retornos do capital investido, ao crivo governamental.<sup>12</sup>

Cada fator mencionado acima tem um alto grau de importância e auxilia na explicação dos diferentes casos de monopólio. Contudo, e por critérios já explicados, o trabalho se deterá na análise primordial do segundo caso<sup>13</sup>.

A análise de um setor considerado como natural é o principal objeto da teoria microeconômica que se pretende utilizar nessa pesquisa. Considera-se como um ambiente propício ao monopólio natural quando,

[...] os custos unitários de produção associados à produção em pequena ou média escala são tão altos a ponto de impedir a entrada de novas firmas no mercado, os consumidores estarão mais bem servidos se um único produtor for o responsável por toda a produção. Portanto, embora seja tecnologicamente factível a existência de duas, três ou mais firmas no mercado em consideração, é ineficiente do ponto de vista econômico ter mais de uma única firma nesse mercado. As indústrias em que tais situações ocorrem são definidas como *monopólios naturais*. Quando as condições de mercado favorecem a existência de um monopólio natural, geralmente o governo concede a única firma os direitos exclusivos para a exploração de um mercado em particular ou de uma determinada área geográfica; em contrapartida, o monopolista concorda em se submeter à regulação do governo para proteger os consumidores contra o uso abusivo do poder de monopólio. As firmas de serviços públicos são um exemplo típico de empresas de monopólio natural.<sup>14</sup>

Fica evidente, dado esse cenário econômico, que a hipótese mais contestável e, portanto, digna de um estudo maior é a afirmação de que, em tese, quando um setor

<sup>12</sup> Os riscos inerentes desse arranjo monopolístico estão atrelados a “captura” da agência reguladora por parte da empresa que possui a concessão, e os aspectos perniciosos dessa situação serão abordados no Apêndice A.

<sup>13</sup> O que não implica que a lei de patentes e o sistema de concessão de setores a iniciativa privada (terceiro e quarto fatores respectivamente) estejam à mercê da intervenção governamental na formação de monopólios. Ver MANSFIELD; YOHE, 2006, p. 311-312.

<sup>14</sup> THOMPSON JR. FORMBY, 1993, p. 191, grifo do autor.

caracteriza-se como monopólio natural é mais eficiente para o consumidor que a concorrência neste seja suprimida. Essa condição eficiente de Pareto<sup>15</sup> é obtida através da concessão do monopólio por parte do governo a uma empresa privada ou quando o próprio governo assume esses setores econômicos de maiores externalidades<sup>16</sup>. Mansfield e Yohe (2006, p. 311) endossam essa ideia afirmando que “o público com frequência insiste que o comportamento de monopólios naturais seja regulamentado pelo governo”.

Existem ainda diversas abordagens acerca do monopólio (seja ele natural ou não). Em uma definição complementar final a essa seção, é interessante abordar que a literatura usual também admite essa forma de competição de mercados como ineficiente, visto que,

[...] uma indústria competitiva opera num ponto onde o preço se iguala ao custo marginal. Uma indústria monopolizada opera num ponto onde o preço é maior que o custo marginal. Portanto, em geral, o preço será mais alto e o produto menor se uma firma se comportar como um monopólio do que se comportar competitivamente. Por essa razão, os consumidores estarão em pior situação numa indústria organizada como monopólio do que numa indústria organizada competitivamente.<sup>17</sup>

### **2.3 Falhas de mercado ou falhas de governo: a abordagem da Escola Austríaca de Economia**

Os mercados imperfeitos são superiores ao planejamento imperfeito.<sup>18</sup>

Na ciência econômica alguns paradigmas enraízam-se como as grandes árvores fazem junto ao solo. Estabelecidos, são difíceis de serem arrancados em sua origem. As recorrentes falhas de mercado, tão usualmente usadas como subterfúgios para explicar os mais diversos movimentos concorrenciais no sistema de produção capitalista, normalmente gozam de enorme aceitação no chamado *mainstream* econômico.

Uma das poucas escolas de pensamento econômico que não converge para essa ideia é a Escola Austríaca de Economia. Advinda do país que a denomina, a teoria austríaca de economia surge no século XIX com Carl Menger e a teoria da utilidade marginal do valor. Com seus estudos, Menger preconizou uma das escolas de caráter mais subjetivo da teoria

<sup>15</sup> Para uma definição detalhada do ótimo de Pareto, recomenda-se a explicação dada por VARIAN, 1994, p. 455.

<sup>16</sup> Ao leitor que deseja conhecer o conceito de externalidades com maior rigor, recomenda-se a leitura de RIANI, 2002, p. 34-38.

<sup>17</sup> VARIAN, 1994, p. 451.

<sup>18</sup> LAL, 1987, p. 131.

econômica, influenciando diretamente na continuidade e aprofundamento dos aspectos iniciados com a chamada *revolução marginalista*.

Os “austríacos” consideram os mercados como processos dinâmicos em que as trocas voluntárias entre um demandante (consumidor) e um ofertante (vendedor) são inerentemente imprevisíveis, dada a impossibilidade de conhecer os rumos da ação humana. Considerando-se que os mercados são compostos por indivíduos que trocam suas preferências a todo o instante e de forma desordenada. Como imaginar que ao tirarmos uma foto de um determinado instante, encontraremos na imagem desse momento estático todas as informações necessárias para saber o que a precedeu e o que acontecerá em uma suposta continuação da imagem fotografada?

A Escola Austríaca afirma que é (metaforicamente falando) exatamente assim que a maioria das escolas de pensamento econômico procedem em suas análises. Calculam e tentam prever, por exemplo, a competitividade de algum setor produtivo, considerando-o como um processo estático ou na melhor das hipóteses uniformemente variável. Em suma, o que a teoria austríaca afirma é que tais processos são intrinsecamente imprevisíveis, logo, se os são, evidentemente não estão em equilíbrio e portanto, estão sujeitos a distorções e falhas.

É admitindo essas imperfeições que a Escola Austríaca diferencia-se das demais em sua abordagem acerca das formas de competição (perfeita e monopolista).<sup>19</sup> Ao aceitar que os mercados, na melhor das situações, tendem ao equilíbrio sem nunca alcançá-lo, a teoria austríaca considera como normal as imperfeições ocorridas nesse dinamismo econômico em que os consumidores e empresários estão inseridos. Logo, se os critérios para a tomada de decisões são integralmente compostos pela ausência de certeza, a economia está sujeita a inúmeros e incalculáveis equívocos por parte dos agentes que a compõem. Esse movimento de tentativa e erro/acerto é o principal estímulo a atividade empresarial e ao fomento da competição em uma economia de mercado.

Portanto, aceitar e estudar as imperfeições ou distorções do mercado, rejeitando o modelo de concorrência perfeita é um grande pressuposto da teoria austríaca, no intuito de esclarecer o

[...] grave equivoco na afirmativa de que a Escola Austríaca “baseia” seus estudos de mercado no modelo de concorrência perfeita. Foram os austríacos os primeiros a afirmar que esse modelo não corresponde ao mundo real, em decorrência do irrealismo de suas hipóteses. De fato, nem a absoluta homogeneidade dos produtos, nem a informação perfeita por parte dos consumidores são hipóteses plausíveis, se

<sup>19</sup> Outras formas de competição como o oligopólio e o duopólio não serão aprofundadas, visto que, a análise teórica e empírica proposta nesse trabalho não ficará distorcida e incompleta, afinal – para a Escola Austríaca – essas duas formas de competição “não são tipos especiais de monopólio, mas, meramente, variantes para estabelecimento de preços monopolísticos.” (MISES, 1990, p. 426.)

desejamos explicar o mundo real. Tampouco o é a suposição de que, existindo um grande numero de vendedores, cada um deles não tem capacidade de influir nos preços, pois isto equivale a afirmar que o preço é formado sem a sua participação, o que é falso.<sup>20</sup>

Logo, o alicerce argumentativo que pauta as teses austríacas acerca dos mercados concorrenciais estão deduzidas da teoria da utilidade marginal do valor do produto.

Originalmente criada por Carl Menger<sup>21</sup>(1840-1921) em consonância com William Stanley Jevons (1835-1882) e Léon Walras (1834-1910), em períodos quase idênticos porem em países diferentes, essa teoria apresenta a exata relação de interação entre os agentes que parcimoniosamente tendem ao equilíbrio entre a oferta e a demanda, tornando desnecessária, segundo os austríacos, a utilização de modelos de concorrência convencionais (monopólio, oligopólio, concorrência monopolística e concorrência perfeita) utilizados nos manuais de microeconomia.

Portanto, para a Escola Austríaca o intervencionismo do Estado na produção e/ou consumo, como suposto agente provedor das necessárias correções às imperfeições, distorções e falhas apresentadas pela economia de livre mercado é contraproducente ao modo de produção capitalista. O corolário austríaco entende as “falhas de mercado” primeiramente, como processos resultantes de distorções extra mercados, ou seja, de natureza institucional e, posteriormente, verificada realmente alguma falha de mercado, as mesmas tendem a ser amplificadas (e não eliminadas) com a intervenção governamental.

## **2.4 Hayek e a inevitabilidade da planificação: o progresso técnico e a formação de monopólios**

Dentre o corpo acadêmico que compõe a Escola Austríaca de Economia, Friedrich August von Hayek (1889 – 1992) não está em posição de destaque apenas como referência a essa corrente de pensamento, e sim, ao que concerne toda a ciência econômica. Laureado com o Prêmio Nobel de Economia (1974) sua contribuição permeia os mais diferentes campos de conhecimento: da filosofia, a sociologia, do direito, a economia. Suas obras atravessaram o

---

<sup>20</sup> IORIO, 1997, p. 82.

<sup>21</sup> No intuito de não tangenciarmos o tema proposto nessa pesquisa, não abordaremos a fundo a teoria da utilidade marginal do valor, ao leitor interessado em aprofundar-se no assunto, recomenda-se a leitura de MENGER, 1983, p. 283-316.

século XX alertando para as contradições e inverdades que campeavam as ideias acerca da necessidade do planejamento central.

No que tange a essa pesquisa, Hayek procurou desmistificar (analisando profundamente a questão do conhecimento na composição dos processos de mercado) as ideias que circulavam no debate econômico atrelando a formação de monopólios ao progresso técnico.

Segundo Hayek, a ausência de completo conhecimento é característica inerente dos seres humanos. Sendo assim, a sociedade é composta por indivíduos que possuem uma pequena parcela (que não pode ser mensurada) de conhecimento. Logo, além de ser desproporcionalmente distribuído entre as pessoas, o mesmo está disperso em nosso meio, e por ser infinito, designa aos agentes a incumbência de buscá-lo incessantemente.

Pois bem, se essas características estão presentes em nosso ambiente, pode-se afirmar que a formação dos mercados é apenas um produto desse meio social - tal qual um espelho - reflete apenas as movimentações individuais na busca por conhecimento.

Hayek denominou essas ações como “*processos de descoberta*” dos meios de produção capitalista. Portanto, é exatamente a busca por conhecimento e a discrepância no montante que cada indivíduo possui de informação, que ocasionam as descobertas tecnológicas do mercado. Cada componente, seja demandante ou ofertante, deve estar alerta ao surgimento de novas oportunidades a fim de obter ganhos na alocação mais exata de suas ações, seja no momento de empreender ou de consumir.

Portanto, já se pode observar (dado a diferenças de conhecimento de cada indivíduo) que é exatamente esse componente que suscita a falta de equilíbrio nos processos de mercado (algo indesejável pelos neoclássicos, marxistas e keynesianos) e que geram, segundo a visão austríaca, os avanços tecnológicos presentes na sociedade. Partindo desse pressuposto, encontra-se exatamente nessa evolução o principal argumento em defesa do intervencionismo, como suposto fator de proteção a não formação de monopólios tecnológicos.

Hayek expõe o cerne desse pensamento.

Dos vários argumentos empregados para demonstrar a inevitabilidade da planificação, o mais usado é aquele segundo o qual as transformações tecnológicas foram tornando impossível a concorrência em campos cada vez mais numerosos, só nos restando escolher entre o controle da produção por *monopólios privados* ou o *controle pelo governo*. Esta idéia provém, sobretudo, da doutrina marxista da “concentração da indústria”, [...]: a causa de natureza tecnológica a que se atribui o surgimento do monopólio seria a superioridade das grandes firmas em relação às pequenas, devido à maior eficiência dos modernos métodos de produção em massa. Afirma-se que os métodos modernos criaram, na maior parte dos setores da economia, condições que permitem à grande empresa aumentar sua produção a custos unitários decrescentes, fazendo com que, em *todos os* países, ela possa oferecer preços mais baixos e expulsar a pequena empresa do mercado. Esse

processo continuaria até que em cada setor só restasse uma ou, no máximo, um número restrito de empresas gigantes. Tal argumento ressalta apenas um dos efeitos que às vezes acompanha o progresso tecnológico, menosprezando outros que atuam no sentido contrário, e não é confirmado por um exame cuidadoso dos fatos.<sup>22</sup>

As contestações a esse argumento advêm exatamente do mesmo princípio (exposto acima) a favor do planejamento. Hayek resgata e aplica o problema epistemológico de ausência do conhecimento por parte dos agentes (explicados no início dessa seção) e questiona: como garantir que os “planejadores” da defesa econômica contra o monopólio tecnológico, possuam o conhecimento necessário para dirigir essa tão numerosa e complexa sociedade? Logo, um controle central eficiente nessas condições de mercado torna-se inviável, visto a incapacidade do planejador de possuir conhecimento suficiente para gerir um ambiente onde a divisão do trabalho, cada vez mais intensa, faz da sociedade um arranjo ainda mais complexo.

Portanto, a suposta solução de conceder a uma empresa o monopólio de um setor ou mesmo estatizá-lo por completo, suprime a concorrência e conseqüentemente, exclui o único mecanismo de informação que os agentes dispõem para melhor alocar os fatores de produção e consumo, o “*sistema de preços*”. Hayek explica a sua importância no processo de mercado.

[...] a descentralização tornou-se necessária porque ninguém pode equilibrar de maneira intencional todos os elementos que influenciam as decisões de tantos indivíduos, a coordenação não pode, é claro, ser efetuada por "controle consciente", mas apenas por meio de uma estrutura que proporcione a cada agente as informações de que precisa para um ajuste efetivo de suas decisões às dos demais. E, como nunca se podem conhecer todos os pormenores das modificações que influem constantemente nas condições da oferta e da procura das diferentes mercadorias, e nenhum órgão tem a possibilidade de reuni-los e divulgá-los com suficiente rapidez, torna-se necessário algum sistema de registro que assinala de forma automática todos os efeitos relevantes das ações individuais - sistema cujas indicações serão ao mesmo tempo o resultado das decisões individuais e a orientação para estas. É justamente essa a função que o *sistema de preços* desempenha no regime de concorrência, e que nenhum outro sistema sequer promete realizar.<sup>23</sup>

Logo, segundo o conceito “hayekiano”, em um livre mercado é a própria concorrência que assegura aos consumidores que esse hipotético monopólio tecnológico não seja invulnerável. Mesmo sendo admissível que economias de escala são formadas em vista de inovações tecnológicas e que essa situação possa induzir a concentração industrial de um determinado setor, não se pode concluir que isso seja um fator de barreiras a entrada de novos concorrentes. Em um livre mercado todos os empresários estão expostos a competição e

<sup>22</sup> HAYEK, 1990. p. 64-65 passim, grifo nosso.

<sup>23</sup> Ibid., p. 68, grifo nosso.

qualquer ação deliberada, ou não, pode demovê-los de uma suposta condição privilegiada no mercado.<sup>24</sup>

Sendo assim, a ideia de que é função do governo estimular a concorrência ou regulamentá-la, em nome de uma melhor oferta de recursos de um setor em prol do “bem estar social”, é equivocada. Hayek é enfático ao afirmar, o governo não é empresário.<sup>25</sup>

## 2.5 A competição cataláctica de Mises

Ludwig von Mises (1881-1973) foi um dos maiores economistas do século XX. Seu legado para a ciência, assim como para a Escola Austríaca é imensurável e felizmente perpétuo. Em sua obra magna, “Ação Humana: um tratado de economia”, ele dissecou os sistemas capitalista, socialista e intervencionista, através do estudo da ação humana ao qual ele denominou como praxeologia, com uma clareza e limpidez literária superior.

Estritamente no que tange essa pesquisa, Mises, no começo do século, já alertava para as inúmeras distorções etimológicas e teóricas que se alastravam nos meios acadêmicos e na sociedade acerca dos monopólios. Essas ideias atravessaram o século e hoje continuam campeando livremente nos debates econômicos, nas salas de aula e nos manuais tradicionais de economia.

Com nitidez irrepreensível, Mises inicia o debate econômico acerca do monopólio e da suposta necessidade da intervenção estatal no combate ao mesmo, introduzindo o conceito de *competição cataláctica* a qual, segundo ele, advém da eterna luta (no sentido metafórico)

---

<sup>24</sup> Hayek reitera as benesses características desse conceito de competição, baseado no estudo feito pela Comissão Provisória de Economia Nacional norte-americana - ao qual o autor classifica como imparcial frente ao liberalismo. A pesquisa minuciosa realizada por essa Comissão relata a não ocorrência de desaparecimento da concorrência em função da maior eficiência dos métodos de produção em larga escala. A mesma instituição ainda observa, que os principais componentes na formação de monopólios são resultados de conluios promovidos pelas políticas governamentais e recomenda a abolição das mesmas, como requisito fundamental para o restabelecimento da concorrência. O relatório completo encontra-se em: Final Report and Recommendations of the Temporary National Economic Committee. 77» Legislativa, 1ª Sessão, Documento nº 35 do Senado, 1941, p. 89. (apud HAYEK, 1990, p. 65-66)

<sup>25</sup> Kirzner complementa essa análise “hayekiana”, admitindo que um produtor pode alcançar uma posição monopolista de um determinado insumo, tecnológico ou não, no curto prazo. Porém, isso não lhe garante imunidade competitiva, pois mesmo que este possua exclusividade na oferta do produto, outros bens substitutos podem surgir competindo indiretamente com o produto ofertado pelo monopolista. Evidentemente, que esse arranjo não é pernicioso aos consumidores, visto que, o mercado dessa forma se expande e a gama de produtos e serviços torna-se maior. Tornando desnecessária qualquer intervenção governamental no livre mercado. Ao leitor interessado em aprofundar-se nesse aspecto específico do monopólio, recomenda-se a leitura de KIRZNER, 1986, p. 36-96, passim.

entre os agentes que compõem a economia de mercado. Ou seja, a *competição cataláctica* é um estado de ação entre pessoas que querem superar umas às outras. Sendo assim, a mesma não aniquila aqueles que perdem espaço para os que vencem, mas os realoca ou direciona a um local mais modesto e condizente com as suas realizações e capacidades dentro do sistema social.

Com bem explicou Mises,

[...] na economia de mercado, a competição se manifesta no fato de que os vendedores devem superar uns aos outros pela oferta de bens e serviços melhores e mais baratos, enquanto que os compradores devem superar uns aos outros pela oferta de preços mais altos.<sup>26</sup>

Portanto, no campo cataláctico a competição nunca será uniforme. Sempre existirá escassez de bens, de fatores de produção e de serviços econômicos. Isso inexoravelmente restringe a competição tornando-a um exercício de conhecimento infinito por parte dos empresários no processo dinâmico de mercado.

Logo, seria falacioso pensar que desse conceito cataláctico de competição emergem as barreiras a entrada e saída, assim como qualquer outro entrave à competição. Mises evidenciava isso, enfatizando que,

[...] a competição cataláctica, um dos traços característicos da economia de mercado, é um fenômeno social. Não é um direito, garantido pelo Estado e pelas leis, que torne possível a cada indivíduo escolher, à sua vontade, o lugar na estrutura da divisão do trabalho que mais lhe agrade. Atribuir a cada um o seu lugar próprio na sociedade é tarefa dos consumidores que ao comprar ou abster-se de comprar estão determinando a posição social de cada indivíduo. A soberania do consumidor não diminui quando são concedidos privilégios a indivíduos na qualidade de produtores. A entrada num determinado setor industrial é virtualmente livre aos recém-chegados, somente na medida em que os consumidores aprovelem a expansão desse setor, ou na medida em que os recém-chegados superem, por um atendimento melhor aos desejos do consumidor, os já estabelecidos. Investimento adicional só se justifica na medida em que satisfaça às mais urgentes necessidades dos consumidores, entre aquelas que ainda não foram atendidas. Se as instalações existentes são suficientes, seria desperdício investir mais capital na mesma indústria. A estrutura de preços do mercado induz os novos investidores a outros setores.<sup>27</sup>

Mises ainda complementa, explicando que o suposto poder econômico das empresas estabelecidas a mais tempo em um setor não é um fator que impede a entrada de novas firmas, assim como não diminui a competição inerentemente latente que o livre mercado proporciona pela ameaça de concorrentes potenciais. Uma empresa solitária sempre terá a ameaça concorrencial, seja em seu setor, seja na oferta de produtos substitutos de outras empresas.

---

<sup>26</sup> MISES, 1990. p. 382.

<sup>27</sup> Ibid., p. 383.

Não fosse assim, as companhias de estradas de ferro dado o seu tamanho e o seu alto “poder” econômico, inibiriam a entrada e a oferta de novos produtos como, por exemplo, o avião e o automóvel. No entanto, não foi isso que se verificou. Tais meios de transporte não só surgiram como suas indústrias prosperaram indefinidamente.

Porém, esses conceitos de limitação competitiva continuam presentes em nossa sociedade. Mises na época já os observava.

Hoje as pessoas afirmam o mesmo em relação a vários setores dominados por grandes empresas: ninguém pode concorrer com elas; são muito grandes e muito poderosas. Competição, entretanto, não significa que qualquer um possa prosperar simplesmente pela imitação do que outras pessoas fazem. Significa a possibilidade de servir os consumidores através da oferta de algo melhor e mais barato, sem que haja restrição acarretada pelos privilégios concedidos àqueles cujos interesses estabelecidos são afetados pela inovação. Um recém-chegado que quiser desafiar os interesses estabelecidos das firmas existentes precisa sobretudo de massa cinzenta e de ideias. Se o seu projeto é capaz de satisfazer os mais urgentes entre os desejos ainda não atendidos dos consumidores, ou de fornecer bens por um preço mais barato do que os que os fornecedores existentes oferecem, será bem sucedido, apesar do tão falado tamanho e poder das firmas mais antigas.<sup>28</sup>

Essa característica competitiva da economia de mercado geralmente é pouco compreendida e conseqüentemente pouco aceita pelos socialistas e keynesianos. E contra isso nada se tem a fazer. Um diagnóstico mal feito necessariamente implica em uma receita equivocada e nesses casos a economia é caprichosamente cruel com aqueles que tentam burlar suas leis.

## **2.6 Monopólios e preços monopolísticos: o legado de Mises.**

A teoria econômica que discorre sobre o monopólio é vasta e possui inúmeras interpretações nas mais diversas escolas de pensamento econômico acerca de sua formação, incentivo e definição.

Um dos *insights* mais interessantes sobre monopólios é o da Escola Austríaca, especificamente o introduzido por Mises diversas vezes em suas notáveis obras. Os conceitos diferem evidentemente do setor e de como o analisamos. Como distinção fundamental, é necessário abordar os diferentes tipos de organização econômica que pode ser considerado como um monopólio. A primeira definição é a mais perversa socialmente e economicamente falando. Mises a define como,

---

<sup>28</sup> MISES, 1990, p. 384.

[...] um estado de coisas no qual o monopolista, seja ele um indivíduo ou um conjunto de indivíduos, tem o controle exclusivo de algo que é vital para as condições de sobrevivência do homem. Este monopolista tem o poder de matar de fome todos àqueles que não obedecem às suas ordens. Determina, e os outros não têm alternativa: ou se submetem ou morrem. Em tal situação de monopólio, não há nem mercado nem competição cataláctica. O monopolista é o senhor e os outros são escravos inteiramente dependentes das suas boas graças. Não há necessidade de se estender sobre este tipo de monopólio. Ele não tem nenhuma relação com uma economia de mercado. Basta dar um exemplo: um estado socialista universal exerceria esse monopólio absoluto e total; teria o poder de arrasar seus oponentes, fazendo-os morrer de fome.<sup>29</sup>

Como bem salientou Mises, por não se tratar de algo factível, o presente trabalho não discorrerá em demasia sobre essa situação monopólica.

A segunda hipótese de organização monopolística é a que observa um monopólio em função da diversidade de produtos. Ou seja, na economia de mercado, em quase todas as situações, encontramos uma não homogeneidade dos produtos. Microeconomicamente falando, em sua grande maioria, não se encontram no mercado substitutos perfeitos entre os produtos ofertados, logo, a rigor, todo o produtor detém sobre o seu produto uma relação de monopólio, visto que os produtos de cada indústria são mais ou menos diferentes<sup>30</sup>.

Porém, mesmo que essa hipótese seja plausível, nesse contexto teríamos monopolistas por toda a parte e em grande número. Essa condição monopólica não os garante privilégios ou vantagens no funcionamento do mercado e na formação de preços, visto que a diferenciação dos produtos viria por neutralizar essa suposta condição monopólica.

O conceito mais relevante sobre monopólios, por ser extremamente viável do ponto de vista teórico e uma alternativa interessante à teoria microeconômica convencional é o aplicado por Mises. Segundo ele,

[...] o monopólio, nessa segunda acepção da palavra, torna-se um fator para a determinação dos preços, somente se a curva da demanda do produto monopolizado tiver uma forma específica. Se as condições são de tal ordem que o monopolista possa assegurar para si mesmo maiores receitas líquidas, ao vender uma quantidade menor de seu produto por um preço mais elevado em vez de vender uma quantidade maior por um preço mais baixo, estamos diante de um *preço monopolístico* maior do que o preço que o produto alcançaria no mercado, se não houvesse o monopólio. Os preços monopolísticos são um importante fenômeno do mercado, enquanto que o monopólio em si só tem importância se puder resultar na formação de preços monopolísticos.<sup>31</sup>

Logo, para os adeptos desse conceito “misesiano”, o princípio gerador de ineficiência social e econômica não está no fato de uma empresa ofertar sozinho um determinado produto.

<sup>29</sup> MISES, 1990, p. 386.

<sup>30</sup> Outros economistas austríacos complementam essa definição de monopólio, ao leitor interessado em aprofundá-la, recomenda-se a leitura de ROTHBARD, 1970, p. 590.

<sup>31</sup> MISES, op. cit., p. 387, grifo do autor.

O monopólio só onera a economia se a empresa conceber uma curva de demanda que lhe permita ofertar quantidades menores a preços maiores do que os considerados competitivos, sem atrair concorrentes ao setor.<sup>32</sup>

Pois bem, mas o que faz desse monopolista um proibidor da entrada de novas empresas? A conclusão da Escola Austríaca é veemente. O governo é o principal gerador dos monopólios e de todos os privilégios concorrenciais que os mesmos concedem as empresas, portanto, não cabe a ele (governo) combatê-los. Em síntese,

[...] só se pode dizer que existem monopólios em decorrência da concessão de privilégios, diretos ou indiretos: o criador dos monopólios é o Estado e, sendo assim, é absurdo que ele pratique “políticas antimonopolistas”; na realidade, o que ele deve fazer é, simplesmente, abolir as leis – ou melhor, as legislações (*Thesis*) – que estabeleceram os monopólios. O ponto crucial, então, é que não existem monopólios invulneráveis, a menos que eles sejam protegidos pelo Estado. As causas comumente apontadas como geradoras de monopólios têm a característica comum de serem temporárias; o que gera os monopólios não é o capitalismo, nem a competição, mas o Estado.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Os críticos dessa teoria defendida por Mises argumentam sobre qual é a definição correta de “preços competitivos” e “preços monopolísticos”. Mises admite problemas de cunho teórico subjetivo sobre essas terminologias citadas. Porém, explica que dada à aceitação dos mesmos é extremamente difícil que se substituam essas terminologias. O que não dá o direito de que sejam feitas interpretações errôneas, entrelaçando à formação de preços competitivos a ausência de competição. Mises ressalta que todas as mercadorias competem com as outras mercadorias e, portanto, o monopolista não está imune a *competição cataláctica*, ou seja, quanto mais alto esse fixa o preço, maior será a quantidade de consumidores potenciais que comprará outros bens. Ver MISES, 1990, p. 387-389 passim.

<sup>33</sup> IORIO, 1997, p. 83-84.

## 3 O PROGRAMA DE DESESTATIZAÇÃO BRITÂNICO

### 3.1 Aspectos históricos que influenciaram as reformas liberais de Thatcher

A década de 70 representou um período em que as grandes economias mundiais sucumbiram em meio a crises contínuas – em sua maioria – atreladas as “falhas de mercado” supostamente inerentes ao capitalismo. Em contramão a essa análise, a quantidade de países (essencialmente do continente europeu) que se encontravam sob forte miasma estatizante, evidenciavam ao mundo e aos seus líderes, que os aspectos descoordenadores que permeavam os anos setenta, poderiam não estar necessariamente relacionados a um processo cíclico do capitalismo.

Inclusa nesse cenário, a Inglaterra deparava-se com uma economia interna sob forte viés estatal. As políticas de nacionalização de diversas empresas inglesas foram impulsionadas em meados dos anos 60 e – capitaneadas pelo Partido Trabalhador – intensificaram-se na década seguinte. Pouco antes do início do programa de desestatização da Primeira Ministra Margaret Thatcher, as estatais inglesas respondiam por 11,5% do PIB britânico, 14,4% dos investimentos totais na economia, 15,4% da formação bruta de capital fixo e 10% do índice de preços no varejo.<sup>34</sup>

Alem disso.

As empresas empregavam, aproximadamente, 1,5 milhão de pessoas e dominavam os setores de transportes, energia, comunicação, aço, e construção naval. A nacionalização foi muitas vezes acompanhada de criação de monopólios artificiais. Ela representava um ato político, pelo qual se acreditava viabilizar uma distribuição de renda e riqueza mais equitativa e aumentar a prosperidade geral da nação. Entretanto, o desempenho das empresas estatais ficou muito aquém do esperado. Desde meados da década de 60, o retorno total sobre o capital emprestado nas estatais inglesas foi significativo e consistentemente menor que o do setor privado, mesmo considerando-se os subsídios. A partir do início da década de 70, a situação deteriorou-se mais ainda e o retorno agregado destas empresas sobre o capital esteve próximo de zero.<sup>35</sup>

Não obstante a esses resultados desastrosos apresentados pelas empresas nacionalizadas. O governo britânico ainda almejava que o controle por parte do Estado desses

---

<sup>34</sup> Ver DWECK, 2000, p. 151.

<sup>35</sup> BRITO, 1989, p. 61.

setores, atenuaria a alta no índice geral de preços, auxiliando no combate a inflação pelo lado da oferta.

Porém, o monopólio setorial garantido pelo governo inglês, culminou em resultados perniciosos para a economia britânica. A ausência de competição, conjuntamente ao descaso com os consumidores advindos da dependência destes para com o monopolista, desestimulou as estatais a controlar e reduzir os custos operacionais. O resultado desse arranjo governamental foi previsível. Com os custos em crescimento incessante, as empresas nacionalizadas constantemente reajustavam os preços acima do índice geral médio do varejo, tornando a política governamental de combate à inflação pelo lado da oferta, ineficiente.

Em conseqüência disso, e seguindo fielmente o corolário intervencionista, o próximo passo governamental também não foi surpreendente. As políticas de controle de preços<sup>36</sup> que foram aplicadas aos setores nacionalizados na tentativa de frear esse processo inflacionário, resultaram em inevitáveis e sucessivos períodos de ajustamentos drásticos nos níveis de preços, algo que, evidentemente, desagradava aos consumidores e depunha contra as pretensões do governo trabalhista.

No âmbito da produção os resultados também não foram satisfatórios.

O desempenho dessas indústrias em termos de produtividade e de custos de mão de obra também se apresentou insatisfatório. Os sindicatos do setor público tiveram extraordinário sucesso em obter vantagens em face do seu alto poder de barganha geradas pelas condições de monopólio. Na maioria das empresas estatais, os custos com mão de obra *per capita* cresceram mais rapidamente que a média nacional no período de 1970/71 a 1982/83 e, em muitos casos, sem o aumento de produtividade correspondente. Os resultados de uma comparação direta de empresas públicas com suas correspondentes no setor privado indicam pior desempenho; elas usam trabalho e capital de maneira pouco eficiente e são menos rentáveis. A política de capitalização destas empresas também contribui para o seu fraco desempenho. Suas necessidades de recursos e empréstimos dependem de autorização do governo, confundido-se com outras formas de empréstimo ao setor público. Como a responsabilidade primeira de um governo é para a economia como um todo, infelizmente existem situações em que as necessidades das empresas públicas têm de se subordinar à política macroeconômica. Suas reivindicações, que podem ser totalmente justificadas em termos comerciais, têm sempre de ser consideradas sob a ótica do gasto público. O resultado final desse sistema é que os aspectos políticos, muitas vezes de curto prazo, se sobrepõem a aspectos comerciais. [...] Nestas circunstâncias, não chega a surpreender que as empresas estatais tenham desempenho inferior ao de suas correspondentes no setor privado.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Em um primeiro momento, o governo adotou uma política de controle de preços que definia estes de forma arbitrária. Posteriormente, em função do fracasso dessa intervenção nos setores nacionalizados, a solução aplicada foi reajustar os preços em função de requisitos correspondentes ao custo marginal, auxiliados por um maior rigor nas decisões de investimentos e no retorno destes. A intenção do governo era alcançar rendimentos comparáveis aos do setor privado. Contudo, a grande maioria dessas políticas de controle de preços, produção e investimento, não foram postas em prática e, portanto, também fracassaram. Ver BRITO, 1989, p. 62-63, *passim*.

<sup>37</sup> BRITO, 1989, p. 62, grifo do autor.

Esses insucessos industriais das estatais inglesas, evidentemente, refletiram nos níveis de empregos ofertados pelas mesmas. Por exemplo, no período de 1963 a 1978, somente a indústria de gás desempregou algo em torno de 19%. Nos setores de eletricidade e carvão os índices de desemprego atingiram os 22% e 51%, respectivamente.<sup>38</sup>

É sob a égide desse contexto histórico/econômico, que a população inglesa percebeu que a retomada ao tradicional caminho político,<sup>39</sup> característico daquele país, era inevitável. O renascimento das políticas liberais na década de 80, culminaram em profundas e marcantes reformas na economia, nas instituições e na sociedade inglesa, e são até hoje lembradas como um marco do liberalismo no século XX.

### 3.1.1 O surgimento do *Thatcherismo*

Em 1975 ao assumir o comando do Partido Conservador inglês, Margaret Thatcher deu um importante passo na sua trajetória política, tornando-se a principal liderança da oposição ao governo trabalhista em vigor. Pertencente a ala direita do Partido Conservador, Thatcher ficou conhecida por ser uma líder enérgica na defesa de seus ideais liberais. Demonstrou grande capacidade de liderar os conservadores na oposição ao governo e com firmeza, destacou-se, como a principal candidata conservadora ao último pleito da década de 70.

Com um programa pautado em defesa do livre mercado e de profundas reformas liberais, que abrangiam desde a política fiscal até a política monetária, Thatcher alcançou em 1979, enorme aceitação popular com o seu projeto político em defesa do liberalismo econômico. Tal aprovação das ruas a elegeu com elevada margem, tornando-a primeira mulher a alçar ao posto de Primeiro Ministro do Reino Unido.

Já em seu primeiro mandato, condizente com a ideologia em prol da ordem espontânea dos mercados, associada às políticas monetárias pregadas pela Escola de Chicago.<sup>40</sup> Thatcher implementou – desde o começo – uma série de políticas que diminuíram a intervenção do Estado na economia.

---

<sup>38</sup> BRITO, 1989, p. 64, passim.

<sup>39</sup> É consenso dentro da ciência econômica que o berço do liberalismo clássico é a Inglaterra. Ver MISES, 2010, p. 33.

<sup>40</sup> O leitor deve ter percebido que a ordem espontânea dos mercados e a política monetária da Escola de Chicago caracterizaram respectivamente, o apreço de Margaret Thatcher pelas idéias dos Nobéis Friederich August von Hayek e Milton Friedman.

A desestatização da economia inglesa obteve amparo em diversos motivos e permeou todos os aspectos econômicos e sociais.<sup>41</sup> Porém – cabe aqui ressaltar – que essas reformas liberais<sup>42</sup> não são indissociáveis e sim, complementares a esses processos. Portanto, essas ações fizeram parte de um plano de medidas conjuntas, que acarretaram na diminuição da intervenção do Estado na economia inglesa, transformando o governo de Thatcher em um exemplo pioneiro de desregulamentação e desestatização econômica em todas as áreas. O que tornou a experiência britânica uma referência para outras nações saírem do atoleiro econômico em que se encontravam a época.

### 3.1.1.2 A venda das estatais inglesas: dos objetivos aos procedimentos e resultados alcançados

O programa de retirada do Estado da economia atingiu fortemente um grande número de empresas sob o controle do governo inglês. O nacionalismo estatizante das duas décadas anteriores atribuiu ao Estado um papel de empresário – que não condiz – com as funções que este deve desempenhar.

Adepta desse pensamento, Thatcher utilizou-se de diversas prerrogativas que pautassem seus argumentos a favor da desnacionalização das empresas britânicas. Em resumo, o objetivo geral do governo conservador era aumentar a competitividade nos setores desestatizados, melhorando assim a eficiência interna dessas indústrias. Portanto, acreditava-se que,

[..] as forças de mercado podem promover este aumento mais eficazmente do que o controle do Estado. Além disso, espera-se que maior competitividade interna também gere maior competitividade externa dos produtos e serviços ingleses. A privatização traz, como decorrência direta, a democratização da propriedade. A transferência de ativos do setor público para o privado dá aos indivíduos a oportunidade de se tornarem proprietários dos bens e das ações das companhias privatizadas. Portanto, a privatização, estimula a formação de poupança, aumentando também a liberdade e independência dos indivíduos. Ao estabelecer-se um novo conjunto de proprietários, gera-se uma série de importantes efeitos positivos sobre as atitudes, de maneira geral. Há uma tendência para se romper a

---

<sup>41</sup> Em função das limitações inerentes a uma monografia, essas nuances não serão abordadas de forma aprofundada, tampouco a análise dos resultados fiscais e monetários obtidos serão apresentados. Logo, essa investigação ficará restrita aos dados atrelados aos processos de venda das estatais.

<sup>42</sup> O programa thatcherista continha medidas como a redução dos impostos progressivos e o respectivo aumento dos impostos regressivos, assim como, medidas de restrição monetária e fiscal, atreladas a abolição do salário mínimo. O que se pretendia é que o Estado inglês reduzisse a sua participação como provedor do “bem estar social” da nação.

divisão entre proprietários e assalariados que tem maior segurança e maiores oportunidades de gerar riqueza para si mesmos e para o país.<sup>43</sup>

Conjuntamente, o governo britânico tinha a expectativa – ao expor essas empresas à concorrência – que esses efeitos estimulariam a alocação mais eficiente da mão de obra e do capital disponível na economia.

É importante salientar que no caso britânico (ao contrário do que se veria no decorrer da década em outros países onde ocorreram privatizações) o objetivo não estava vinculado ao financiamento do déficit público. O governo da Thatcher, para isso, optou por um modelo de venda por oferta pública de ações<sup>44</sup> que privilegiava os empregados das empresas nacionalizadas. O intuito desse procedimento técnico era de alargar a base de investidores extremamente concentrada nas mãos de agentes institucionais.<sup>45</sup> Portanto, o primordial para o governo não era arrecadar e sim estreitar as relações entre capital e trabalho. Algo extremamente benéfico economicamente, visto que, essa aproximação rompeu com a maligna dicotomia entre empregados e empregadores, tornando-os um só na busca por maior eficiência na produção e nos lucros auferidos.

Dado o exposto resumo acima sobre o contexto que objetivou as desestatizações e os procedimentos técnicos utilizados para tal, a tabela 1 – a seguir – apresenta a relação e o respectivo ano em que foram realizadas às vendas das estatais inglesas.

**Tabela 1 – Empresas desestatizadas no Reino Unido entre 1979 e 1990** (continua)

<b>Empresas</b>	<b>Ano da primeira venda de ações</b>	<b>Indústria ou Setor</b>
British Petroleum	1979	Petróleo
National Enterprise Board Investments <sup>1</sup>	1980	Várias
British Aerospace	1981	Espaço Aéreo
British Sugar Corporation	1981	Açúcar
Cable & Wireless	1981	Telecomunicações
Amersham International	1982	Produção Científica
National Freight Corporation	1982	Transporte Rodoviário
Britoil	1982	Petróleo
British Rail Hotels	1983	Hotéis
Associated British Ports	1983	Portos
British Leyland (Rover)	1984	Indústria Automobilística
British Telecom (BT)	1984	Telecomunicações

<sup>43</sup> BRITO, 1989, p. 63-64, passim.

<sup>44</sup> Ao leitor interessado em aprofundar-se nas especificações técnicas dessa oferta pública de ações, recomenda-se a leitura de VELASCO JR., 1997, p. 35-59, passim.

<sup>45</sup> Esse era outro objetivo do *tatcherismo*. Antes das desestatizações, a proporção de adultos que detinham ações no Reino Unido era de 7%, enquanto isso – a mesma época – nos Estados Unidos esse número alcançava os 25%.

**Tabela 1 – Empresas desestatizadas no Reino Unido entre 1979 e 1990** (conclusão)

<b>Empresas</b>	<b>Ano da primeira venda de ações</b>	<b>Indústria ou Setor</b>
Enterprise Oil	1984	Petróleo
Sealink	1984	Transporte Marítimo
British Shipbuilders & Naval Dockyards	1985	Construção de Navios
National Bus Company	1986	Transportes
British Gas	1986	Gás
Rolls-Royce	1987	Motores Aeronáuticos
British Airports Authority	1987	Aeroportos
British Airways	1987	Companhia Aérea
Royal Ordnance Factories	1987	Armamentos
British Steel	1988	Aço
Water	1989	Saneamento
Electricity distribution	1990	Eletricidade

Fonte: elaboração própria, adaptado de Martin, S. and Parker, D. apud GENNARI, A. M.

<sup>1</sup> Conjunto de diversas empresas do setor de tecnologia da engenharia, eletrônica e computação.

O resultado individual de cada uma das diversas empresas desnacionalizadas variou de acordo com o tipo de processo de desestatização realizado pelo governo. Não cabe aqui a apresentação de cada um deles.<sup>46</sup> O que se pôde observar é que, de forma geral, as empresas vendidas, em um primeiro momento, obtiveram um excelente desempenho no setor privado. O que indica que o programa de desestatização britânico atingiu no âmbito industrial os objetivos almejados.

Em suma,

[...] a experiência britânica até o momento sugere que o programa inglês de privatização, associado aos processos de liberação e desregulação, tem contribuído de forma expressiva para maior eficiência de operações da economia, para melhor distribuição de riqueza, para dinamização do mercado de capitais e para melhoria no nível e na qualidade dos serviços prestados aos consumidores. Neste sentido, o programa de privatização e os processos de liberação e desregulação podem ser considerados como bem sucedidos.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Serão apresentados no capítulo 5, por fins de simplificação, apenas os resultados da desestatização inglesa no setor de telecomunicações.

<sup>47</sup> BRITO, 1989, p. 74.

## 4 AS PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRAS

### 4.1 O Consenso de Washington e a sua influência na reabertura econômica brasileira

Os anos 80 – como antes salientado – foram determinantes para a retomada do ideário liberal até então perdido no decorrer do século XX. Em meados daquela década, a falência dos países subdesenvolvidos sinalizavam ao mundo a necessidade de inevitáveis mudanças nas políticas econômicas até então praticadas.

Sendo assim, a reestruturação econômica (essencialmente dos países da América Latina) apresentava-se como uma das principais pautas - quando em novembro de 1989 - os principais órgãos financeiros e monetários do mundo (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos) reuniram-se em Washington-DC, para formular um receituário de cunho liberal fortemente influenciado pelas idéias de Friedrich August von Hayek, Milton Friedman e John Williamson, que apontavam caminhos para melhorias nos agregados macroeconômicos, primordialmente, desses países.<sup>48</sup>

Nascia nesse período o que ficou conhecido como *Consenso de Washington*, um conjunto de medidas econômicas austeras que objetivavam, dentre outras metas, uma melhoria do ajustamento fiscal e a retirada gradual na participação do Estado na economia. Para o alcance desse fim, o Consenso formalizou um conjunto de regras e recomendações que alçassem as economias emergentes a patamares atingidos pelos países - por assim dizer - de primeiro mundo. São elas:

- Disciplina fiscal;
- Redução dos gastos públicos;
- Reforma tributária;
- Juros de mercado;
- Câmbio de mercado (flutuante);
- Abertura comercial;
- Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições protecionistas;

---

<sup>48</sup> A quantidade de países exatos que adotaram o receituário do Consenso é de difícil mensuração, visto que, tais recomendações foram praticadas de forma e gradualismos diferentes de nação para nação. O que é importante salientar é que a grande maioria dos países emergentes e subdesenvolvidos aplicaram em maior ou menor escala as indicações formuladas em Washington.

- Privatização das estatais;
- Desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e encargos trabalhistas);
- Direito à propriedade intelectual.

Não cabe ao escopo dessa investigação, analisar o sucesso ou fracasso de tais medidas nos países que as implementaram. O Consenso de Washington é relevante para esse estudo, como um processo político altamente decisivo nas tomadas de decisões na década vindoura, sobre como e onde privatizar. No Brasil, a cartilha de Washington foi aplicada no decorrer dos anos 90 em diversos pontos e de forma gradual. O que é mais relevante para a continuação do estudo é a observância, que as privatizações brasileiras tiveram forte influência das idéias oriundas dessa reunião na capital americana e que, portanto, essencialmente nesse ponto, diferem das desestatizações que ocorreram no Reino Unido, como relatado no capítulo anterior.

#### **4.2 As privatizações brasileiras: objetivos, procedimentos e resultados alcançados**

As decisões que estimularam o Brasil a adentrar na chamada agenda neoliberal é composta de inúmeros fatores. Um deles já foi destacado. Os pressupostos do Consenso de Washington são reconhecidamente um exemplo de “políticas neoliberais”. Mesmo com os inúmeros problemas teóricos e epistemológicos envolvidos nesse termo, essencialmente quando o comparamos as idéias liberais da Escola Austríaca (escopo teórico desse trabalho). É importante enaltecer que o programa brasileiro de privatização é extremamente distinto do realizado na Grã Bretanha, desde a formulação dos objetivos, a motivação no alcance destes e, principalmente, ao que tange os resultados alcançados.

O programa brasileiro de privatização nunca foi uma convicção governamental, tampouco obteve por parte do governo um tratamento teórico/técnico sólido e apurado. A situação macroeconômica brasileira no início da década de 90 era extremamente precária e vinha se deteriorando desde meados dos anos 70. As idéias advindas de Washington, na verdade, apresentavam-se como uma luz na escuridão em que se encontrava o país e, portanto, desde o início tiveram um papel muito mais abrangente do que só melhorar a capacidade de produção e evolução da indústria nacional, diferentemente do que foi visto na Inglaterra.

Pode-se afirmar que o Brasil ao privatizar, não almejava apenas soluções microeconômicas que se limitavam a abrangência dos setores desnacionalizados e as

características industriais destes, como também, esperavam-se melhorias macroeconômicas, inclusive no curto prazo. Vários elementos foram preponderantes para o lançamento do Programa Nacional de Desestatização (PND) em março de 1990.

Primeiramente,

[...] o fraco desempenho econômico foi, isoladamente, o motivo mais importante para a privatização no Brasil. A privatização limita a liberdade do governo para adotar políticas macroeconômicas intervencionistas, forçando-o a empregar uma estratégia de desenvolvimento mais voltada para o mercado. O apoio político à privatização aumentou porque era necessário restringir os gastos públicos e porque a tentativa malograda de utilizar as EEs como instrumento de política macroeconômica nos anos 80 levou a uma profunda deterioração da qualidade dos serviços oferecidos por essas companhias.<sup>49</sup>

Em um segundo momento, uma série de pormenores fizeram-se presentes nas decisões de privatizar. No entanto, sempre a natureza dessas motivações governamentais atrelavam-se a variáveis macroeconômicas que estavam sob a tutela do Estado. Logo, coube a este, a percepção de que era necessária a diminuição do intervencionismo estatal na economia, em conjuntura com políticas de controle da inflação, algo que ainda era fortemente presente no início dos anos 90.

Adjunto a isso e ainda no âmbito macroeconômico, o governo percebeu que a abertura econômica brasileira implicava necessariamente em desnacionalização da mesma e, portanto, a venda das estatais era fator preponderante nesse caso. Conjuntamente a esses aspectos, a necessidade de financiamento do enorme déficit em conta corrente e a expectativa de resultados fiscais melhores – já no curto prazo – tornaram o Programa Nacional de Desestatização (PND) algo premente na economia brasileira a época.

#### 4.2.1 O Programa Nacional de Desestatização (PND): dos procedimentos, as empresas e setores privatizados

Particularmente, o caso brasileiro de retirada do Estado da economia através da venda de companhias e setores que estavam sob controle governamental, foi bastante confuso, controverso e com forte viés político. A forte crise econômica alicerçada em endividamento público e inflação asfixiante dificultou a elaboração de um programa de desestatização imparcial frente a esses obstáculos. Não obstante a isso, as instabilidades políticas geradas por

---

<sup>49</sup> PINHEIRO; FUKASAKU, 2000, p. 15.

uma democracia ainda prematura, acompanhada de um *impeachment* presidencial, acrescentavam ao programa de privatização brasileiro aspectos indesejáveis no cerne de sua formulação.

Esse cenário político/econômico, tornou o Programa Nacional de Desestatização (PND) enviado em 1990 pelo então presidente Fernando Collor de Mello e instituído pela Lei 8.031 um salvador da pátria, por assim dizer. Esperava-se que ao conceder setores e vender empresas a iniciativa privada, os ganhos de eficiência nessas áreas, bem como a redução da enorme dívida pública interna e da inflação galopante<sup>50</sup> fossem significativos.

Em suma o PND estava disposto em cinco metas:

I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II – contribuir para redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público; III – permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV – contribuir para a modernização do parque industrial do país, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia; V – permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI – contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integram o programa.<sup>51</sup>

A lei 8.031 de 12 de abril de 1990 que dispõe essas seis metas, foi revogada posteriormente pela lei 9.491 de 09 de setembro de 1997. No capítulo 5 quando abordarmos especificamente a privatização das telecomunicações estaremos regidos pela lei 9.491 que trata do tema.

Sob essa conjuntura econômica, o PND foi posto em prática abrangendo inicialmente os setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes. Porém, os baixos investimentos realizados nessas áreas em função do endividamento público, agravavam a situação financeira e estrutural das estatais. Fazendo com que as privatizações só ocorressem, com forte aporte do governo via BNDES e da aceitação por parte da União que a compra fosse feita através do que ficou conhecido como “moeda de privatização”.

Explicando,

Uma característica distintiva do PND, principalmente até 1996, era o fato de permitir que os investidores pagassem pelas ações das EEs não somente com dinheiro, mas também com diversos tipos de títulos públicos, aceitos pelo seu valor nominal, apesar de serem negociados no mercado com deságios significativos. Esses títulos eram principalmente dívida não paga do governo, [...]. Para entender a

<sup>50</sup> Em 1990 a inflação acumulada foi de 1.476,6%, a dívida líquida do setor público representava 38,5% do PIB e o investimento direto nas estatais federais era de apenas 1,9% do PIB, o que explica o sucateamento e os maus resultados das estatais existentes nesse período. Ver PINHEIRO; FUKASAKU, 2000, p. 43.

<sup>51</sup> BRASIL, 1990.

fundamentação dessa decisão, é importante considerar o contexto macroeconômico no qual teve início o PND.<sup>52</sup>

O contexto era o de alto endividamento público e de hiperinflação e esse ambiente econômico explica o fato dos compradores poderem utilizar-se de títulos do tesouro nacional, entre outros,<sup>53</sup> para arrematar as estatais postas em leilão.

Com essas características o PND seguia, ao passo que a economia brasileira rumava em direção à estabilidade de preços<sup>54</sup> advinda do Plano Real. No entanto, o déficit em conta corrente voltava a aumentar<sup>55</sup> constantemente no governo social democrata de Fernando Henrique Cardoso, o que dificultava o mesmo de realizar os investimentos necessários nos setores que ainda continuavam em poder do Estado.

Essa situação nas contas públicas, apontavam ao governo uma crescente necessidade de ampliação e aceleração do Programa Nacional de Desestatização. Sob esse cenário, o governo atuou fortemente no objetivo de reduzir o tamanho do Estado na economia. Para isso, expandiu a privatização para outros setores da economia (mineração e infraestrutura), promulgou através da Lei 8.987 de fevereiro de 1995 a criação da Lei das Concessões,<sup>56</sup> e autorizou a privatização de empresas públicas regidas por estados e municípios. Conjuntamente a essas ações, o governo federal aboliu a distinção entre capital nacional e capital estrangeiro abrindo a economia para o aporte de investidores internacionais.

A tabela 2 apresenta uma relação do total de empresas privatizadas divididas pelos seus respectivos setores.

**Tabela 2 – Total de privatizações realizadas no Brasil na década de 90** (continua)

Setor	Número de empresas privatizadas
Siderurgia	8
Petroquímica	27
Ferrovias	7
Mineração	2
Telecomunicações	24
Energia	3
Outros <sup>1</sup>	16

<sup>52</sup> PINHEIRO; FUKASAKU, 2000, p. 22, passim.

<sup>53</sup> Ao leitor interessado nos títulos e moedas de troca aceitos pelo governo na compra das estatais, recomenda-se a leitura de TOURINHO; VIANA, 1993, p. 14.

<sup>54</sup> A inflação anual acumulada nos anos de 1995 a 1998 foi de 14,8%, 9,3%, 7,5% e 1,7%, respectivamente. Ver BC, 2011, p. 1.

<sup>55</sup> O déficit fiscal aumentou de 5% do PIB em 1995 para 7,5% em 1998. O endividamento cresceu substancialmente passando de 27,3% do PIB em 1995 para 38,3% em 1998. Ver BC, 2011, p. 1.

<sup>56</sup> Essa Lei regulamentou o artigo 175 da Constituição, introduzindo importantes alterações nas normas que regem a concessão de serviços públicos. Há leis específicas para cada setor citado no texto. Ao leitor interessado nas especificidades que auferem a cada setor, recomenda-se a leitura de BRASIL, 1995.

**Tabela 2 – Total de privatizações realizadas no Brasil na década de 90** (conclusão)

<b>Setor</b>	<b>Número de empresas privatizadas</b>
Âmbito federal	87
Âmbito estadual	28
<b>Total</b>	<b>115</b>

Fonte: elaboração própria, adaptado de BNDES apud PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K.

<sup>1</sup> Pelo decreto 1.068 esses setores representam saneamento, gás, portos, fertilizantes e transportes.

Não cabe aqui, explicitarmos os resultados individuais das mais de 100 estatais privatizadas na década de 90. O que se pode afirmar é que em termos quantitativos o programa brasileiro de privatização foi um dos maiores do mundo, atingindo uma receita total de R\$ 85,2 bilhões ao final dos anos 90.<sup>57</sup>

Contudo, as privatizações essencialmente realizadas pelo governo FHC obtiveram um forte aparato estatal de regulação e/ou controle após a venda das companhias, em função da:

maior ênfase dada em: a) receitas em dinheiro, com a substituição do financiamento indireto do BNDES ou do Tesouro Nacional (como no caso da Telebrás); e b) compromissos de investimento nos setores privatizados. Desde a administração Itamar Franco o governo passou a exigir que uma proporção mínima do preços das estatais fosse pago em dinheiro, normalmente de 10% a 30%. Quando as empresas mais atraentes foram colocadas à venda, essa proporção aumentou, sendo aos poucos abandonado o uso de moeda de privatização. No entanto, tratava-se de empresas de grande porte, e os compradores precisavam de financiamento para seus lances dos leilões de privatização. Como o Brasil, internacionalmente, continuava pertencendo à categoria de não-investimento e o risco de uma maxidesvalorização pairava no horizonte, a captação de empréstimos nos mercados externos resolvia apenas parte do problema. Portanto, o governo interveio, financiando os compradores diretamente, mediante o parcelamento da venda ou através do BNDES.<sup>58</sup>

Essa característica das privatizações brasileiras torna o arranjo das mesmas, extremamente pernicioso para o ambiente concorrencial do setor e conseqüentemente para o consumidor. A participação do Estado, seja como regulador ou acionista, abre um precedente perigoso para a captura do regulador por parte da empresa ou o contrário (ver Apêndice A) depondo contra as regras de um mercado genuinamente livre.

<sup>57</sup> Ver BIONDI, 2003, p. 68.

<sup>58</sup> PINHEIRO; FUKASAKU, 2000, p. 32-33.

## **5 PRIVATIZAR OU DESESTATIZAR? O CASO DAS TELECOMUNICAÇÕES.**

O governo, que durante muito tempo foi contrário a outros monopólios, repentinamente passou a patrocinar e promover vastos monopólios [...] que a democracia não pode suportar, não pode controlar sem destruir e talvez não possa destruir sem destruir a si própria.<sup>59</sup>

Esse capítulo tratará da comparação empírica entre o processo de desestatização inglês e o de privatização brasileiro estritamente ao setor de telecomunicações. Para tecer uma base de análise clara e concisa, a disposição dos programas será apresentada em seções distintas, começando com o caso brasileiro e posteriormente com o britânico. Na continuação desse capítulo, serão apresentadas também algumas comparações que permitam ao leitor entender o porquê a produtividade e a eficiência no setor de telecomunicações inglês avançou exponencialmente em relação às privatizações brasileiras no mesmo setor.

### **5.1 Nacionalismo, setores estratégicos e a criação da Telebrás**

Durante grande parte do século XX, pôde-se perceber no Brasil uma grande proliferação de ideias político/econômicas em todos os meios. Invariavelmente, essas eram carregadas de forte caráter nacionalista e estatizante e não só se propagaram como prosperaram por décadas em diferentes governos ou regimes políticos.

Os chamados “setores estratégicos” viraram uma bandeira governamental de justificativa para a nacionalização de diversas áreas consideradas pelo Estado como fundamentais para o desenvolvimento da nação. Logo, se assim eram caracterizadas, cabia ao Estado o controle e o fomento de tais indústrias.

Sob a ótica estatal, o capitalismo de livre mercado possuía características de concentração monopólica e, portanto, setores tão essenciais para o desenvolvimento do país deveriam ser protegidos de tal ameaça pelo bem da população consumidora e, por conseguinte da nação.

---

<sup>59</sup> SIMONS (1948 apud HAYEK, 1983, p. 323.)

Com essa forma difusa de análise argumentativa o Estado apoderou-se da produção de diversos setores considerados como monopólios naturais ou de forte apelo nacionalista, como o petróleo.

A partir dessas nuances em 27 agosto de 1962 através da Lei 4.117 o governo brasileiro instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações e quase um ano depois o executou, aprovando o regulamento geral com o decreto 52.026 de 20 de maio de 1963. Esses dois atos administrativos abriram as portas para maiores aportes estatais no setor de telecomunicações, que culminaram na Lei 5.792 de 11 de julho de 1972 que criava a Telebrás, empresa que então ficaria responsável pela exploração (direta ou indiretamente através de concessões) e atendimento da oferta no setor.<sup>60</sup>

Portanto em 1972.

O governo de um passo importante no processo de nacionalização e unificação do sistema de telecomunicações do país com a criação da Telebrás, uma empresa de capital majoritário estatal sob controle do Ministério das Comunicações. A lei que criou a Telebrás previa que ela incorporasse as empresas prestadoras de serviço cujas concessões fossem expirando. Deu também à Telebrás o direito de promover desapropriações de empresas telefônicas privadas, de acordo com a legislação vigente, e transferir os ativos para as suas subsidiárias. [...] A Telebrás [foi] criada como uma empresa *holding* cuja finalidade era controlar uma operadora em cada estado da federação, além da Embratel, tinha entre suas atribuições, de acordo com a lei que a criou: *a*) gerir a participação acionária da União nas operadoras; e *b*) captar recursos nos mercados de capitais externo e interno a serem transferidos às subsidiárias para a execução de projetos aprovados pelo Ministério das Telecomunicações.<sup>61</sup>

Contudo, as diversas crises mundiais dos anos setenta que postergaram-se aos anos oitenta influenciaram rapidamente a economia brasileira. Adjunto a esse contexto mundial, o modelo macroeconômico brasileiro de endividamento das contas nacionais ruía em meio a inúmeras instabilidades. A década de oitenta apresentou um forte crescimento da dívida interna e externa, um descontrole inflacionário sem precedentes e uma produção interna bruta pífia em determinados anos.

Evidentemente, esse descontrole econômico do Estado afetou diretamente os níveis de investimento em todos os setores administrados pelo governo. E conseqüentemente as telecomunicações não ficaram imunes a falta de investimentos no setor. Ademais, a burocracia perpetrada a Telebrás foi preponderante para que essa não acompanhasse a evolução tecnológica latente no setor.

A Telebrás estava sujeita como empresa estatal, à ampla regulamentação por parte dos Ministérios das Comunicações, da Fazenda e do Planejamento. O primeiro

<sup>60</sup> O Código de 1962 também criava a Embratel, empresa estatal que ficou responsável pela oferta dos serviços de telecomunicações de longa distancia.

<sup>61</sup> NOVAES, 2000, p. 150, grifo do autor.

aprovava todos os planos estratégicos e de investimentos do Sistema Telebrás. As tarifas estavam sujeitas ao controle do Ministério da Fazenda. O investimento do Sistema Telebrás, por sua vez, tinha de ser incluído no Orçamento Geral da União e aprovado pelo Congresso. O Ministério do Planejamento estabelecia e controlava a execução das metas orçamentárias das estatais. A Telebrás, como as demais empresas estatais, não tinha liberdade para decidir sobre o seu próprio nível de investimento. Este era definido pelo Ministério do Planejamento e geralmente era diferente do nível pedido pela empresas do Sistema Telebrás, não levando em conta também a situação particular de cada uma. Finalmente, a agilidade da gestão da Telebrás era comprometida pela necessidade de seguir regras para contratação de pessoal e licitação pública.<sup>62</sup>

## **5.2 A privatização do Sistema Telebrás: características, resultados e procedimentos realizados**

Nesse contexto de crise econômica, endividamento público, baixos níveis de investimento, mudanças tecnológicas e burocracia inerentemente estatal. A retirada do controle governamental no setor apresentava-se como uma saída para que o mesmo não entrasse em colapso. Em 1995 com uma situação monetária mais estável advinda do controle da inflação, o governo pode reajustar as tarifas no setor e iniciar os movimentos para a retirada gerencial do Estado no setor de telecomunicações.

Como a característica das telecomunicações brasileiras era de um forte monopólio estatal, o ambiente de competição estava totalmente suprimido. Obviamente, não era possível verificar qualquer empresa privada atuando na prestação do serviço. Esse caráter específico do mercado tornava a privatização do Sistema Telebrás ainda mais complicada, visto que, a ausência de qualquer característica industrial no setor, implicava necessariamente em estímulos para que as empresas estrangeiras viessem a investir no Brasil e tal ação empresarial só seria viável com uma economia estável.

Alem da preocupação do governo em demonstrar a confiabilidade da economia nacional, o Estado precisava reestruturar as receitas e a situação financeira das empresas de telefonia. A primeira ação objetivava corrigir as discrepâncias entre as tarifas locais e as de longas distâncias.<sup>63</sup> No início de 1995 a chamada local brasileira era a mais barata do

---

<sup>62</sup> NOVAES, 2000, p. 150-151.

<sup>63</sup> As tarifas brasileiras dos serviços de telecomunicações estavam indexadas as políticas de contenção de tarifas públicas. O intuito do governo era que as estatais do setor de serviços auxiliassem no controle da inflação, algo que evidentemente onerava as empresas. Como as tarifas não acompanham os custos, as subsidiárias da Telebrás não investiam o necessário para acompanhar a evolução tecnológica no setor.

mundo.<sup>64</sup> Em contraposição, as chamadas de longa distância eram extremamente mais caras, afinal, estas sofriam constantes alterações por não fazerem parte do cômputo da inflação. Essa idiosincrasia tipicamente estatal era altamente pernicioso para a saúde financeira das empresas estabelecidas nos estados (subsidiárias). Sendo assim, as maiores receitas ficavam concentradas na única empresa autorizada pelo governo a prestar o serviço de longa distância – a Embratel. Como o maior volume de ligações feitas era de origem local, a Embratel (que também pertencia a Telebrás) não conseguia repassar – para as empresas estaduais – o suficiente para cobrir os investimentos necessários à época.

Como o governo estava ciente da necessidade de desfazer essa distorção entre as ligações locais e de longa distância no intuito de aumentar a competitividade e os investimentos das empresas do Sistema Telebrás. Em meados de 1995 – possibilitado pelo controle da inflação – o governo elevou em cinco vezes a assinatura básica residencial, aumentou em 80% o valor da chamada local, recompôs o deságio inflacionário de 22% da tarifa interurbana nacional e derrubou em 32% o minuto médio internacional. Quase dois anos depois – em maio de 1997 – o governo fez um novo reajuste, aumentando em duas vezes a assinatura residencial básica, elevando em 34% a chamada local, diminuindo o minuto interurbano local em 34% e o internacional em 48%.<sup>65</sup>

Essas medidas foram preponderantes para que a Telebrás – ao ser privatizada – obtivesse uma recomposição nas suas receitas tornando-a mais competitiva e nivelada com o mercado internacional.

### 5.2.1 A Lei Geral das Telecomunicações (LGT)

Após todos os procedimentos para reajustar estruturalmente e financeiramente as empresas pertencentes ao Sistema Telebrás, o governo iniciou os movimentos políticos necessários para que o papel do Estado no setor de telecomunicações fosse revisto. O objetivo era transferir a oferta dos serviços para o setor privado e alocar o Estado com agente regulador do mesmo.

---

<sup>64</sup> A assinatura residencial básica mensal da Telebrás era de US\$ 0,63 e a comercial US\$ 7,43. Ver TELES/TELEBRÁS (apud PINHEIRO; FUKASAKU, 2000, p. 156).

<sup>65</sup> Ver NOVAES, 2000, p. 156.

Para isso, o governo em 16 de julho de 1997 deu o primeiro passo em direção à privatização, aprovando a Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472) que altera a função e o dever do setor público.

I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas; II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira; III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários; IV - fortalecer o papel regulador do Estado; V - criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo; VI - criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.<sup>66</sup>

À frente veremos com maior rigor os efeitos dessa lei, principalmente quanto ao papel regulador do Estado.

#### 5.2.1.1 A criação da Anatel e o seu papel na privatização das telecomunicações

Diferentemente do que se previamente imagina, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi estabelecida anteriormente a privatização do Sistema Telebrás. No âmbito institucional e político, sua fundação foi imprescindível para que o processo de privatização da Telebrás ocorresse sem sobressaltos.

Entre as atribuições da agência antes da efetiva privatização das telecomunicações, destacam-se:

- O Plano Geral de Outorgas (PGO) que dividia o país em quatro áreas de concessão<sup>67</sup> determinando o número de prestadoras de serviço que atuaria em cada região, bem como a duração do contrato das mesmas;
- O Plano Geral de Universalização do Serviço de Telecomunicações (PGUST) que estabelecia as empresas privadas contempladas com a concessão, um rígido programa com metas de acessibilidade, instalação de telefones públicos e prazos

---

<sup>66</sup> BRASIL, 1997.

<sup>67</sup> Essas regiões eram o estado de São Paulo, as regiões Norte e Nordeste acrescida com os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, a região Centro-Oeste e os estados do Paraná e Santa Catarina e uma região nacional para a oferta do serviço de longa distância. O único estado que não fazia parte dessa divisão era o Rio Grande do Sul por este possuir uma estatal própria (CRT).

para a instalação e oferta dos serviços telefônicos fixos residenciais e empresariais.<sup>68</sup>

As demais competências da Anatel, aplicam-se após a privatização da Telebrás e os aspectos regulatórios mais relevantes de interferência no livre mercado e na competição do setor serão abordados a frente.

### 5.2.2 Aspectos técnicos da venda da Telebrás

O modelo estatal de administração do setor de telecomunicações brasileiro exigiu do governo um grande esforço regulatório para que a privatização da Telebrás obtivesse sucesso.<sup>69</sup> Em abril de 1998 com a aprovação do modelo de cisão da Telebrás em 12 empresas locais (incluindo a Embratel), o governo pôde realizar no dia 29 de julho de 1998 o leilão que estabelecia as “regras do jogo” para a venda das empresas nacionais.

No intuito de evitar que o monopólio estatal do setor fosse apenas transferido para a iniciativa privada, o governo cercou-se de diversos mecanismos de controle que almejavam impedir a formação desse tipo de competição. Com esse objetivo.

As 12 empresas a serem privatizadas foram divididas em três grupos para o leilão. Grupo 1: telefonia fixa mais a telefonia de longa distância (Telesp, Tele Norte-Leste, Tele Centro-Sul e Embratel); Grupo 2: telefonia celular nas áreas mais favorecidas economicamente (Telesp Celular, Tele Sudeste, Tele Sul Celular e Telemig Celular); e Grupo 3: telefonia celular nas áreas menos favorecidas economicamente (Tele Leste Celular, Tele Nordeste Celular, Tele Norte Celular e Tele Centro-Oeste Celular). Apenas uma empresa em cada um dos grupos poderia ser adquirida pelo mesmo controlador.<sup>70</sup>

Com essa limitação – em um primeiro momento – o governo atingiu o propósito de evitar a concentração de mercado no período pós-privatização. Portanto, o que se pôde observar (ainda que de forma bastante tênue) é que a privatização do Sistema Telebrás, apesar do alto grau de complexidade técnica e relativa confusão institucional, obteve resultados

---

<sup>68</sup> A saber, a Lei 9.998 de 17 de agosto de 2000 institui e atualiza o PGUST as novas tecnologias incorporadas ao setor (telefonia móvel e internet). E a Resolução nº 516 de 30 de outubro de 2008 estabelece novas metas as empresas que possuem a concessão dos serviços de telecomunicações. Ver BRASIL, 2008.

<sup>69</sup> Anteriormente ao leilão das Telebrás, o governo brasileiro prevendo complicações políticas para aprovar o novo Código de Telecomunicações, enviou ao Congresso em 19 de julho de 1996 a chamada Lei Mínima (Lei 9.295) que regulamentou e liberou a oferta no setor dividindo o país em 10 regiões aptas a prover esse serviço. O objetivo era divorciar a operação móvel em cada estado, agregando ao controle da Telebrás duas empresas de telefonia por estado (fixa e móvel). O intuito era aumentar o valor total do Sistema Telebrás em função da eminente privatização. Ao leitor interessado nos aspectos normativos dessa lei ver BRASIL, 1996.

<sup>70</sup> NOVAES, 2000, p. 172.

satisfatórios. A arrecadação girou em torno dos R\$ 26,6 bilhões<sup>71</sup> valor que financiou sensivelmente o déficit público, auxiliando no controle das contas nacionais. O principal aspecto negativo, encontra-se no aporte de recursos públicos para financiar a venda de algumas subsidiárias<sup>72</sup> da Telebrás, algo que abre precedentes perigosos de captura por parte das empresas pertencentes ao setor, essencialmente, quando se verifica a presença de uma agência reguladora, como é o caso da Anatel.

### **5.3 O caminho para a desestatização: aspectos e características que influenciaram a venda da British Telecom**

As desestatizações inglesas ocorreram uma década e meia antes das privatizações brasileiras, e mesmo com um horizonte temporal tão distinto, as características políticas e ideológicas – assim como – o fraco desempenho produtivo de ambas estatais revelaram uma curiosa semelhança entre Brasil e Inglaterra nos períodos pré-privatizações.

A primeira conformidade está disposta no argumento que justificava a ampla nacionalização dos “setores estratégicos” da economia britânica. Entre 1945 e 1951 o Partido Trabalhador com o intuito de “proteger” a economia nacional das supostas concentrações dos mercados capitalistas, estatizou diversas áreas – por assim dizer – essenciais para a nação. O programa do governo trabalhista atingiu setores de carvão, gás, energia elétrica, estradas de ferro, siderurgia e transporte rodoviário.<sup>73</sup>

A segunda similitude tange as telecomunicações e os aspectos burocráticos e tarifários advindos da administração monopólica do governo no setor. No período compreendido entre 1960 e 1980 as excessivas intervenções governamentais na estrutura e operação financeira da estatal, acarretavam em inúmeras burocracias nas decisões de investimentos e produção, o que atrasava a Post Office<sup>74</sup> no processo de expansão e modernização do setor. Atrelado a esse

---

<sup>71</sup> Ver BIONDI, 2003, p. 65.

<sup>72</sup> O governo financiou 25% da Tele Norte Celular via BNDES e fundos da pensão locais e a Telemig Celular e a Telesp também obtiveram aporte de recursos públicos através de fundos de pensão locais. Ver NOVAES, 2000, p. 173.

<sup>73</sup> É importante ressaltar que, à época, já eram operados pelo Estado os segmentos de extração e refino de petróleo (British Petroleum), de fabricação de aviões e componentes (Short Brothers and Harland), de produção e comercialização de açúcar (British Sugar Corporation) e de comunicações (Cable & Wireless e Post Office). Ver PASTORIZA, 1995, p. 75.

<sup>74</sup> A Post Office era formada pela junção da British Telecom (estatizada em 1912) com o sistema de correios e telégrafos inglês.

aspecto, o caráter social empregado nas tarifas telefônicas pelo governo inglês, regulava as mesmas para níveis extremamente baixos, algo não condizente com os custos operacionais elevados atrelados as telefonias. Essa característica cruzada de tarifação também era praticada no Brasil e os resultados operacionais não foram satisfatórios nos dos países.

Logo.

Apesar dos esforços empreendidos, o desempenho do Post Office no decorrer da década de 70 ficou muito aquém das expectativas, tendo a divisão de telecomunicações apresentado resultados negativos. Dentre os principais problemas enfrentados pelo Post Office estavam a deterioração das tarifas e os cortes nos investimentos. Com intuito de avaliar os motivos do fraco desempenho e sugerir medidas para aprimorar a performance do Post Office, o governo instituiu em meados da década de 70 uma Comissão de Estudos. Explicitamente inspirada na desregulamentação norteamericana, essa Comissão apresentou em 1977 um relatório conhecido como "Carter Report", que em síntese propôs: (i) a redefinição das relações entre Ministério da Indústria e Comércio, responsável pelas diretrizes para indústria de telecomunicações, e o Post Office; (ii) a separação formal entre os serviços postais e de telecomunicações e (iii) a liberalização e maior concorrência no fornecimento de equipamentos terminais.<sup>75</sup>

Ao cindir a Post Office, o governo inglês – já sob poder do Partido Conservador – criou o *British Telecommunications Act*, que por sua vez, criava a British Telecommunications (BT) empresa responsável pelo ramo de telecomunicações e que viria a ser desestatizada em 1984.

### 5.3.1 A desestatização da British Telecom

A motivação para a desestatização da telefonia inglesa está intimamente atrelada ao desempenho da administração estatal no setor. Essa característica de ineficiência produtiva das empresas estatais coincide com o caso brasileiro. No entanto, as conformidades entre o processo brasileiro e o inglês estão estritas a este ponto. Ainda que a economia inglesa estivesse emergindo da forte crise mundial dos anos setenta, a venda da British Telecom sempre foi planejada operacionalmente sob termos microeconômicos, como produção, eficiência e aspectos relevantes ao mercado de telecomunicações.

Diferentemente do Brasil, as circunstâncias econômicas e a estrutura das telecomunicações inglesas e da empresa que o monopolizava (BT), tornaram a desestatização do setor mais simples e menos burocrática. Evidentemente, que isso não eximiu o governo de

---

<sup>75</sup> PASTORIZA, 1995, p. 79-80.

Thatcher de esbarrar em questões políticas junto ao Parlamento britânico<sup>76</sup> e tampouco, suscitou no governo conservador despreocupações quanto ao valor e a arrecadação com a venda da British Telecom.

O primeiro passo técnico do governo para a desestatização foi dado ainda em 1981 com o *British Telecommunications Act*. Esse programa liberou através do licenciamento de novas operadoras e fornecedores, a competição na rede básica de telefonia inglesa, assim como no fornecimento de equipamentos e na oferta de serviços de valor acumulado. Em seguida o governo desnacionalizou a Cable & Wireles (C&W), empresa que tinha sido estatizada na reforma trabalhista da década de 40 e que prestava serviços de telefonia nas ex-colônias britânicas.

Esse movimento do governo britânico foi importante à época, pois.

Em junho/81, já privatizada a C&W se associava à British Petroleum e ao Barkelays Bank para constituir a Mercury Communications LTD. No início de 1982, a Mercury obteve licença de operação, tomando-se a primeira competidora da BT. A estratégia da Mercury era fornecer serviços de valor adicionado a grandes usuários (empresas de grande porte, multinacionais e bancos) através de avançadas redes digitais de telecomunicações de longa distância interligando as principais cidades do país e ligando-as aos principais centros econômicos mundiais.<sup>77</sup>

Essa ação do governo objetivava fomentar a competição no setor desde o primeiro momento e, portanto, foi extremamente relevante no contexto que culminou na venda da BT.

O terceiro passo técnico tratava da forma de venda da British Telecom. O governo dispunha de diversas alternativas. Como já enfatizado, o governo britânico optou por uma desestatização que privilegiasse.

A criação de um mercado de capitais na Grã-Bretanha. A [...]: negociação em bloco das ações da British Telecom em dezembro de 1984, tornou este mercado uma realidade para *um milhão de novos investidores*. Um mercado de capitais popular estimula o crescimento da livre empresa e está relacionado a uma série de aspectos saudáveis, como a desregulação, a privatização e a redução da participação do governo nos negócios.<sup>78</sup>

Essa modalidade de venda escolhida, converge de forma coerente com a ação do governo quando vendeu a Cable & Wireles e abriu o mercado de rede básica e equipamentos. Se o modelo adotado fosse o de leilão, o governo britânico teria que fracionar a BT em diversas empresas distribuindo concessões inicialmente monopolistas. Isso inevitavelmente

---

<sup>76</sup> A proposta de desestatização das telecomunicações foi enviada ao congresso em novembro de 1982, porem a aprovação por parte do Parlamento inglês só ocorreu no início de 1984, no segundo mandato de Margaret Thatcher.

<sup>77</sup> PASTORIZA, 1995, p. 80.

<sup>78</sup> BRITO, 1989, p. 64, grifo nosso.

diminuiria a força da principal empresa nacional do setor e tornaria o marco regulatório mais complexo.

Ademais, o aporte de grandes empresas internacionais que adentrariam o mercado de telecomunicações britânico seria imensamente maior e o arranjo que o governo estabeleceria era de uma troca simples de monopólio. Antes um tipicamente estatal nas mãos de uma empresa nacional (British Telecom) e depois do leilão um monopólio dividido em áreas, porém, concedido a empresas estrangeiras. Logo o objetivo do governo não era suprimir a concorrência, mas sim, que esta fosse incentivada em um mercado onde a principal empresa fosse nacional e estivesse nas mãos dos acionistas ingleses.

O objetivo do governo, portanto, era que o marco regulatório que regeria o setor após a desestatização fosse o mais brando possível. O intuito era estimular a entrada de novos concorrentes sem restringir a liberdade de atuação da British Telecom. Por isso a venda única da BT era desejável, pois a afirmava como uma grande empresa privada de origem nacional, com força suficiente para suportar um mercado mais competitivo com a entrada de possíveis concorrentes internacionais.

#### 5.3.1.1 A regulação do setor e os resultados da oferta pública de ações da British Telecom.

Inicialmente, o ambiente regulatório foi determinado pelo governo com a criação da Office of Telecommunications (OfTel)<sup>79</sup> com metas bem claras e definidas a agência foi instituída com a função precípua de administrar a regulação de preços, dirimir conflitos com os usuários, assegurar o cumprimento pelas empresas dos termos de licenças e promover a competição na indústria.

O principal delimitador do livre mercado de competência da OfTel – sem dúvida alguma – era a regulação de preços.<sup>80</sup> Portanto.

Em termos de regulação, após diversos estudos optou-se pelo sistema tipo "príce-cap", através do qual o preço de uma cesta de serviços era reajustado pelo índice de inflação descontado um fator de produtividade (inicialmente, de 3% ao ano). Esse mecanismo foi muito bem recebido pelos investidores uma vez que não implicava numa restrição direta aos lucros da companhia.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> À frente, quando abordarmos o atual marco regulatório das telecomunicações no Reino Unido, veremos que a agência reguladora das telecomunicações passou a chamar-se Ofcom.

<sup>80</sup> O mecanismo de controle de preços ou tarifas não é mais função da atual agência de telecomunicações britânica (Ofcom).

<sup>81</sup> PASTORIZA, 1995, p. 83

De forma geral – em um primeiro momento após a desestatização – a agência cumpriu satisfatoriamente o seu papel regulatório, basta saber que 21 novas empresas de telefonia<sup>82</sup> adentraram no mercado britânico, demonstrando que a regulação gerou um ambiente propício de estímulo a concorrência no setor.

No que tange aos resultados obtidos a desestatização da BT foi exitosa. A participação dos empregados (um dos principais objetivos do governo) foi maciça, cerca de 96% adquiriram ações da empresa, totalizando algo em torno de 3,8% de participação empregatícia na compra de ações.<sup>83</sup> Em termos de arrecadação, a oferta pública também obteve grande êxito. Mesmo não sendo o principal motivador da desestatização por parte do governo, ao final de 1993 quando a British Telecom foi totalmente desestatizada, as ações valorizaram-se em torno de 390% o que totalizou uma arrecadação de US\$ 23,2 bilhões.

No âmbito qualitativo de prestação do serviço, a ameaça potencial de novos concorrentes e os ganhos de eficiência e eficácia da administração privada gerida pela motivação do lucro resultaram em rápidas melhorias, como.

As listas de espera que excediam 250.000 candidatos em 1979 foram reduzidas a cerca de 2000 no final de 1984. O atendimento aos clientes melhorou a ponto de  $\frac{3}{4}$  dos pedidos residenciais serem atendidos em 12 dias úteis e 85% dos defeitos serem sanados no dia seguinte. O aumento de tarifas também foi modesto em anos recentes. Houve até redução de tarifas interurbanas [...], bem como melhorou a qualidade dos equipamentos e serviços prestados.<sup>84</sup>

#### **5.4 A evolução no marco regulatório: as diferenças entre Anatel e Ofcom.**

Nos dois países os marcos regulatórios pós-privatização foram essenciais para a lisura dos processos e fomento nas melhorias dos serviços prestados. Porém, a continuidade da regulação e as características com o passar dos anos foram modificadas, assim como, o tamanho da intervenção no mercado de telecomunicações.

Enquanto no Brasil a Anatel aumentou o nível de regulação setorial, na Inglaterra a Ofcom diminuiu a intervenção no mercado. Tais diferenças – como veremos à frente – foram preponderantes na explicação dos díspares resultados alcançados por Brasil e Inglaterra.

---

<sup>82</sup> PASTORIZA, 1995, p. 85

<sup>83</sup> Ver BRITO, 1989, p. 67.

<sup>84</sup> BRITO, 1989, p. 73.

#### 5.4.1 O papel da Anatel e a forte regulamentação nas telecomunicações brasileiras

Atualmente, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) é quem dita às regras do mercado brasileiro dispondo de inúmeros marcos regulatórios em todos os segmentos. Pode-se afirmar que a competição no setor está engessada. As regulações da Anatel abrangem desde a oferta de serviços (móvel, fixo e internet), a oferta de produtos e equipamentos, passando pelo atacado e o varejo. A mensuração e o controle tarifário das empresas que ofertam serviços de telefonia e internet competem a Anatel.<sup>85</sup> Logo, as empresas não podem aumentar e tampouco diminuir as tarifas como lhes convêm, a mensuração do valor tarifário ideal é definida de forma arbitrária pela agência, furtando a autonomia das empresas de definirem os preços pautadas em critérios de produtividade e custos, evidentemente mais aconselháveis.

O argumento pró intervenção da Anatel é julgado como necessário para que se evite práticas predatórias no setor (preços exageradamente baixos) ou preços monopolísticos (alto grau de poder de mercado). Ora, preços baixos são benéficos ao consumidor e preços altos (quando não há barreiras legais a entrada e saída de concorrentes) tendem a ser expurgados do mercado no curto prazo. Logo, a regulação não faz sentido quando a competição é cataláctica.

Porém, tal característica competitiva é impedida atualmente pela Anatel que também regula a quantidade de empresas que atuam por região,<sup>86</sup> assim como, proíbe a livre entrada e saída de empresas ofertantes de produtos e serviços no atacado e no varejo.<sup>87</sup> Essa combinação no controle de entradas e saídas de produtos e empresas, somadas ao rígido regime tarifário imposto pela Anatel, são aspectos preponderantes para o fraco desempenho brasileiro no setor quando o comparamos ao britânico.

#### 5.4.2 A reforma no marco regulatório britânico e o novo papel da Ofcom

---

<sup>85</sup> Na seção IV em seu artigo 104, a LGT regulamenta que após três anos de concessão, as empresas podem (se a Anatel considerar que o mercado encontra-se em ampla e efetiva competição) atuar sob regime de liberdade tarifária. Contudo, no 1º e 2º parágrafos do mesmo artigo, as empresas ficam obrigadas a informar com sete dias de antecedência as alterações a Anatel, não sendo permitidas as mesmas, aumentos substanciais nos lucros ou redução demasiada dos preços, sob pena de regresso ao regime de controle tarifário. Ver BRASIL, 1997.

<sup>86</sup> Ver Anexo A

<sup>87</sup> Ver cap. III; artigos 70 e 71 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) disponível em BRASIL, 1997.

Logo após a desestatização das telecomunicações inglesas em 1984 o marco regulatório formulado era relativamente acentuado. A Oftel (agência reguladora da época) detinha, por exemplo, controle sobre tarifas e concessões. Em 2003, com a constatação do amadurecimento e solidez do mercado, a Office of Communications (Ofcom) atual reguladora das comunicações, percebeu a necessidade de implementar políticas de desregulação das telecomunicações inglesas, afim de, estimular um ambiente concorrencial genuinamente livre que promovesse ganhos de produtividade e eficiência, frente aos novos desafios tecnológicos do início do século XXI.

A partir dessa percepção, a agência formulou uma pesquisa de mercado que dentre outras considerações, concluiu essencialmente que.

Além da oferta de serviços básicos a custos baixos, os consumidores residenciais e comerciais querem opções de escolha de serviços e que novos serviços (como, por exemplo, oferta de banda larga) sejam introduzidos rapidamente no mercado; A melhor forma de atender a este desejo dos consumidores é *promovendo a competição* entre empresas que sejam proprietárias de sua própria infra-estrutura, condição esta necessária para manutenção da competição a longo prazo; A forma de competição existente no Reino Unido não é adequada e, conseqüentemente, é necessário alterar as normas regulatórias vigentes.<sup>88</sup>

Tais constatações sinalizaram a Ofcom a premente necessidade de mudanças na regulação das comunicações. Em novembro de 2004 a agência enviou o novo marco regulatório do setor, que indicava a retirada completa do controle nos segmentos de telefonia móvel e internet, por verificar que estes estavam inseridos em um ambiente intensamente competitivo.

O único ramo que demonstrou incapacidade para tal medida foi o de telefonia fixa, visto que, a British Telecom dominava o mercado. Esse nível de concentração preocupou a Ofcom, fazendo com que a mesma antes de retirar o caráter regulatório fizesse uma série de exigências a direção da BT.<sup>89</sup>

Os resultados e a eficiência das políticas regulatórias da Ofcom são visíveis. Em 2009 o setor de telefonia fixa já apresentava uma enorme expansão na competição assim como os outros segmentos das telecomunicações. O caráter apenas normativo da reguladora britânica, diferentemente do impositivo da agência brasileira, reflete as discrepâncias das telecomunicações em ambos.

---

<sup>88</sup> PINTO, 2009, p. 77, grifo nosso.

<sup>89</sup> Não cabe aqui citarmos todas as exigências feitas a British Telecom pela Ofcom. Ao leitor interessado nos aspectos técnicos que culminaram na desregulamentação da telefonia fixa, recomenda-se a leitura de PINTO, 2009, p. 80-83, passim.

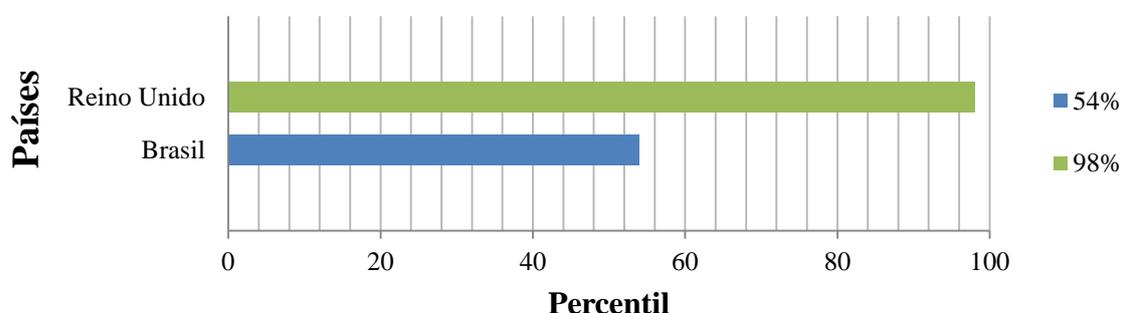
Na continuação desse capítulo, apresentar-se-á diversos resultados que ratificam o exposto até o momento.

### 5.5 Resultados atuais das telecomunicações brasileiras e inglesas. Comparando aspectos regulatórios, concorrenciais e de qualidade no serviço prestado.

Os processos de desnacionalização das telecomunicações do Reino Unido e do Brasil, possuíram características semelhantes em alguns pontos e totalmente distintas em outros. Mas se boa parte das políticas de privatização implantadas entre esses países eram convergentes, o que explica um país ter avançado em escala muito maior que o outro nas telecomunicações?

Evidentemente que o pioneirismo britânico na desestatização do setor, contribuiu para que advento das novas tecnologias surgidas – essencialmente nos anos 90 – fosse inserido de forma mais dinâmica e eficiente na estrutura produtiva do país. Porém, só esse fator não explica as diferenças gritantes no setor entre os países.

A resposta para a pergunta acima, transita pela análise de um componente fundamental após a desnacionalização de algum setor. O marco regulatório inglês trouxe características consideravelmente benéficas ao setor quando comparado ao que foi formulado pelo Brasil. Além disso, todas as reformulações ao qual foram submetidas às agências reguladoras (Anatel e Oftel<sup>90</sup>) acentuaram ainda mais as diferenças na qualidade da regulação no setor de telecomunicações inglês e brasileiro.



**Gráfico 1 – Índice de qualidade das agências reguladoras do Brasil e Reino Unido (2009)**  
Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

<sup>90</sup> A Oftel, posteriormente, com a fusão de todos os setores de comunicações (radio, TV, internet e telefone) troca de nome e passa a se chamar Ofcom.

A conseqüência de tal disparidade na qualidade da regulação entre Brasil e Reino Unido fica evidente nos números e na qualidade dos serviços apresentados. A regulação britânica por privilegiar o máximo possível a concorrência, impõe ao setor poucas regulamentações em todas as esferas. Aqui nos deteremos em três delas (internet, telefonia fixa e telefonia móvel) por essas representarem o escopo proposto inicialmente, ou seja, o de tipos de mercado considerados como monopólios naturais.

Em termos de telefonia fixa, os números apresentados mostram que a relação de linhas instaladas na Inglaterra é mais que o dobro perante a malha telefônica brasileira.

**Tabela 3 – Número de linhas telefônicas fixas instaladas a cada 100 habitantes - Brasil e Reino Unido (2007-2009).**

PAÍS	Nº DE LINHAS P/ CADA 100 HAB. (2007)	Nº DE LINHAS P/ CADA 100 HAB. (2008)	Nº DE LINHAS P/ CADA 100 HAB. (2009)
REINO UNIDO	55,5	54,2	52,17
BRASIL	20,7	21,4	21,42

Fonte: IBGE e UIT. Elaboração própria.

Ainda que a relação de linhas por habitantes ingleses esteja decaindo e no Brasil subindo. O aumento brasileiro é muito discreto e a discrepância permanece imensa demonstrando o quanto a por percorrer nesse segmento.

Ao se restringir a análise para a telefonia móvel, infelizmente os resultados não são muito diferentes. Ainda que o mercado brasileiro tenha evoluído – consideravelmente – em oferta, tecnologia e qualidade na cobertura de sinal, os resultados estão bem defasados.

**Tabela 4 – Número de assinantes de telefonia celular a cada 100 habitantes – Brasil e Reino Unido (2007-2009).**

PAÍS	Nº DE ASSINANTES P/ CADA 100 HAB. (2007)	Nº DE ASSINANTES P/ CADA 100 HAB. (2008)	Nº DE ASSINANTES P/ CADA 100 HAB. (2009)
REINO UNIDO	121,2	126,3	130,55
BRASIL	63,6	78,5	89,79

Fonte: IBGE e UIT. Elaboração própria.

Em ambos é visivelmente perceptível o avanço da telefonia móvel. O fato dos ingleses estarem aumentando constantemente a compra de linhas móveis e já possuírem 1,3 celulares por pessoa (em média), explica a queda na quantidade de telefones fixos instalados no período

2007-2009. No Brasil o ramo que mais está aquecido, justamente por ser o menos regulado, é o de telefonia móvel.<sup>91</sup> Esse resultado deveria ser um bom parâmetro técnico para a Anatel desregulamentar os outros segmentos do setor (telefonia fixa e internet), porém, a agência ainda não deu amostras de que pretende assim executar, algo que perpetua cada vez mais o atraso brasileiro no setor em relação aos britânicos.

As tabelas a seguir destacam isso veementemente. A primeira mostra os dados referentes à quantidade de usuários com acesso a web.

**Tabela 5 – Quantidade de usuários com acesso a internet a cada 100 habitantes – Reino Unido e Brasil (2007-2009).**

PAÍS	Nº DE USUÁRIOS A CADA 100 HAB. (2007)	Nº DE USUÁRIOS A CADA 100 HAB. (2008)	Nº DE USUÁRIOS A CADA 100 HAB. (2009)
REINO UNIDO	71,9	76,2	83,56
BRASIL	30,9	37,5	39,22

Fonte: IBGE e UIT. Elaboração própria.

Além da grande disparidade na densidade da oferta de internet. Os dados da Tabela 6 revelam a velocidade do bit/segundo ofertado na Inglaterra e no Brasil, evidenciando, que o consumidor britânico dispõe de uma velocidade na conexão espantosamente mais rápida.

**Tabela 6 – Comparação na velocidade de conexão (bit/seg.) da internet entre Brasil e Inglaterra (2007-2008).**

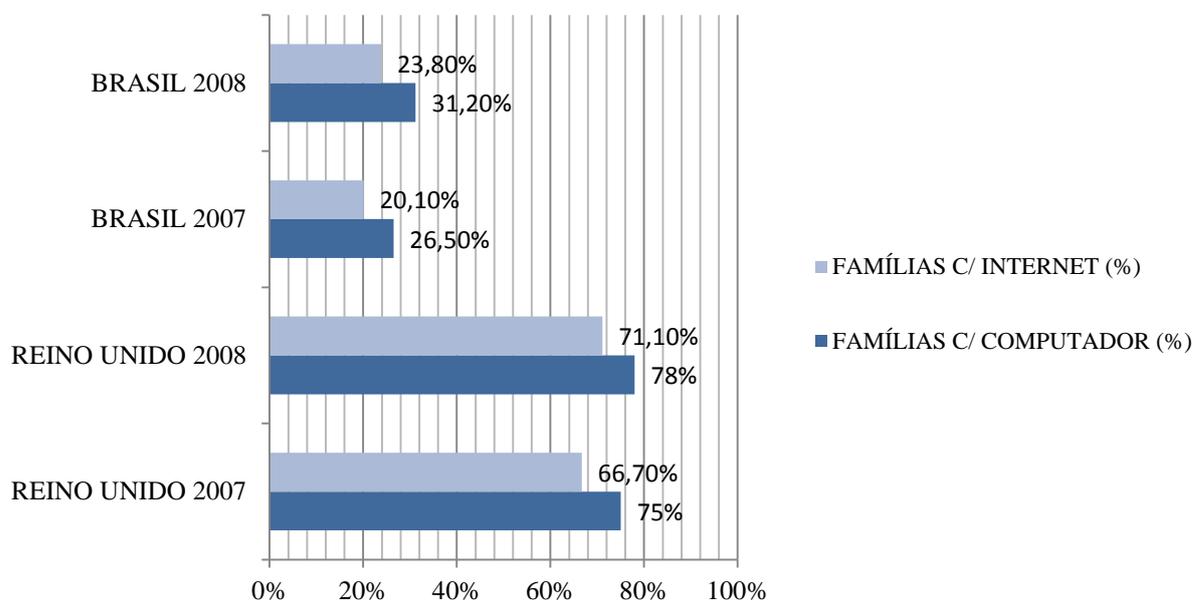
PAÍS	VELOCIDADE (bit/seg.) EM	
	2007	2008
REINO UNIDO	55'259	77'179
BRASIL	3'398	5'617

Fonte: UIT. Elaboração própria.

Para ratificar a gritante distinção na oferta de banda larga entres os países, a Figura 2 demonstra a quantidade de famílias com computadores e a proporção dessas que dispõem de internet em casa. Fica claro o atraso brasileiro na geração de oportunidades no que tange a

<sup>91</sup> A Agência Nacional de Telecomunicações permitiu um advento maior de empresas que ofertam o serviço, assim como desregulamentou o setor de fornecimento de maquinas e equipamentos estimulando a produção e o consumo em todas as esferas de produção.

quantidade de equipamentos (computadores) disponíveis para o consumidor e, conjuntamente, o ágio na oferta barata de internet para com os proprietários dessas máquinas.



**Gráfico 2 – Proporção de famílias com computador e internet – Reino Unido e Brasil (2007-2008)**

Fonte: UIT. Elaboração própria.

### 5.5.1 As discrepâncias nos custos das telecomunicações brasileiras e inglesas

Complementarmente, comparar-se-á a estrutura de custos das telecomunicações para os consumidores. As desconformidades entre os países ficam ainda mais acentuadas, a cesta básica de consumo inglês do setor (segundo dados de 2009) compromete apenas 1,71% da renda *per capita* do consumidor. Enquanto no Brasil, sob o mesmo prisma temporal, as telecomunicações absorvem do consumidor brasileiro cerca de 12,43% da sua renda *per capita*.<sup>92</sup> O que significa um impacto sete vezes maior na renda do consumidor brasileiro perante o britânico.

As tabelas 7, 8 e 9 apresentam o peso monetário e o descompasso entre os países em cada um dos segmentos das telecomunicações (fixo, móvel e internet), respectivamente. Para isso, a análise a seguir será realizada de duas formas. A primeira, convertendo os gastos em

<sup>92</sup> Ver UIT, 2010.

dólares e em seguida mensurando os mesmos sobre o princípio da Paridade de Poder de Compra (PPP).<sup>93</sup>

**Tabela 7 – Gastos com telefonia fixa no Brasil e no Reino Unido (2009).**

PAÍS	PREÇO (US\$)	PREÇO (PPP\$)	VALOR PIB PER CAPTA (%)
REINO UNIDO	24,09	23,14	0,64
BRASIL	13,43	16,35	2,19

Fonte: UIT e OFCOM. Elaboração própria.

Mesmo com os valores em termos de dólares e PPP menores, o Brasil ainda pratica um valor de telefonia fixa três vezes maior (em termos absolutos) sobre a renda da população brasileira quando comparado a Inglaterra. A Tabela 8 apresenta os mesmos dados para a telefonia móvel.

**Tabela 8 – Gastos com telefonia móvel no Brasil e no Reino Unido (2009).**

PAÍS	PREÇO (US\$)	PREÇO (PPP\$)	VALOR PIB PER CAPTA (%)
REINO UNIDO	16,54	15,88	0,44
BRASIL	34,64	42,18	5,66

Fonte: UIT e OFCOM. Elaboração própria.

Os resultados apresentados são taxativos. Apesar de ser densamente o ramo das telecomunicações que mais cresce no Brasil, a telefonia móvel brasileira ainda apresenta valores extremamente altos quando comparados com um setor exposto a competição como é o inglês.

A Anatel ao regular a entrada e saída de empresas nas telecomunicações, está protegendo as concessionárias que possuem a outorga de ofertar o serviço em suas regiões.<sup>94</sup> Tal ação garante as quatro empresas dominantes nesse segmento<sup>95</sup> total e completa segurança contra a entrada de potenciais concorrentes. Essa característica de mercado proposta pela agência reguladora brasileira carteliza o mercado institucionalmente, tornando o arranjo concorrencial propício para uma política de preços altos e/ou serviços ineficientes (como

<sup>93</sup> Ao leitor interessado em aprofundar-se no conceito de Paridade de Poder de Compra (PPP), recomenda-se a leitura de KRUGMAN, 1999, p. 405.

<sup>94</sup> Ver Anexo A

<sup>95</sup> Ver Anatel, 2010, p. 71.

explicado no capítulo dois). Algo que – evidentemente – vai de encontro com as prerrogativas e competências da Anatel, deixando lúcida a necessidade de reavaliação do atual modelo de regulação brasileiro no setor.

A seguir, a Tabela 9 apresenta os dados do ramo de internet banda larga no Brasil e na Inglaterra.

**Tabela 9 – Gastos com Banda Larga no Brasil e no Reino Unido (2009).**

PAÍS	PREÇO (US\$)	PREÇO (PPP\$)	VALOR PIB PER CAPTA (%)
REINO UNIDO	23,81	22,87	0,63
BRASIL	28,03	34,13	4,58

Fonte: UIT e OFCOM. Elaboração própria.

As discrepâncias brasileiras em termos de transmissão de dados e internet também são grandes nesse segmento. Os dados acima referem-se apenas a internet de banda larga fixa, visto que a comparação da oferta de internet móvel (3G) entre o Brasil e a Inglaterra não foi possível em virtude da prematuridade desse serviço por aqui e a conseqüente falta de dados disponíveis para a sua comparação.<sup>96</sup>

Logo, o que se pode inferir dada as condições expostas acima é que os resultados das telecomunicações brasileiras são preocupantes. Em tempos de globalização e capital disponíveis intensamente, um setor de tamanha importância, que possui uma agência (Anatel) com a primazia de regulá-lo sob o pretexto de evitar que o livre mercado intensifique distorções nas telecomunicações, não pode imaginar que o modelo de regulação intensa da concorrência e disponibilidade de oferta esteja atingindo seus objetivos.<sup>97</sup>

Tampouco se deve considerar que a regulação do mercado é necessária para que as tais concentração de mercados não ocorram. O mercado brasileiro de telefonia móvel (por exemplo) é criteriosamente distribuído entre quatro empresas<sup>98</sup> e, no entanto, temos justamente no Brasil o preço mais alto do mundo no que se refere à telefonia celular.<sup>99</sup> Por

<sup>96</sup> O Anexo B apresenta os dados mais recentes e a evolução da internet móvel (3G) no Reino Unido.

<sup>97</sup> Os recentes planos do governo de inserção da banda larga através do ressurgimento da saudosa Embratel não serão abordados, pois os resultados do Decreto nº 7.175 que cria o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) ainda não puderam ser verificados. Ao leitor interessado em aprofundar-se nos aspectos técnicos e abrangência do programa, ver BRASIL, 2010.

<sup>98</sup> Ver Anexo A2

<sup>99</sup> Segundo informação do portal G1, o Brasil possui a tarifa mais cara do mundo entre os países pertencentes a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Disponível em <http://extra.globo.com/noticias/economia/celular-de-cartao-no-brasil-o-mais-caro-do-mundo-150775.html>

outro lado, no Reino Unido, a oferta de telefonia fixa é altamente concentrada<sup>100</sup> sob o poder da ex-estatal British Telecom (BT) e por lá o gasto *per capita* com tal serviço é três vezes menor que o brasileiro. A explicação para esse fenômeno está na exposição da BT à concorrência, não fosse assim, a mesma poderia privilegiar-se da condição de empresa líder e ofertar serviços mais caros a preços mais altos, no entanto, a entrada de potenciais concorrentes obriga a BT a estar constantemente em *estado de alerta*<sup>101</sup> para que a mesma não fique desprovida da liderança que lhe é imputada.

Outra situação discrepante se apresenta quando comparamos o agregado produtivo de ambos os países. O PIB britânico em 2009 (base de análise dos nossos dados) foi de US\$ 2,175 trilhão de dólares, gerando um PIB *per capita* de US\$ 35.239 dólares. Por aqui – também em 2009 – a produção interna bruta foi de US\$ 1,594 trilhão gerando um PIB *per capita* de 8.114 dólares. O que isso quer dizer? Que uma população que possui um poder de compra médio quatro vezes maior, adquire produtos e serviços essenciais (como a telefonia) a preços sensivelmente menores. Evidentemente existe algo de errado nas telecomunicações brasileiras atrelado ao nosso modelo de competição regulado.

Portanto, não é a distribuição igualitária de mercado que garante serviços baratos e eficientes. Se as empresas estiverem protegidas legalmente da ameaça concorrencial elas serão invariavelmente perniciosas para o consumidor, pouco importando o nível de concentração de mercado das mesmas.

Os dados são enfáticos. O Brasil necessita rever seu marco regulatório nas telecomunicações e avançar rumo a uma oferta maior, melhor, mais barata e intensa nesse setor. Isso só será possível com estímulo a competição livre e desimpedida, ou seja, cataláctica. Não há outro caminho possível para reversão do quadro atual nas telecomunicações. Alias, não existe caminho alternativo no capitalismo, ou ele é livre e espontâneo, ou ele será sempre cíclico com crises e distorções inerentes ao intervencionismo econômico.

---

<sup>100</sup> Ver Anexo D5

<sup>101</sup> Ao leitor interessado em aprofundar-se nas definições desse “estado de alerta” e das características coordenadoras do empreendedor no livre mercado, recomenda-se a leitura de KIRZNER, 1986, p. 172, *passim*.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A humanidade precisa, antes de tudo, se libertar da submissão a slogans absurdos e voltar a confiar na sensatez da razão.<sup>102</sup>

A pretensão e o intuito ao denominar esse último capítulo de “considerações finais” é torná-lo coerente com o cerne dessa pesquisa. O presente trabalho procurou trazer à tona – primeiramente – a retomada do debate em relação ao papel do Estado como provedor de serviços. Em um segundo momento, a tentativa de diferenciar os termos “privatização” e “desestatização” fez-se necessária para que as confusões recorrentemente acometidas envolto a essas terminologias fossem esclarecidas e deixassem de ser verificadas.

De forma geral a investigação alcançou o objetivo proposto. Ainda que esta pesquisa não obtenha uma conclusão enfática e irrefutável sobre o tamanho e as funções do Estado. Ao trazer elementos teóricos e empíricos que suscitem as discussões e debates econômicos acerca do tema sugerido, pretende-se que este volte a ser refletido e repensado nos centros de formação superior.

Se tal reavaliação em algum momento no tempo for alcançada, esse trabalho já terá colhido os frutos desejados quando foi formulado.

As privatizações ou desestatizações viraram “palavrão” nesse país. O avanço do ideário positivista dominou corações e mentes no século passado e segue campeando de forma predominante nos debates acadêmicos e políticos das últimas décadas. Ainda que se entenda a conveniência política da teoria do Estado provedor de tudo é lastimável que estas ideias sejam aceitas quase integralmente nas academias de formação superior.

A falta de questionamento e discriminação sobre temas por vezes controversos é constante no debate econômico atual. Os exemplos empíricos que acompanham essa investigação demonstraram os malefícios da excessiva intervenção estatal na economia, sendo que a ocorrência de políticas intervencionistas por parte dos governos acontece integralmente e de forma incessante em diversas áreas e não apenas nas telecomunicações. A seção quantitativa desse trabalho procurou evidenciar essas premissas. Ao elencar as divergências entre as privatizações brasileiras e as desestatizações inglesas, não se objetivou apenas elucidar as diferenças morfológicas e etimológicas dos termos, mas sim, discriminá-los teoricamente acerca da teoria econômica.

---

<sup>102</sup> MISES (1990 apud CONSTANTINO, 2009, p. 42)

Ficou empiricamente claro, o quanto as distintas proporções na intervenção e regulação econômica das telecomunicações inglesas e brasileiras criaram desigualdades em todas as áreas pertencentes ao setor. Desde a qualidade na prestação de serviços, a tarifação, a oferta de máquinas, equipamentos e tecnologia. Evidentemente, que tais resultados começaram a desassociar-se logo no começo das desnacionalizações do setor. Enquanto no Reino Unido – ao desestatizar – a ótica privilegiada foi de incentivos a produção e tecnologia, pautadas em um plano de governo único e teoricamente sólido. No Brasil os aspectos políticos e macroeconômicos, acompanhados de planos de governo distintos pautaram as privatizações.

Consequentemente, tais características produziram marcos regulatórios extremamente diferentes. O britânico mais brando e simples acentuando o ambiente competitivo. O brasileiro mais complexo e atulhado de normas e regulações que, em sua essência, desejava estimular a concorrência, mas no campo teórico e técnico carecia de estudo e aprimoramento, algo condizente com o ambiente político ao qual a regulamentação das privatizações brasileiras foi formatada.

Por fim, os dados atuais das telecomunicações brasileiras e inglesas ratificam este ensejo. Ao explanarmos as enormes diferenças nos três ramos avaliados como monopólios naturais (telefonia fixa, móvel e internet), fica evidente a urgência do Estado brasileiro em desregulamentar o setor e a economia como um todo, primordialmente nos segmentos de celular e banda larga onde os dados da prestação do serviço demonstraram-se alarmantes.

Porém, não obstante a todos os exemplos empíricos nesse trabalho, o principal fundamento para o uso deles se encontra na metodologia indutiva escolhida como pesquisa. Logo, o escopo principal dessa monografia encontra-se amparado teoricamente nas robustas bases, filosóficas, sociológicas e econômicas da Escola Austríaca de Economia.

Não é exagero afirmar, que o aprofundamento na leitura do que está exposto na delimitação teórica dessa monografia, deveria ser recomendação básica a qualquer postulante a formular regras e determinações no âmbito governamental. A solidez e a clareza da Escola Austríaca na análise racional das formas de competição que o livre mercado desregulado pode causar, leva-nos a romper com paradigmas e axiomas até então inquestionáveis.

Assim, pode-se afirmar que o objetivo principal desse trabalho foi inserir tais ideias no debate acadêmico e profissional da ciência econômica, para que essas mesmas ideias avancem a sociedade. Portanto, a intenção aqui foi propositiva e não conclusiva. Não se procurou uma verdade absoluta e inquebrantável, esse é um axioma básico dos austríacos, a humildade e o reconhecimento de que somos falíveis e de que a onisciência nos é negada. Logo, como bem

cita Mises na abertura desse derradeiro capítulo – somente a razão pode nos trazer explicações e soluções aos intrínsecos e incessantes problemas envoltos em nossa sociedade. E isso se dá através do debate de idéias. Afinal é com ideias e, unicamente, com elas que se pode iluminar a escuridão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Resolução n. 516, de 30 de outubro de 2008. **Plano geral de atualização da regulamentação das telecomunicações**. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual 2010**. Brasília, 2010.

BCB. Banco Central do Brasil. **Relatório de Inflação**. In: SISTEMA DE METAS PARA A INFLAÇÃO. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RELINF>>. Acesso em: 18 março. 2011.

BANCO MUNDIAL. União Internacional de Telecomunicações. In: RELATÓRIO ANUAL DAS TELECOMUNICAÇÕES. Geneva, 2010. Disponível em : <<http://www.itu.int/ITU-D/icteye/Indicators/Indicators.aspx#>>. Acesso em: 18 março. 2011.

BASTIAT, F. **A lei**. 3. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. **Ensaios**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1989.

BÊRNI, D.de A. (Coord.). **Técnicas de pesquisa em economia: transformando curiosidade em conhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BIONDI, A. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

\_\_\_\_\_. **O Brasil privatizado II: o assalto das privatizações continua**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. 2. ed. Elsevier: Rio de Janeiro, 2001.

BRASIL. Lei n. 4,117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 agosto. 1962. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4117.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei n. 52.026, de 20 de maio de 1963. Regulamento Geral do Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 maio. 1963. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D52026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D52026.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5,792, de 11 de julho de 1972. Institui política de exploração de serviços de telecomunicações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 julho. 1963. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5792.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5792.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8,031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 abril. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8031.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8,987, de 13 de fevereiro de 1995. Sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 fevereiro. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9,295, de 19 de julho de 1996. Sobre os serviços de telecomunicações e sua organização. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 julho. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9295.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9295.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9,472, de 16 de julho de 1997. Sobre a criação e funcionamento de um órgão regulador. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 julho. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9472.htm#art215](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm#art215)>. Acesso em: 18 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9,491, de 09 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 setembro. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L9491.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9491.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9,998, de 17 de agosto de 2000. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 agosto. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9998.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei n. 7,175, de 12 de maio de 2010. Institui o Programa Nacional de Banda Larga. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 maio. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7175.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7175.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2011.

BRITO, N. R. O. de. **O programa de privatização inglês**. Rio de Janeiro: Coppead, 1989.

CONSTANTINO, R. **Economia do indivíduo: o legado da Escola Austríaca**. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2009.

DOBB, M. **A evolução do capitalismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

DWECK, R. H. **O movimento de privatização dos anos oitenta: reais motivos**. Belo Horizonte: Nova Economia, 2000.

FROYEN, R. **Macroeconomia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GALBRAITH, J. **O novo estado industrial**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GREMAUD, A. P. **Economia brasileira contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

\_\_\_\_\_. **Os fundamentos da liberdade**. São Paulo: Visão, 1983.

HOBBS, T. **Leviatã, ou, matéria, forma e poder de uma republica eclesiástica e civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. In: PAÍSES. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>>. Acesso em: 18 março. 2011.

IORIO, U. J. **Economia e liberdade: a Escola Austríaca e a economia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

KALECKI, M. **Teoria da dinâmica econômica: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 2007.

KIRZNER, I. M. **Competição e atividade empresarial**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1986.

KRUGMAN, P. R.; OBESTFELD, M. **Economia Internacional - Teoria e Política**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1999.

LAL, D. **A pobreza das teorias desenvolvimentistas**, Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

LEGÍTIMO. In: DICIONÁRIO da língua portuguesa. Brasil: Priberam Informática, 2011.  
Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=leg%C3%ADtimo>>. Acesso em: 18 jun. 2011.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MANSFIELD, E.; YOHE, G. **Microeconomia: teoria e aplicações**. São Paulo, SP: Saraiva, 2006.

MENGER, C. **Princípios de economia política**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MISES, L. V. **Ação humana: um tratado de economia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal. 1990.

\_\_\_\_\_. **As seis lições**; 7.ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009.

\_\_\_\_\_. **Intervencionismo: uma análise econômica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1999.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo – segundo a tradição clássica**. 2. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

NOVAES, A. **Privatização do setor de telecomunicações no Brasil**. Brasília: Bndes, 2000.

PASTORIZA, F. A. **Privatização na indústria de telecomunicações: algumas experiências recentes e lições para o caso brasileiro**. 1995. 171 f. Dissertação. (Mestrado em Economia) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1995.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 6. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2007.

PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K. (Ed). **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Brasília: Bndes, 2000.

PINTO, J. R. de S. **Modelo de competição no setor de telecomunicações para serviços de banda larga**. 2009. 139 f. Dissertação. (Mestrado em Economia Empresarial) – Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2009.

OFFICE OF TELECOMMUNICATIONS. **Communications Market Report**. London, 2010.

REDE GLOBO DE TELEVISÃO. **Portal G1**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/economia/celular-de-cartao-no-brasil-o-mais-carro-do-mundo-150775.html>>. Acesso em: 18 junho. 2011.

RIANI, F. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ROQUE, L. Sobre as privatizações brasileiras (parte 1). In: ARTIGOS. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=637>>. Acesso em: 18 maio. 2011.

\_\_\_\_\_. Sobre as privatizações brasileiras (final). In: ARTIGOS. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=646>>. Acesso em: 18 maio. 2011.

ROTHBARD, M. **Man, economy and State**. 2. ed. Los Angeles: Nasch, 1970.

\_\_\_\_\_. **A ética da liberdade**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. **O essencial von Mises**. 3. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

SCHUMPETER, J. A. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril, 1982.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, H. O. da. **Os sistemas financeiros e a evolução das regras de supervisão bancária**. 2010. 115 f. Dissertação. (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) – Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2010.

SMITH, A. **Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. 4. ed. Coimbra: Gulbenkian, 1999.

SWEEZY, P. M. **Teoria do desenvolvimento capitalista: princípios de economia política marxista**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

TELECO. **Market Share de acessos fixos em serviços**. In: SEÇÃO – TELEFONIA FIXA. São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://www.teleco.com.br/mshare\\_fix.asp](http://www.teleco.com.br/mshare_fix.asp)>. Acesso em: 18 junho. 2011.

THOMPSON JR, A. A.; FORMBY, J. P. **Microeconomia da firma: teoria e pratica**. 6. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 2003.

TOURINHO, O. A. F.; VIANNA, R. L. L. **Avaliação e agenda do Programa Nacional de Desestatização**. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. **Estrutura e apresentação de monografias, dissertações e teses – MDT**. 7. ed. Santa Maria: UFSM, 2010.

UIT. União Internacional de Telecomunicações. **Measuring the Information Society**. Geneva, 2010.

VARIAN, H. R. **Microeconomia: princípios básicos**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

VELASCO JR., L. **Fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94**. Rio de Janeiro: Bndes, 1997.

## **APÊNDICE A – Um adendo “austríaco” a teoria da captura da Escola de Chicago.**

É perfeitamente possível privatizar e piorar. Porém, é improvável desestatizar e não melhorar.<sup>103</sup>

No decorrer dessa investigação as análises sobre o impacto na atuação das agências reguladoras, bem como as funções atribuídas às mesmas, foi fundamental para o estudo das telecomunicações e os resultados efetivos destas no Brasil e no Reino Unido.

Mesmo não sendo o escopo principal do tema proposto nesse trabalho, às agências reguladoras o tangenciam no campo teórico e empírico. Sendo assim, percebeu-se a necessidade de tornar a argumentação teórica mais robusta e sólida, complementado-a com uma análise acerca das teorias da regulação que obtivesse inserção plena nas prerrogativas teóricas expostas.

Dentre as teorias da regulação<sup>104</sup> a Teoria da Captura (TC) defendida pela Escola de Chicago insere-se consideravelmente no caso das agências reguladoras. Segundo essa teoria, o risco na regulação de um determinado setor está na capacidade das empresas que constituem este mercado em “capturar” o órgão regulador em proveito próprio e detrimento dos concorrentes, potenciais ou não.

Logo – de acordo com Chicago – existe uma demanda empresarial por regulação fundamentalmente localizada nos grupos empresariais mais concentrados e com menores custos de organização. Evidentemente, que dessa forma quanto mais concentrado for o mercado, maiores são as chances das grandes empresas se unirem e mancomunarem acordos políticos com as reguladoras, privilegiando e perpetuando movimentos prejudiciais à concorrência através de estímulos para a criação de barreiras institucionais de entrada e saída de empresas, assim como, uma estrutura de tarifas e preços que beneficie os ganhos rentáveis dessas empresas com boas conexões políticas.

Portanto, para a Escola de Chicago quando chegamos nesse ponto às empresas já capturaram a agência reguladora do governo, fazendo com que o arranjo concorrencial no setor, transforme-se em uma “troca de favores” entre o órgão regulador e as empresas que o integram. Sendo que, artifícios como contribuições políticas e financiamentos de campanha

---

<sup>103</sup> ROQUE, 2010.

<sup>104</sup> Existem diversas teorias que dispõem sobre a regulação econômica. Três delas possuem maior inserção econômica: A Teoria do Interesse Público; A Teoria Econômica da Regulação; e A Teoria das Escolhas Públicas. Por delimitações que escapam do marco teórico proposto não abordaremos todas elas. Ao leitor interessado em aprofundar-se no estudo das mesmas, recomenda-se a leitura de SILVA, 2010, p. 9.

sejam recorrentemente usados como moeda de conversão para as benesses concorrenciais concedidas as empresas reguladas.

Contudo, apesar da Escola Austríaca concordar com o delineamento feito por Chicago, os austríacos o consideram incompleto. A teoria austríaca, portanto, vai além dessa análise, pois a classifica apenas como um primeiro passo rumo à burocracia, logo a EA

[...] reconhece que as coisas não param por aí; esses acontecimentos, aliás, seriam apenas o primeiro passo de uma armadilha criada pelo governo. Essa armadilha é montada quando o setor regulado começa a se sentir confortável com seus subsídios, com suas isenções tributárias, com as eventuais tarifas protecionistas, com as licenças exclusivas, enfim, com o que quer que o governo lhe esteja concedendo. Conseqüentemente, o setor em questão começará a agir como um genuíno monopolista e diminuir a qualidade do serviço oferecido. Entretanto, tal comportamento gerará um enorme apelo público para que o governo intensifique ainda mais as regulamentações. Ato contínuo, o setor passará por dificuldades, o que por sua vez gerará uma maior intervenção regulatória, o que por fim levará a um total controle governamental sobre todo o setor, por meio de um arsenal de leis e controle de preços. É nesse ponto que a armadilha finalmente é ativada. O mercado é substituído por burocratas e pelo poder estatal. O governo, cujo objetivo sempre foi o controle total, capturou e aprisionou o setor — sem que tenha havido, em teoria, qualquer estatização.<sup>105</sup>

Dessa forma, para a Escola Austríaca esse arcabouço é altamente pernicioso para a concorrência e os consumidores, afinal, o governo torna-se um meio e um fim na estrutura de mercado. Um meio quando consente com a captura pela empresa regulada e, posteriormente, um fim quando se intitula necessário para corrigir as ineficiências no setor através de mais regulamentação e intervenção.

Mises chamou tal argumento de a *lógica do intervencionismo*,<sup>106</sup> sendo que, ao fim desse processo o setor caminha em direção a mais regulamentação, morosidade e burocracia tipicamente estatal, algo que desestimula a inovação e a concorrência no mercado, tornando-o ineficiente na oferta de produtos e serviços prestados aos consumidores.

Portanto, para a EA a solução indicada nesses casos está localizada na extinção de qualquer agência reguladora em qualquer setor ou indústria. Para os austríacos, este requisito torna-se fundamental para que não se abram precedentes para captura e conseqüentes ameaças a concorrência.

---

<sup>105</sup> ROQUE, 2010.

<sup>106</sup> Ver MISES, 2009, p. 45.

## APÊNDICE B – O livre mercado genuíno e o direito de se formar cartéis.

Uma ação de cartel, se ela for voluntária, não pode agredir a liberdade de competição e, se ela se provar rentável, ela beneficia em vez de prejudicar os consumidores.<sup>107</sup>

Um dos argumentos mais difundidos pela *mainstream economics* reside nas inerentes falhas de mercado que justificam – teoricamente – a regulação e/ou intervenção econômica. Segundo tal corrente, uma economia de mercado livre caminha sempre em direção a concentração de mercado ou a formação de cartéis. Logo, hipoteticamente, esse modelo de competição livre é altamente ineficiente para os consumidores e, portanto, para a economia como um todo, tornando a intervenção regulatória uma necessidade para que se evite a formação de conluios comerciais.

Um dos fatores que tornam a Escola Austríaca uma corrente de pensamento intrigante são os seus postulados sobre axiomas econômicos aparentemente invulneráveis. Ao se analisar o argumento exposto acima sob a ótica austríaca, os mesmos revelam deturpações preocupantes sobre o funcionamento de uma economia de mercado capitalista. A principal característica do livre mercado é que ele é composto unicamente de trocas voluntárias, essa é uma premissa inquestionável e que recorrentemente é esquecida nas análises econômicas. O que decorrerá nas próximas linhas necessariamente precisa partir desse postulado – as trocas são sempre voluntárias.

Logo, no livre mercado não existem barreiras legais que impeçam empresas, comerciantes ou fabricantes de unirem-se voluntariamente na oferta de serviços ou produtos para os consumidores. Tampouco, essa estrutura competitiva é necessariamente prejudicial ao consumidor. O fato das empresas (independente do seu tamanho) concentrarem-se como únicas ofertantes de um determinado setor, não lhes garantem proteção a entrada de novos concorrentes e, tampouco, lhes asseguram a certeza de que ao oferecer produtos de qualidade inferior a preços maiores, as mesmas continuarão obtendo a mesma demanda por seus produtos antes da formação do cartel.

Nessa situação concorrencial, os consumidores possuem a soberania de escolher se desejam comprar os mesmos produtos a preços mais altos ou se preferem migrar para bens ou serviços substitutos. O que se verifica é que no livre mercado as empresas concorrem com

---

<sup>107</sup> ROTHBARD (1970 apud CONSTANTINO, 2009, p. 112.)

outras que ofertam produtos idênticos ou substitutos, logo, o consumidor tem sempre o direito inalienável da escolha.<sup>108</sup>

Portanto, para a Escola Austríaca a formação de cartéis voluntários é um direito dos comerciantes, empresários e fabricantes. Ao entrarem em conluíus, estes provavelmente vislumbram receitas maiores e ganhos de mercado. O que os austríacos enfatizam, é que isso não significa que os mesmos poderão romper com as leis econômicas da oferta e demanda no livre mercado. Logo, não há imoralidade alguma na formação de cartéis voluntários, tampouco, estes geram resultados nefastos aos consumidores.

#### Em síntese

[...] se os consumidores realmente se opusessem às ações de cartel por acreditar que as trocas resultantes delas fossem prejudiciais, eles poderiam boicotar os cartéis de forma a tornar a curva de demanda de seus produtos elástica, ou seja, sensível aos preços de mercado. Ninguém é *obrigado* a consumir determinados produtos e há um preço em que certamente é preferível abdicar do consumo ou procurar substitutos. Claro que os consumidores sempre *preferem* um preço menor. [...]: isso quer dizer que o preço ideal é zero, ou perto de zero, para todos os bens pois isso representaria o mais elevado grau de sacrifício dos produtores aos desejos dos consumidores? Enquanto consumidor, todos preferem sempre o menor preço para suas compras; e enquanto produtor, todos preferem o maior preço para suas vendas. Existem apenas duas formas de resolver esse dilema: pelo livre mercado em que os preços são determinados livremente pelos indivíduos; ou pela intervenção violenta no mercado, ignorando os direitos de propriedade.<sup>109</sup>

Logo, o único tipo de cartel que é sempre maléfico por romper com a estrutura de produção e mercado capitalista é o institucional, ou seja, aquele cartel protegido pelo governo da concorrência intensa e ameaçadora típica do livre mercado desregulamentado. Essa forma de conluio retira a principal força do consumidor, furtando-lhe o direito de escolha – a sua soberania.

---

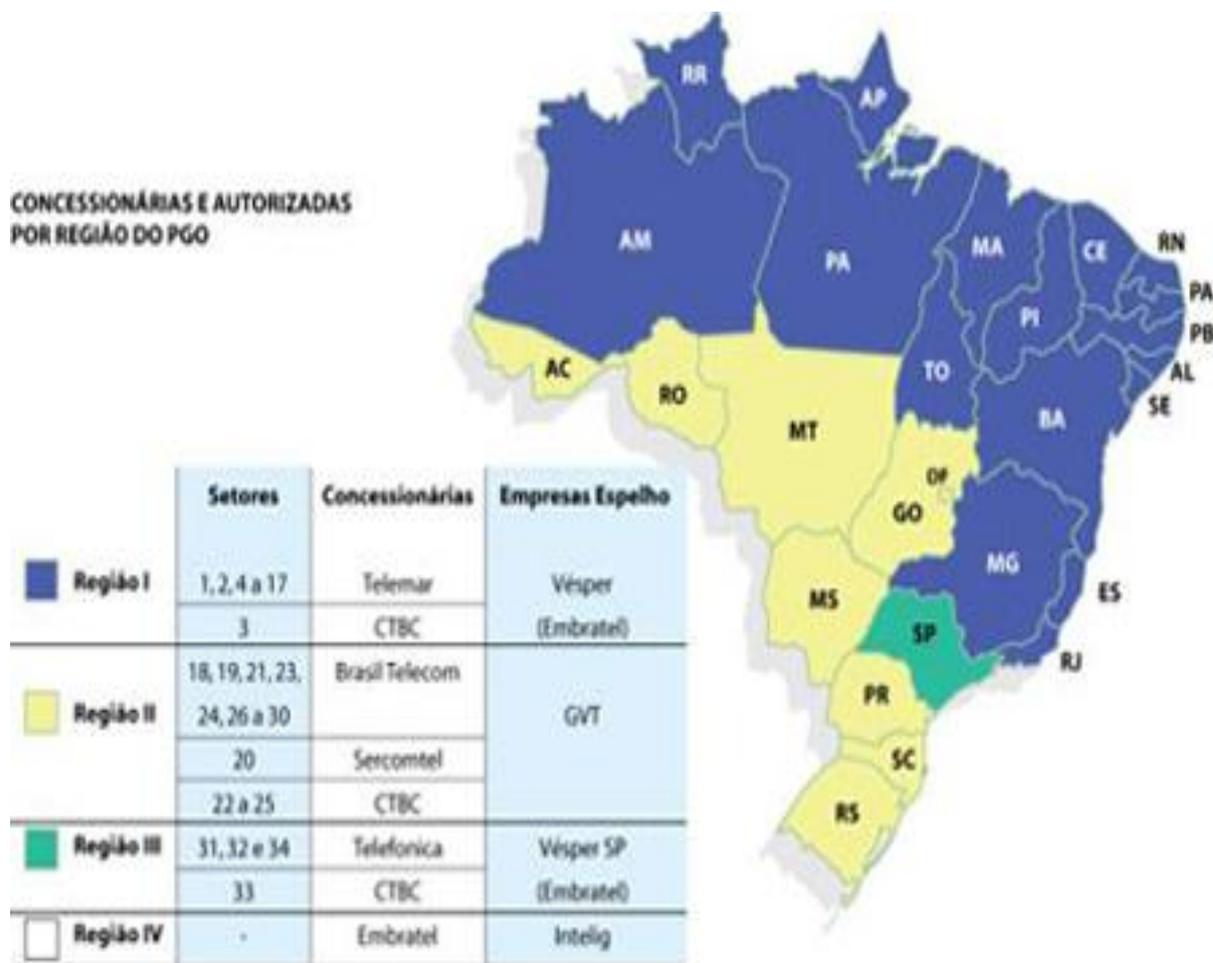
<sup>108</sup> O mercado de combustíveis, por exemplo, é sempre acusado de cartelização. Porém, se ao formar conluíus os postos de gasolina ofertarem serviços piores a preços maiores, nada impedirá o consumidor de migrar para outros meios de transporte. Se os mesmos não o fizerem é porque o cartel não está sendo perverso para os demandantes de combustível. Ademais, nada impede – caso as receitas sejam realmente altas – de algum outro produtor adentrar o mercado e ofertar produtos ou serviços mais baratos e eficientes, assim como, nenhum participante do cartel está impedido de abandoná-lo para ofertar solitariamente seu produto. Em todos os casos o consumidor continuará soberano. Ver MISES, 1990, 412-463, passim.

<sup>109</sup> CONSTANTINO, 2009, p. 112, grifo do autor.

## ANEXO A

### As regiões de distribuição das operadoras de telefonia no Brasil

#### ANEXO A1 – As regiões de distribuição das operadoras de telefonia fixa no Brasil.



Fonte: ANATEL, 2011.

\*A região IV compõe a prestação do serviço de longa distância nacional e internacional e as concessionárias possuem abrangência nacional.

## ANEXO A2 – As regiões de distribuição da telefonia móvel no Brasil.

### SMP - CENÁRIO ATUAL DE COMPETIÇÃO

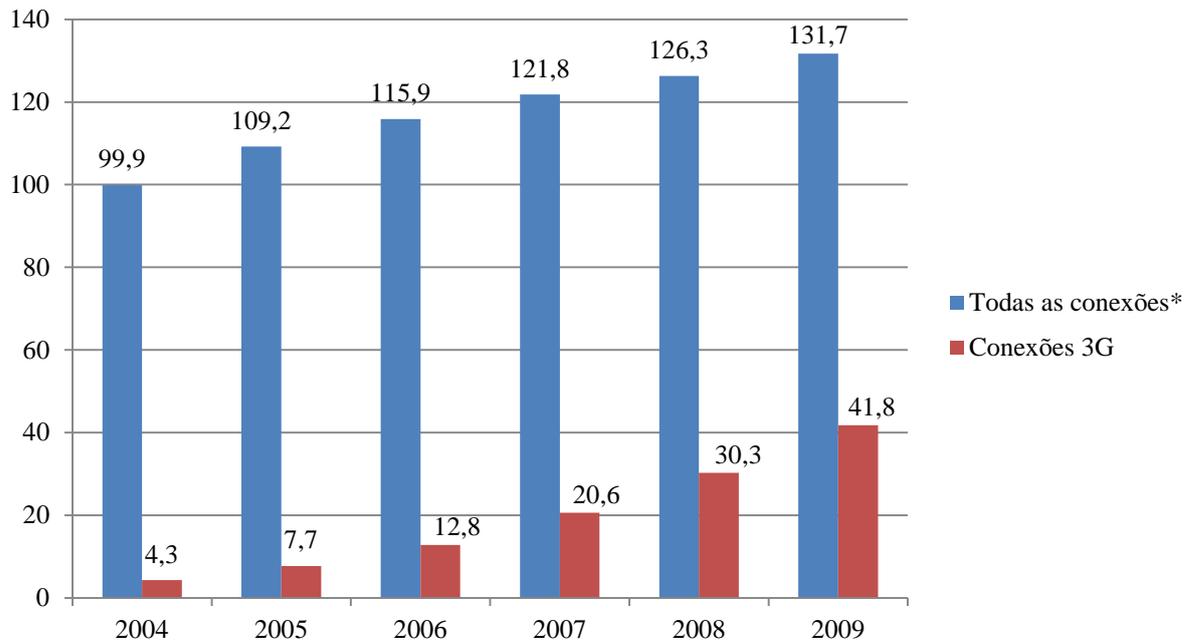


Fonte: ANATEL, 2011.

## ANEXO B

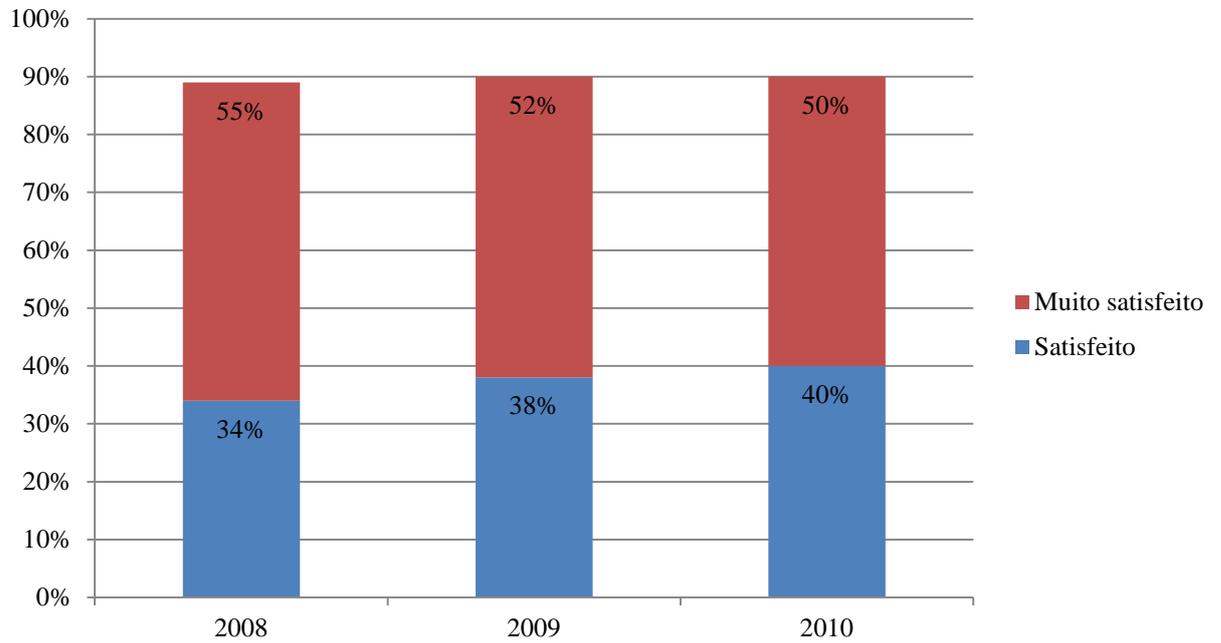
### O mercado de internet banda larga móvel (3G) no Reino Unido.

#### ANEXO B1 – Densidade de conexões ativas móveis no Reino Unido a cada 100 habitantes (2004-2009).



Fonte: OFCOM. Elaboração própria.

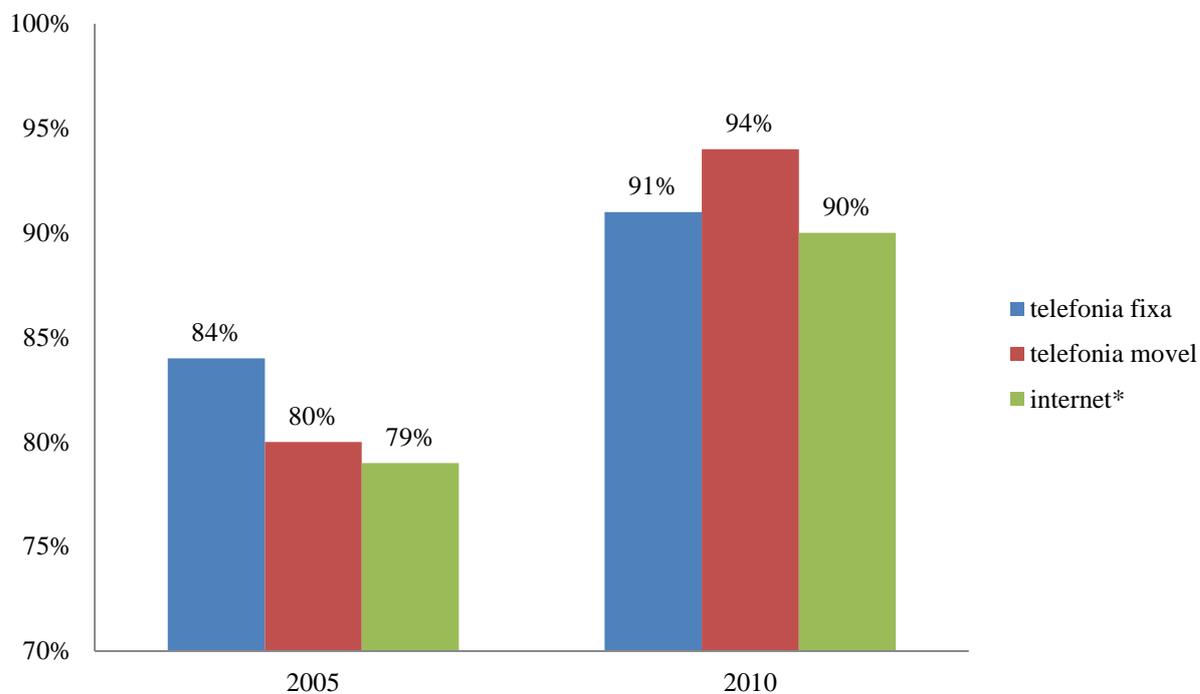
\*Inclui internet via radio, wireless e 2G.

**ANEXO B2 – Nível de satisfação dos consumidores com a internet 3G no Reino Unido (%).**

Fonte: OFCOM. Elaboração própria.

**ANEXO C – Nível de satisfação dos consumidores britânicos com a prestação dos serviços de telecomunicações em 2005, 2009 e 2010 (%).<sup>110</sup>**

### Satisfeito ou muito satisfeito



Fonte: OFCOM e PINTO. Elaboração própria.

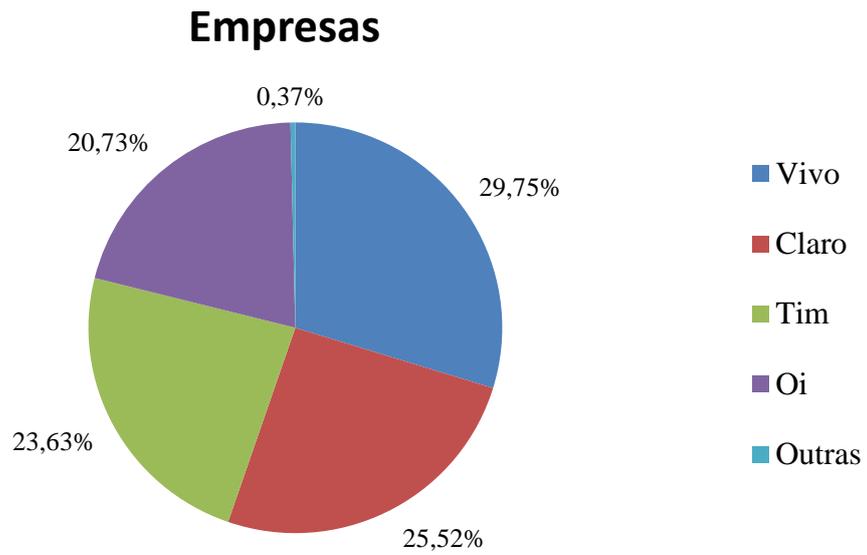
\*Banda larga fixa

<sup>110</sup> O mesmo estudo sobre as telecomunicações brasileiras está em fase de implementação pela Anatel. Porém, os resultados sobre a satisfação do consumidor brasileiro com os serviços de telecomunicações em geral ainda não estão disponíveis.

## ANEXO D

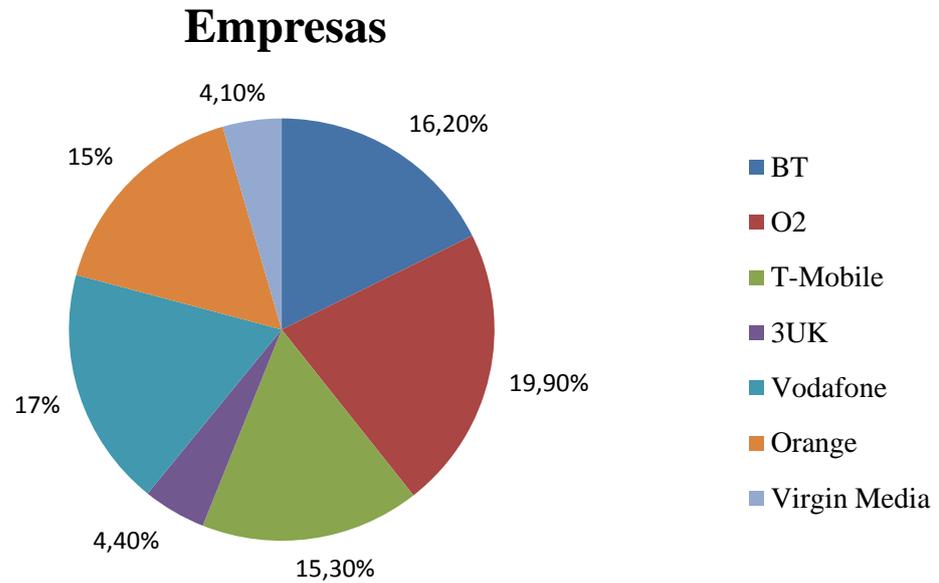
### Nível de concentração no mercado de telecomunicações entre Brasil e Reino Unido.

#### ANEXO D1 – Concentração no mercado de telefonia móvel no Brasil (2009).



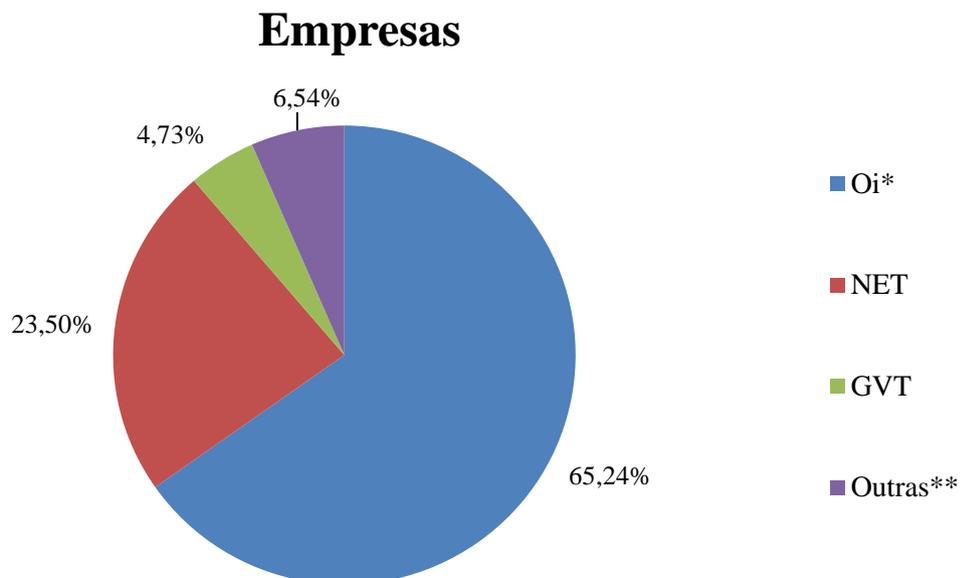
Fonte: ANATEL, 2010. Elaboração própria.

**ANEXO D2 – Concentração no mercado de telefonia móvel na Inglaterra (2009).**



Fonte: OFCOM. Elaboração própria.

**ANEXO D3 – Concentração de mercado na prestação do serviço de internet banda larga no Brasil (2009).**

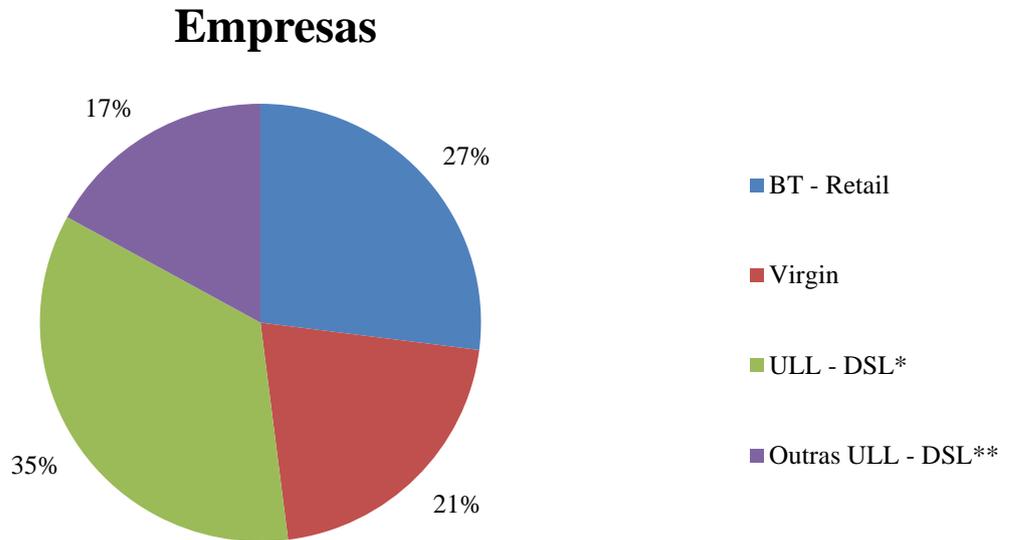


Fonte: PINTO. Elaboração própria.

\*Inclui as empresas BrT, Telefonica, CTBC e Sercomtel.

\*\*Empresas que utilizam de tecnologias com uso de radiofrequências e satélite no acesso.

**ANEXO D4 – Concentração de mercado na prestação do serviço de internet banda larga no Reino Unido (2009).**

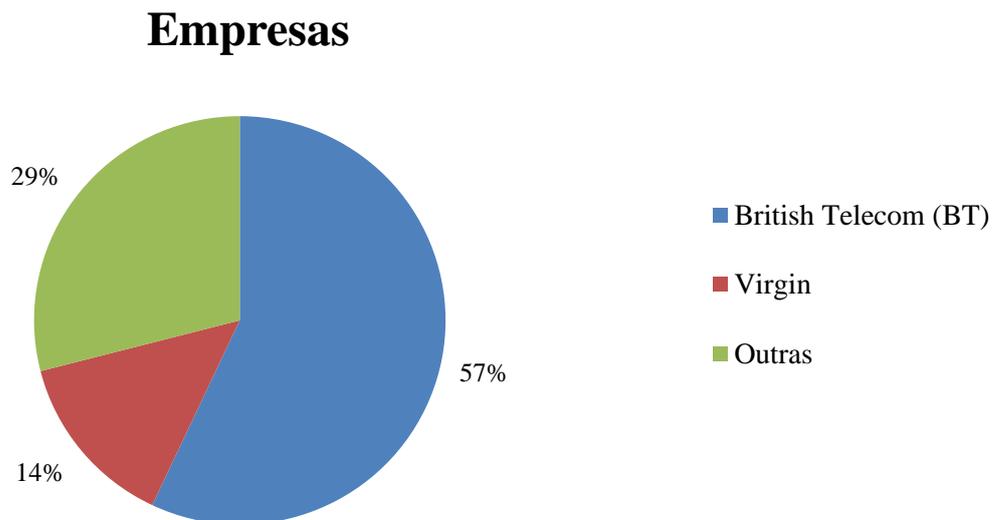


Fonte: OFCOM e TELECO. Elaboração própria.

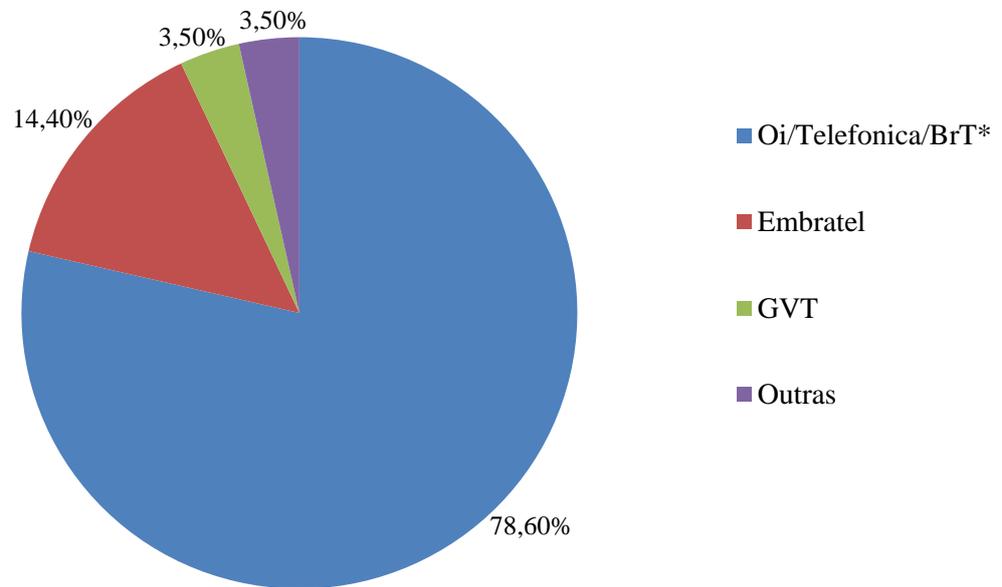
\*Local loop unbundling (ULL). Em uma tradução livre é a desagregação das redes locais da BT em diversas pequenas empresas que ofertam banda larga em diferentes regiões.

\*\* A mesma desagregação, porém, de outras empresas que não a British Telecom.

**ANEXO D5 – Concentração no mercado de telefonia fixa no Reino Unido (2009).**



Fonte: OFCOM. Elaboração própria.

**ANEXO D6 – Concentração no mercado de telefonia fixa no Brasil (2009).****Empresas**

Fonte: TELECO. Elaboração própria.

\*Inclui a CTBC e a Sercomtel