
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

A Telebrás e a nova lei geral de telecomunicações

Vilson Vedana

Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados (Área de Comunicações e Informática, Ciência e Tecnologia)

O Projeto de Lei nº 2.648, de 1996, do Poder Executivo, ora em tramitação na Câmara dos Deputados, dispõe sobre a Lei Geral das Telecomunicações Brasileiras. Substituirá, uma vez aprovado, o Código Brasileiro de Telecomunicações, exceto na parte que diz respeito à radiodifusão, para a qual será necessário aprovar outra lei.

Neste trabalho apontamos alguns motivos pelos quais discordamos de um ponto fundamental do projeto: a privatização do Sistema Telebrás por meio do seu esfacelamento, sua repartição em empresas regionais, previsto nos arts. 184 e 185.

Com o fim do socialismo na União Soviética – e da própria União Soviética – e a imposição ao mundo do capitalismo ao estilo norte-americano, a privatização, em nível mundial, foi estabelecida como uma necessidade absoluta.

A nova ordem mundial foi conceituada como “*globalização*” e seus ecos têm-se feito ouvir insistentemente em uma de suas facetas, que é a privatização de quase tudo o que o Estado opera, incluindo ferrovias, rodovias e, como não poderia deixar de ser, telecomunicações. A onda, no caso das telecomunicações, ganha extraordinário reforço junto à opinião pública do País porque praticamente todos os grandes grupos de comunicação de massa – rádio, televisão, jornais e revistas – estão se habilitando à privatização, querendo todos entrar no mercado de serviços de telecomunicações. Este é um dos motivos porque poucas vezes se encontram na imprensa brasileira com posições contrárias à privatização.

Como demonstraremos adiante, é de fundamental importância que se mantenha o controle de capital nacional das empresas que serão privatizadas. Assim, é necessário que, no processo de privatização, se desenvolvam estratégias que permitam ao capital nacional assumir este controle. O investimento de capital externo pode ser feito sem que se entregue o controle acionário. Em negócios como o das telecomunicações, pelo retorno que propicia, será possível, mesmo assim, atrair todos os investimentos externos necessários.

Falamos em controle nacional, apesar de todo o desgaste a que o termo

“nacionalismo” foi submetido pela hábil propaganda dos países hegemônicos, que querem nos fazer entender que esta é uma política anacrônica. No entanto, se analisarmos a sua atuação, como faremos neste trabalho, veremos que são bem nacionalistas.

A respeito do que ocorre, no momento, no Brasil, já se disse que é insólito: os empresários brasileiros são os únicos no mundo que aplaudem os empresários estrangeiros que aqui vêm tomar os seus negócios.

É inegável que o Estado brasileiro tem-se revelado um administrador apenas razoável de suas empresas estatais, em particular no que tange ao Sistema Telebrás.

Depois do grande salto dos anos 70, houve uma estagnação, tendo-se criado uma enorme demanda não atendida que, em termos de telefones, talvez seja igual ao número de telefones já instalados.

Três fatores, a nosso ver, contribuíram para este quadro:

- a) limitações aos investimentos da companhia, que possuía a capacidade de investir, mas era impedida pelo governo, em nome do controle da inflação;
- b) controles tarifários e má estrutura tarifária (subsídios cruzados etc) impedindo a companhia de auferir os resultados possíveis, também em nome do controle inflacionário;
- c) má administração geral da companhia, com a indicação de administradores por critérios outros que não sua capacitação gerencial.

Não se deve aceitar como verdade absoluta - ao contrário do que se apre- goa de toda a forma - que o Estado, e especialmente o Estado brasileiro, seja péssimo administrador.

O atual Governo prova isto, com a administração que vem realizando na Telebrás nos últimos dois anos. Em 96, a companhia auferiu um lucro de mais de 3 bilhões de dólares e instalou cerca de 4,6 milhões de telefones (1,8 milhões de convencionais e 2,8 milhões de celulares).

A continuar neste ritmo, a demanda reprimida vai ser atendida nos próximos dois ou três anos, se considerarmos, ainda, a entrada de competidores privados.

Desaparece, assim, o principal argumento a favor da privatização: o Esta- do brasileiro consegue, sim, administrar bem suas estatais e, em consequência, atender à demanda reprimida.

Admitida a privatização, resta-nos analisar as saídas que tragam o máxi- mo de vantagens para o País. A alternativa que nos parece mais viável é manter o Sistema Telebrás - como empresa holding ou como empresa única, com a absorção das suas subsidiárias - com a alienação, pelo Governo, de cerca de 5% das ações da Telebrás que possui, com o que abriria mão do controle acionário e a Telebrás deixaria de ser uma empresa estatal, libertando-a das amarras da ad-

ministração pública, uma armadilha colocada na Constituição de 1988 que inviabilizou a administração indireta brasileira (as empresas estatais) e tornou praticamente inevitável a privatização.

Com isto, haveria necessidade de um acordo de acionistas para indicar a administração da empresa, que seria efetivamente profissional e passaria a ser julgada pelos resultados que alcançasse.

A pulverização das ações da Telebrás

Recentemente lançou-se, no Congresso Nacional, a idéia da privatização da Vale do Rio Doce através da pulverização de suas ações junto à população brasileira, de tal forma que nenhum grupo econômico detivesse, sozinho, o seu controle acionário.

A sistemática tem inúmeras vantagens, entre elas a sua privatização efetiva, libertando-se das amarras da administração pública, que está inviabilizando as empresas estatais brasileiras, e o fato de não alienar ao capital internacional o controle das poucas grandes corporações brasileiras existentes, construídas com tantos sacrifícios pela sociedade.

No entanto, o assunto logo foi esquecido, porque não interessa aos grandes grupos interessados em adquirir o controle acionário da Vale e de outras empresas estatais.

O curioso é que, no caso da Telebrás, a empresa holding do Sistema Nacional de Telecomunicações, esta pulverização já existe.

Com efeito, diz o Exmo. Sr. Ministro de Estado das Comunicações, na exposição de motivos que acompanha o projeto de Lei nº 2.648, de 1996, o projeto da Lei Geral das Telecomunicações Brasileiras (p. 4):

“A União Federal detém o controle acionário da Telebrás, com pouco mais de 50% de suas ações ordinárias. Da totalidade do capital, entretanto, a União detém menos de 22%. A maior parte das ações é de propriedade particular, com cerca de 25% em mãos de estrangeiros e o restante pulverizado entre 5,8 milhões de acionistas”.

Tal pulverização foi conseguida, basicamente, com a política de autofinanciamento. Para se ter um telefone era necessário adquirir ações da Telebrás. Tal prática transformou a classe média brasileira em proprietária de mais da metade do Sistema Nacional de Telecomunicações. Vinte e cinco por cento foram parar em mãos de estrangeiros, em sua maior parte por meio de escusas operações de lançamento de ADR - “*American Depositary Receipts*”.

Vê-se, então, que a pulverização de ações, no Sistema Telebrás, já existe. No entanto, ela é simplesmente ignorada, porque o interesse dos grandes grupos,

nacionais e internacionais, é assumir o controle do negócio de telecomunicações no País.

Se o interesse fosse efetuar a privatização da Telebrás via pulverização das suas ações, bastaria resolver apenas o problema do controle acionário, ou melhor, de como o Governo pode abrir mão do controle acionário da Telebrás, uma vez que a pulverização já existe.

Pela atual Lei das Sociedades Anônimas, as ações de uma companhia podem ser divididas em 2/3 de ações preferenciais, sem direito a voto e em 1/3 de ordinárias, com direito a voto. Assim, quem detiver a metade, mais uma, das ações ordinárias (cerca de 16,7% do capital total) tem o controle acionário.

Basta então, no caso da Telebrás, como já dissemos, o Governo alienar em trono de 5% das ações que possui para que a Telebrás deixe de ser uma empresa estatal, ou seja, para privatizá-la.

Vantagens da pulverização das ações e do controle acionário da Telebrás

Vamos agora ver as vantagens de tal sistemática, examinando primeiro a conveniência da manutenção de uma grande empresa para operar o Sistema Nacional de Telecomunicações-SNT, abrindo-se, como determina a Emenda Constitucional nº 8, a concorrência, com a entrada de outros operadores. Em segundo lugar, analisaremos as vantagens da privatização do Sistema Telebrás, com a pulverização de suas ações.

1. Vantagens de uma grande empresa nacional na operação do SNT

Todos os grandes países da Europa, o Japão e até mesmo os Estados Unidos, apesar de todo o processo de reestruturação e privatização, mantiveram uma grande empresa nacional de grande porte, diversas vezes maior que qualquer concorrente admitido na exploração de seus serviços de telecomunicações.

Na Alemanha e no Japão, a despeito de todo o alarde quanto à "privatização", o que o Governo fez foi a venda de parte das ações das empresas estatais, das quais era proprietário em 100%. O Governo alemão, por exemplo, ainda é proprietário de 80% do capital da Deutsche Telekom. O curioso é que a imprensa e os grupos interessados vivem propalando aos quatro ventos as vantagens e os benefícios da privatização alemã. Lá o Governo detém 80%, aqui 22%!

Na Inglaterra, a British Telecom, efetivamente privatizada, é a empresa nacional exploradora de mais de 70% dos serviços ingleses de telecomunicações. Na França e na Itália companhias estatais de âmbito nacional exploram os

serviços de telecomunicações com a admissão de empresas privadas na exploração de alguns serviços, como a telefonia celular, por exemplo.

Nos Estados Unidos, a ATT é a grande empresa nacional. Por certo, houve um momento em que os serviços locais foram repartidos entre as chamadas "Baby Bells". Ocorre, porém, que qualquer delas, tomada isoladamente, é, em função do porte do mercado norte-americano, um gigante mundial das telecomunicações. A divisão foi feita não só para romper o monopólio, como os norte-americanos gostam de apregoar, mas, muito mais, por motivos de eficiência econômico-administrativa. O monopólio, de fato, continua existindo no território de cada empresa regional. O que ocorreu foi que era muito difícil administrar um sistema tão grande. Os ganhos na economia de escala se perdiam nos custos de administrar o gigante. No caso da Telebrás, por certo, ela ainda não é um gigante inadmissível, que justifique seu esfacelamento.

Em todos esses países, no entanto, não se abriram as empresas de telecomunicações para o controle do capital estrangeiro. Tiveram, certamente, bons motivos. E, agora, parecem em países como o nosso, pregando as maravilhas da privatização e da internacionalização das empresas estatais! Por que querem o nosso bem? Seria muita ingenuidade acreditar nisto! Por que querem tomar para si o melhor negócio da economia mundial. E muitos, aqui, aplaudem.

Por que todos esses países conservam uma grande empresa majoritária na exploração de seus serviços de telecomunicações?

A resposta a esta pergunta é a chave para entender o que está ocorrendo no mundo.

O serviço de telecomunicações, aliado à informática, é hoje, e será pelas próximas décadas, a atividade econômica mais rentável e de maior expansão da economia mundial.

Entrar e/ou permanecer neste mercado e nele crescer é um objetivo de todos os países e de todas as grandes corporações mundiais.

É, portanto, uma luta de gigantes. Em consequência, somente para habilitar-se a esta luta, ou seja, para contar no mercado internacional de telecomunicações, é preciso ser um gigante. O Sistema Telebrás, embora não seja um grande gigante se comparado às maiores corporações mundiais, tem porte e, especialmente, potencial de crescimento que o habilitam a ingressar na luta. Ou seja, embora pequeno, é um gigante.

É uma pena que o Sistema Telebrás não tenha aproveitado a oportunidade histórica e participado das privatizações das telecomunicações da América Latina. Poderia ter crescido muito, aumentado seu porte, habilitando-se para participar do jogo mundial. Se as estatais européias o fizeram, por que a Telebrás não podia fazê-lo?

No entanto o País, ao esfacelar o SNT, dividi-lo em operadoras regionais, abre mão da oportunidade histórica de passar a contar nas definições mundiais de telecomunicações, deixa de poder reivindicar vantagens, passa a não ter importância, especialmente se grupos estrangeiros assumirem o controle das diversas operadoras regionais, subordinando cada uma aos interesses de suas matrizes. Na verdade, este esfacelamento não quer acabar com o monopólio, como se apregoa, nem facilitar a administração, nem melhorar a eficiência. Quer apenas atender aos interesses dos grandes grupos que estão se habilitando aos serviços de telecomunicações, dando uma fatia a cada um e, com isto, manter o seu apoio. Sem o esfacelamento só se poderia atender a um grupo, descontentando-se os demais.

Soluções como esta e a onda de aquisições de empresas nacionais por grupos estrangeiros, estão deixando o País numa situação esdrúxula: estamos nos transformando num país capitalista, mas sem capitalistas. Os capitalistas do Brasil são estrangeiros. Nenhum país se desenvolveu sem capitalistas nacionais. Os casos do desenvolvimento do Japão, da Coréia e dos países do sudeste asiático provam isto à exaustão. Até o crescimento da própria China, um país que se diz socialista, prova isto.

Esfacelar a Telebrás, entregando seus pedaços ao controle das grandes corporações estrangeiras, embora associadas a grupos nacionais, é submeter o País a um servilismo aos interesses externos, é abrir mão da faculdade de ditar seus próprios destinos. Nenhum grande país fez isto; por que nós devemos fazê-lo? Por que abrir mão de uma grande empresa nacional, grandemente capacitada? A Telebrás enfrentou e enfrenta problemas sérios, mas para solucioná-los não é preciso acabar com ela.

Faltam capitais para investir em telecomunicações? Dê-se à Telebrás a faculdade de buscá-los no mercado interno e externo. Alguém duvida do sucesso nacional e internacional que seria o lançamento de ações da empresa, mesmo que no valor de bilhões de reais? Outros tantos bilhões serão investidos no setor com a admissão da entrada de novos competidores nos serviços de telecomunicações.

É preciso, porém, não ter ilusões. A maior parcela de investimentos, os bilhões necessários ao desenvolvimento das nossas telecomunicações e do País virão da receita da exploração dos serviços. Os bilhões que as empresas estrangeiras anunciam que vão investir serão, em sua maior parte, os nossos, serão os pagos pelo público brasileiro para ter acesso e usufruir dos serviços de telecomunicações. A maior parte do que vai se investir provém da receita dos próprios serviços.

O problema é a gestão da Telebrás e as ingerências governamentais?

Privatize-se a companhia, mas mantenha-se o controle em mãos nacionais. Os brasileiros já são os donos, falta transferir ao público o controle acionário. A pulverização já existe, basta o Governo desfazer-se deste controle. Com isto a empresa seria brasileira, pública, nacional, sem grupos controladores, o que a obrigaria a uma atuação puramente profissional.

A Telefónica de Espanha está fazendo exatamente isto, pulverizando seu capital entre o público espanhol, concedendo diversos incentivos para a aquisição de ações pela população, fazendo o povo participar dos benefícios do capitalismo (Gazeta Mercantil, 20.01.97, p. C-4). Lá a meta é chegar a 1 milhão de acionistas (Gazeta Mercantil, 21.01.96, p. C-4). Aqui, temos 5,8 milhões.

Pode-se argumentar que a privatização da Telebrás com o seu esfacelamento tem a vantagem de não entregar o controle acionário a um grupo só, que adquiriria poder desmesurado. No entanto, tal inconveniente pode ser evitado com a pulverização do controle acionário.

2. Privatização do Sistema Telebrás com a pulverização de suas ações

Dentre as vantagens desta sistemática podemos citar:

a) Nenhum grupo econômico, sozinho, teria o controle da companhia, com o que a administração da empresa seria efetivamente profissional, já que os administradores seriam julgados pelo público proprietário em função dos resultados auferidos. A Telebrás, assim privatizada, não adquiriria poder desmesurado porque não pertenceria a nenhum grupo econômico, mas ao grande público, e o Governo conservaria grande quantidade de ações, que lhe daria o direito de corrigir os rumos da companhia, quando necessário.

b) A Telebrás se transformaria efetivamente em uma empresa "pública", no sentido de que seria de propriedade do público, da população, o que seria facilitado por possuir, hoje, 5,8 milhões de acionistas brasileiros, que poderiam ganhar muito com uma empresa bem administrada, atuando num mercado em amplo crescimento.

c) Seria um passo importante para a inserção efetiva do País no regime capitalista. A verdade é que, com a grande onda de aquisições de companhias nacionais por estrangeiras, estamos nos transformando num país capitalista, mas sem capitalistas. Tal sistemática tornaria os 5,8 milhões de brasileiros detentores de ações da Telebrás em efetivos capitalistas, com capacidade de, através de acordos de acionistas, ditar os rumos da empresa.

d) O Governo poderia permanecer com um número suficiente de ações, que lhe permitiria influir nos rumos da companhia, atendendo aos interesses do País.

e) O Tesouro Nacional poderia auferir grandes ganhos com a venda posterior das ações, à medida que se valorizassem.

f) Considerando que a Telebrás possui no mínimo 80% do capital total de cada uma de suas subsidiárias – as Teles Regionais e a Embratel –, uma enorme soma de recursos poderia ser mobilizada com a venda de ações das subsidiárias e sua reinversão no sistema, obrigando os acionistas privados a fazer o mesmo ou abrir mão do seu direito para que outros o fizessem.

g) A Telebrás tem condições de levantar, interna e externamente, todos os recursos necessários à expansão dos serviços, sem necessidade de alienar o controle acionário ao capital estrangeiro. É simplesmente mentiroso o argumento de que o entrave à expansão das telecomunicações é a falta de capital. O desempenho da Telebrás em 1996 prova isto. É só deixar, que a Telebrás arregimenta o que for necessário. Lançamentos de ações, da Telebrás ou suas subsidiárias, mesmo que no valor de muitos bilhões de reais, seriam sucesso no Brasil e no mundo. Através de “*joint-ventures*”, a empresa traria mais capitais e o “*know-how*” de que precisa.

h) A companhia seria efetivamente privatizada, solucionando-se, com isto, os entraves administrativos que sofre por ser estatal (limitações de investimentos, proibição de constituir subsidiárias e realizar “*joint-ventures*”, má indicação de administradores, licitações, política de pessoal etc).