

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Programa de Pós-Graduação em Economia

María Lorena Allende García

Reforma do Estado e Privatizações na Argentina dos anos 1990:
O caso do setor de Telecomunicações

Porto Alegre

2007

María Lorena Allende García

**Reforma do Estado e Privatizações na Argentina dos anos 1990:
O caso do setor de Telecomunicações**

Dissertação submetida ao programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Porto Alegre

2007

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da
UFRGS

A425r

Allende García, María Lorena

Reforma do estado e privatizações na Argentina dos anos 1990 : o caso do setor de telecomunicações / María Lorena Allende García. – Porto Alegre, 2007.

165 f. : il.

Orientador: Pedro Cezar Dutra da Fonseca.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2007.

1. Privatização : Telecomunicações : Argentina. 2. Telecomunicações : Aspectos econômicos. 3. Estado : Reforma : Argentina. 4. Economia : Argentina. 5. Governo Carlos Saúl Menem : 1989-1995. 6. Governo Carlos Saúl Menem : 1995-1999. 7. História econômica : Argentina. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra da. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU 338.47

María Lorena Allende García

**Reforma do Estado e Privatizações na Argentina dos anos 1990:
O caso do setor de Telecomunicações**

Dissertação submetida ao programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de Setembro de 2006.

Prof. Dr. Stefano Florissi
UFRGS

Prof. Dra. Maria Heloisa Lenz
UFRGS

Prof. Dra. Heliane Muller de Souza Nunes
PUC-RS

Dedicatória

Á memória de Ernesto Vicente García

Agradecimentos

Primeiramente, a Deus, pela proteção e fortaleza dada nesta fase da vida.

Às minhas colegas do mestrado Catarina Scherer, Nina Yano, Gabriela Uieda, Márcia Campos, Silvia Guidolin e Kellen Fraga pela sincera amizade e conhecimentos compartilhados, assim como pelo incondicional apoio em diferentes instâncias deste trabalho. Um agradecimento particular para Gabi Uieda pela incansável dedicação à revisão e correção de português ao longo de todo o processo de elaboração e conclusão.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca, pela ampla sabedoria e colaboração, sem as quais dificilmente ter-se-ia chegado a este estágio final.

Ao Dr. Raúl Galván e Dr. Eduardo Menem, pela valiosa contribuição do material histórico da época.

Aos doutores integrantes da banca, pelos elogios e importantes comentários.

À minha família e aos amigos da Argentina que, apesar da distância, estiveram sempre presentes transmitindo-me toda a força e o apoio necessário.

E finalmente, ao governo brasileiro, pela inesquecível oportunidade de realizar esta pós-graduação no Brasil e por ter financiado meus estudos na cidade de Porto Alegre.

Resumo

O objetivo desta dissertação consiste em explicar a política de privatização de empresas públicas argentinas em uma perspectiva de longo prazo, buscando encontrar seus antecedentes e as principais conseqüências desta política dentro de um contexto de reforma do Estado. Para tanto, retoma-se o modelo de desenvolvimento adotado entre 1930 e 1970, destacando-se a alta intervenção e o posterior declínio do Estado no campo econômico. Este trabalho se insere na área da história econômica e por tal motivo abrange diversos âmbitos, não se limitando à dimensão econômica. Assim, aspectos relacionados à questão da eficiência e da regulação são levados em consideração, mas também aspectos de caráter político e social – envolvendo a influência de fatores externos e a atuação de grupos privados no processo privatista – e a importância do instrumental técnico e do discurso através da consideração das leis, decretos, normas e depoimentos das autoridades governamentais. Nesse sentido, tem-se como hipótese que vários condicionantes contribuíram para a implementação de um conjunto de reformas estruturais no início do governo Menem, de forma que fatores de natureza econômica associaram-se a fatores políticos e ideológicos para explicar as opções e o desenrolar dos acontecimentos. Ademais, busca-se discutir o processo de privatizações argentinas a partir das características distintivas assumidas durante a primeira fase de implementação (1989-1994) comparando-se a seqüência de transferência das empresas públicas com a adotada por países que se tornaram paradigmas de privatização. Neste sentido, aprofundou-se o exame das privatizações avaliando um setor específico em termos de eficiência e regulação: o das telecomunicações. Tendo como referência o marco teórico-empírico, em suma, constatou-se que o fenômeno de privatização argentino guardou especificidades nacionais relacionadas principalmente aos condicionantes econômicos e à ideologia política que o sustentava. Demonstrou-se que, embora o governo Menem tenha decidido pela adoção de um programa privatizador com um processo de transferência diferente quando comparado com outras experiências internacionais, houve razões excepcionais que justificaram tal opção, não significando, por isso, o fracasso da política. Por fim, este trabalho busca contribuir ao debate sobre o papel do Estado na economia e sobre os limites das fronteiras entre o público e o privado.

Palavras-chaves: Economia Argentina; Reforma do Estado; Privatizações; Governo Menem; Telecomunicações.

Abstract

The aim of this work is to explain the privatization policy for Argentinean public enterprises in a long term perspective. This perspective means that we were searching for the antecedents and the main consequences of this policy in a context of State reform. We analyzed the development model used between 1930 and 1970, focusing on the strong intervention by the State and the following decline of this intervention in the economic activities. This work can be categorized in the economic history field, embracing different aspects, that is, it is not limited to the economic range. For this reason, aspects such as those related to the issue of efficiency and regulation are considered here, but also those of a political and social character – as the influence of external factors and the action of private groups in the privatization process – and the importance of technical instruments and the discourse through laws, decrees, norms and testimonies of governmental authorities. As a hypothesis, we considered that various conditions contributed to the implementation of a group of structural reforms in the beginning of the Menem's government, in a way that economic factors got associated with political and ideological factors to explain the option and the events that followed. We have also discussed the Argentinean privatization process according to the distinctive characteristics that it assumed during the first phase of implementation (1989-1994) by comparing the sequence used in Argentina to transfer public enterprises with those adopted in countries considered as paradigms of privatization. Thus, we have gone further on the analysis of privatization by evaluating a specific sector, that of telecommunications, in terms of efficiency and regulation. Using an empirical-theoretical approach, we have evidenced that the Argentinean privatization process kept national specificities related mainly to the economic conditions and the political ideology that gave support to the process. We have demonstrated as well that even though Menem decided to adopt a privatization program with a transference process different from those of other international experiences, there were exceptional reasons that justified this choice and that it did not mean a failure to the policy. Finally, this work sought to contribute with the debate on the role of the State in the economy and on the limits and frontiers between the public and the private sectors.

Key-words: Argentinean Economy; State Reform; Privatizations; Menem's Government; Telecommunications.

Lista de Ilustrações

Gráfico 1: Tele-intensidade da Rede Fixa Telefônica, Argentina (1981-1999).....	127
Gráfico 2: Número de Linhas Telefônicas Instaladas por Telecom e Telefônica ao ano, Argentina (1991-1999)	128
Gráfico 3: Número de Linhas Telefônicas Instaladas quando da Prestação Pública e Privada, Argentina (1981-1999)	129
Gráfico 4: Digitalização da Rede Fixa Telefônica, Argentina (1990-1998)	130
Gráfico 5: Linhas Telefônicas em Funcionamento, Argentina (1981-1999).....	131
Gráfico 6: Produtividade do Serviço Telefônico, Argentina (1981-1999).....	131
Quadro 1: Principais Reformas Estruturais Argentinas (1985-1992).....	59
Quadro 2: Participação dos Grupos Econômicos Nacionais nos Principais Setores Argentinos Privatizados no início da década de 1990.....	106

Lista de Tabelas

Tabela 1: Gasto Público Argentino em termos reais (1941-1949)	28
Tabela 2: Produção Industrial Argentina (1946-1955).....	30
Tabela 3: Contribuição dos Setores Industriais Prioritários ao Crescimento Manufatureiro Argentino (1951-1965).....	31
Tabela 4: Principais Indicadores Macroeconômicos Argentinos (1987-1990)	50
Tabela 5: Estrutura do Produto Gerado por Empresas Públicas Argentinas, em % a custo de fatores (1950-1979)	52
Tabela 6: Indicadores Macroeconômicos Argentinos (1990-1999)	61
Tabela 7: Dívida do Setor Público Argentino (1991-1999)	62
Tabela 8: Receitas por Privatizações de Empresas Públicas Argentinas (1990-1991).....	92
Tabela 9: Receitas por Privatizações de Empresas Públicas Argentinas (1990-1994).....	94
Tabela 10: Dívida Externa, Juros Pagados ao Exterior e Utilidades de Empresas Privatizadas Argentinas (1992-1999).....	109
Tabela 11: Investimento Direto Estrangeiro, Utilidades Remitidas ao Exterior e Utilidades Reinvestidas no País por parte das Empresas Privatizadas, Argentina (1992-2000)	109
Tabela 12: Conformação da Propriedade Privada da ex-ENTel em 1990.....	124
Tabela 13: Conformação da Propriedade Privada da ex-ENTel em 1994.....	125
Tabela 14: Cumprimento de Expansão Telefônica por parte do Setor Privado como Requisito para a Prorrogação das Licenças de Exclusividade, Argentina (1996)	127
Tabela 15: Investimentos Exigidos pelo Estado e Realizados pelo Setor Privado após a Privatização da ENTel, Argentina (1991-1992)	128
Tabela 16: Porcentagens Exigidas pelo Estado para Aumentar a Eficiência das Ligações Telefônicas e dos Serviços do Operador uma vez Privatizados, Argentina (1989-1996)	132
Tabela 17: Reduções de Falhas Exigidas pelo Estado no Serviço Telefônico Privatizado, Argentina (1989-1996)	133

Sumário

1 INTRODUÇÃO	12
2 EXPANSÃO E CRISE DO ESTADO ARGENTINO	21
2.1 O Modelo de Industrialização por Substituição de Importações (1930-1975)	21
2.2 O período de transição: do intervencionismo estatal para o neoliberalismo (1976-1989)	35
3 POLÍTICAS NEOLIBERAIS, REFORMA DO ESTADO E PRIVATIZAÇÕES	45
3.1 Os fatores e fundamentos que consolidaram a passagem de modelo econômico na Argentina de início dos 1990: a crise nacional e seus argumentos ideológicos	49
3.2 As políticas neoliberais no governo Menem	58
3.3 Privatizações: a questão da eficiência e da regulação	62
3.4 Experiências internacionais de privatização	69
3.4.1 A experiência chilena	70
3.4.2 A experiência inglesa	74
4 PRIVATIZAÇÕES ARGENTINAS DA DÉCADA DE 1990	77
4.1 Introdução	77
4.2 As viabilidades da política de privatização argentina	82
4.3 Caracterização do programa de privatizações argentino durante a primeira fase de implementação (1989-1994)	89
4.3.1 Objetivos e resultados fiscais do programa	90
4.3.2 Alcance e métodos do programa	95
4.3.3 Medidas pré-privatistas do programa	98
4.3.4 A seqüência do programa	103
4.3.5 Os novos proprietários dos setores transferidos: a permanência dos grupos econômicos nacionais surgidos no governo militar e a presença massiva de capitais estrangeiros	105
5 A PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES	111
5.1 Características e desempenho da ENTel	112
5.2 Caracterização do processo de privatização da ENTel	116
5.2.1 Medidas pré-privatistas	118
5.2.2 Definição do plano de condições e requisitos para privatizar a ENTel	120
5.2.3 A conformação dos consórcios e a adjudicação da ENTel a privados	123

5.3 O setor das telecomunicações durante a década de 1990: o desempenho das empresas privadas	126
5.4 Conclusões da análise de caso.....	134
6 CONCLUSÕES FINAIS	138
Referências	145
Apêndice A - Marco Normativo do Setor de Telecomunicações (1989-2000).....	154
Anexo A - Empresas Públicas Argentinas Privatizadas no período 1989-1994.....	157
Anexo B - Principais Indicadores de Eficiência e de Gestão da ENTel, Argentina (1941-1989).....	161
Anexo C - Evolução do Serviço de Telecomunicações, Argentina (1981-1999)	164

1 INTRODUÇÃO

Quando se estudam e se examinam as políticas econômicas na América Latina, em especial nas últimas décadas do século XX, pode-se identificar rapidamente este período com a aparição de políticas neoliberais. Embora estas tenham adotado conotações particulares e específicas nos diversos países da região, a experiência latino-americana enquadra-se dentro de um protótipo de medidas semelhantes e recomendadas por organismos internacionais para avançar no crescimento e no desenvolvimento econômico.

Na Argentina, as primeiras medidas que foram ao encontro dos ideais liberais surgiram em meados da década de 1970 dentro da liderança militar e de forma alternada alcançaram, nos anos democráticos de 1990, os fundamentos de sua maior expressão. A extrema minimização do Estado sobre a economia, a liberalização e flexibilização de diversos mercados, e a mais ampla política de privatização de empresas estatais poderiam ser apontadas como as principais características que resumem as mudanças implementadas a partir de 1990 e que definiram o novo modelo econômico em vésperas do próximo século.

No entanto o modelo regente desde 1930 foi caracterizado pela presença ativa, produtiva e empresarial do Estado na economia. Suas primeiras intervenções consistiram em regulações alfandegárias e cambiais associadas a objetivos industrializantes, mas em seguida o Estado passou a intervir e dinamizar atividades fundamentais para o desenvolvimento econômico, assim como a produzir, de forma direta, bens e serviços para a sociedade. Estas mudanças foram reestruturando, ao mesmo tempo, o setor público na sua esfera administrativa e organizacional, e fortalecendo a figura do Estado como principal ator no campo econômico. A ativa participação estatal levantou, novamente, as questões já amplamente debatidas por praticamente todas as escolas de pensamento econômico, de qual seria o papel do Estado na economia e quais seriam seus objetivos e suas dimensões. As diferentes respostas que foram sendo dadas a estas questões foram influenciadas por diversos acontecimentos políticos, econômicos e sociais de vários países e que a partir de suas próprias experiências, foram moldando a figura do Estado às novas realidades do mundo capitalista.

Entretanto, a Argentina inicia uma fase crítica no final da década de 1970, caracterizada por estagnação, desindustrialização, endividamento externo, desequilíbrios nas contas públicas, concentração de renda, deterioração na qualidade de vida de grande parte da população e crises hiper-inflacionárias, que acabaram gerando profunda convulsão social nos

anos 1980, falta de credibilidade política com respeito à aplicação de políticas econômicas de sucesso e direcionando o rumo de novas políticas econômicas a partir da substituição das autoridades governamentais em 1989. Enquanto isso, foi sendo instaurada a idéia de reformar e reestruturar o setor estatal tendo como base as recomendações dos organismos internacionais e as deficiências demonstradas pelo Estado para superar as crises que, até então, diagnosticavam-se de conjunturais. Esta idéia consolida-se no final da década de 1980 e adota-se, convincentemente, a partir de um novo governo empossado em 1989. É a partir de então que o Estado passa a ser reduzido, tanto no seu tamanho quanto na sua participação econômica através da desregulamentação de diversos mercados tradicionalmente controlados por ele, da abertura total da economia, e de um amplo programa de privatizações de empresas e organismos públicos como parte integrante de um conjunto de reformas. É a este conjunto de reformas estruturais que associamos a influência do ideário neoliberal. Neste novo ambiente nacional foi possível, portanto, empreender um profundo ajuste macroeconômico e uma significativa reforma do Estado, retirando este das principais atividades produtivas. O programa de privatizações constituiu-se, dentro deste processo, em um elemento-chave e em um instrumento central para redefinir as relações entre o público e o privado.

Devido à importância que este programa adquiriu e que é o tema central deste trabalho, a seguir, resgata-se a origem da palavra privatização e o significado que esta assumiu nos processos de reformas estatais evidenciados em diversos países.

O termo privatização, ou “reprivatização”, como foi chamado inicialmente, foi inventado por Peter Drucker¹ no final da década de 1960. No entanto, seu significado remonta a Friedrich von Hayek e Milton Friedman, principais pensadores teóricos do neoliberalismo. Para Drucker (1969), o maior problema com que defrontavam os governos, já na década de 1950, era a má administração governamental das empresas públicas. A proeminência do intervencionismo estatal tinha tornado os Estados grandes, mas não fortes nem poderosos. Resultava que as capacidades administrativas iam esgotando-se na medida em que os Estados adquiriam maiores responsabilidades econômicas e sociais, deixando muitas vezes de lado a eficiência e eficácia que os caracterizou no princípio. A incompetência administrativa traduzia-se também em repartições públicas maiores e mais fragmentadas, com objetivos próprios e de curto prazo. Predominava, portanto, uma burocracia arraigada, difícil de ser abandonada ou modificada. O enfraquecimento do Estado refletia-se, por sua vez, para

¹ [1909-2005] Especialista na área de administração de empresas e precursor do marketing moderno. Foi professor de ciências sociais em Claremont Graduate University, Califórnia, EUA e Presidente honorário da Drucker Foundation.

Drucker, na falta de resolução de problemas: em lugar de abolir conflitos de interesses, acabava tornando-nos ainda mais conflituosos e políticos. Em suma, Drucker afirmava que os governos foram tornando-se paradoxalmente ingovernáveis, além de construírem um desapontamento na sociedade. Assim, a causa suprema da má administração estatal proviria da centralização de duas funções fundamentais de qualquer instituição: a direção e a execução de políticas.

Traçando um paralelo entre administração e política de privatizações, estas duas funções relacionar-se-iam com o direito de propriedade da seguinte maneira: quem dirige é, por lógica, o proprietário do negócio, e quem executa o negócio é alguém distinto daquele que dirige, portanto, ambas as funções recairiam sobre responsáveis diferentes e independentes. No entanto, Drucker (1969) vislumbrava que esta divisão de tarefas não parecia estar acontecendo na prática, já que observava uma mesma instituição como a responsável de dirigir e executar políticas: o Estado. Este era proprietário e direcionava o caminho das políticas mediante suas empresas, ao mesmo tempo, que executava e controlava as funções por ele mesmo dirigidas. Em consequência, o autor propõe a “reprivatização”, ou seja, a adoção por parte dos governos nacionais do conceito de descentralização empresarial. Desta forma, os governos passariam a ser as instituições principais, centralizadoras de visões, decisões e diretrizes, delegando a instituições não-governamentais a execução de suas tarefas. Estas últimas, ao serem autônomas em relação ao Estado e se guiarem pelos princípios do lucro e do desempenho, administrariam melhor os negócios, já que seriam capazes de desenvolver e manejar melhor as mudanças, assumindo riscos e abandonando atividades que deixassem de gerar utilidades econômicas. Ou seja, estas seriam instituições inovadoras que, por se defrontarem constantemente com o risco do prejuízo ou de sua exclusão do mercado onde operam, tornar-se-iam a melhor alternativa para executar políticas e atingir os resultados esperados pelos governos. Para o autor, no entanto, o fato de serem instituições não-governamentais não significa que teriam que ser, necessariamente, de propriedade privada: bastaria que fossem autônomas em relação ao governo².

Partindo dessa primeira acepção da palavra, o conceito de “reprivatização” (ou privatização) foi evoluindo, adaptando-se e implementando-se nos diferentes países segundo as circunstâncias e necessidades de cada caso. Conforme Donahue (1992), o termo privatização tornou-se impreciso e confuso a partir de uma ampla variedade de objetivos,

² Como exemplo de instituições autônomas, mas não privadas, o autor cita o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Embora fundados por governos, são autônomos. Financiam-se independentemente vendendo suas próprias ações nos mercados de capitais (DRUCKER, 1969).

instrumentos e procedimentos utilizados nos diversos programas aplicados no mundo inteiro. Diante da prática e da abrangência no uso da palavra, este autor define privatização simplesmente como uma “[...] prática que consiste em delegar responsabilidades públicas para organizações privadas.” (DONAHUE, 1992, p. 11). Em termos gerais, refere-se às diversas iniciativas tendentes a alterar a relação entre o público e privado, envolvendo a transferência da propriedade da empresa pública, mas também a desregulamentação de atividades tradicionalmente desenvolvidas pelo Estado, assim como concessões de direitos para a exploração e prestação de bens ou serviços públicos. Por sua parte, Hanke (1989, p. 28) define a privatização como “[...] a transferência de ativos e de funções de serviços do setor público para o setor privado.” A mesma surge de amplos objetivos e motivações que abrangem desde a procura da eficiência, como um meio para aumentar a produção, melhorar a qualidade dos serviços e reduzir custos unitários, passando pela prioridade em trocar ativos por recursos financeiros para diminuir despesas e dívidas estatais, chegando até mesmo ao objetivo de servir como estímulo à sociedade, ao expandir o direito de propriedade e permitir aos agentes particulares sentirem interesse efetivo e de participação no sistema econômico.

Na prática, existem diversas modalidades que a privatização pode adotar, dependendo do grau de abrangência com que fosse definida, dos objetivos traçados em cada caso e do tipo de atividade que se considere. Em geral, trata-se da transferência da propriedade e da cessão da administração de empresas públicas para o setor privado, assim como da desregulamentação de atividades públicas. Para transferir a propriedade de ativos estatais, normalmente é usada a forma de venda íntegra e direta, ou a venda de ações através de licitações públicas, mercados de valores ou concursos públicos, inclusive, combinados com mecanismos específicos de transferência a favor do pessoal empregado na empresa. Já na cessão da gestão ou administração de uma empresa pública observa-se o uso mais freqüente de contratos de concessões, licenças ou concursos de projetos integrais.

Em linhas gerais, a venda íntegra e direta caracteriza-se pela participação do Estado nas decisões da empresa de forma externa, quer dizer, limitando-se ao controle da atuação privada através da criação antecipada de um marco regulatório de funcionamento. Nas concessões, licenças ou concursos, o Estado participa transitoriamente de forma externa, controlando o cumprimento das regras dos contratos e recuperando a administração *a posteriori* ou não, caso se decida pela renovação da cessão. Na venda de ações, a participação estatal dependerá da porcentagem acionária que o Estado se reserve para si podendo ser interna e intervindo na direção da empresa se mantém uma maioria acionária, ou externa, no caso contrário. No entanto, quando o Estado decide liberalizar ou desregular as atividades

econômicas que desempenhava, a modalidade recai sobre a eliminação ou supressão de normas e regulações que protegem os monopólios estatais e limitavam o ingresso da concorrência privada. Neste caso, abre-se espaço para a atuação de outros participantes e criam-se novas regulações sobre os mercados.

Pode-se dizer, portanto, que a palavra privatização não é unívoca. Esta expressa uma gama de objetivos, idéias, conceitos e métodos que impactam tanto nas finanças públicas quanto no setor produtivo privado. Ao mesmo tempo é ambígua, já que procura a dispersão da propriedade na sociedade, mas também pretende “desprivatizar” o Estado. Ademais, é ampla e abrangente, não se limitando somente ao campo econômico por envolver outros aspectos como políticos e sociais na busca do bem-estar geral. Em consequência, pode ser complexa, ao proporem-se objetivos que resultem conflituosos entre si. Contudo, deve ser coordenada com outras políticas que versem sobre a reestruturação geral do Estado. Finalmente, projeta-se no tempo, condicionando a revisão de políticas atuais *a posteriori*, inclusive, em governos futuros.

Dada esta visão geral acerca das transformações ocorridas na organização do Estado, em especial as referentes ao tema da privatização, esta dissertação consiste em um estudo acerca do programa de privatizações argentino formulado como uma reforma estrutural e integrante de uma mudança maior, a reforma do Estado, a qual foi iniciada no âmbito do Poder Executivo Nacional e implementada a partir de 1989 durante o governo de Carlos Saúl Menem.

O programa de privatizações argentino, de acordo com o exposto acima, não é, portanto, um programa isolado, pois constituiu uma dimensão de um processo mais amplo de reformas, objetivando a reestruturação geral do setor público, que, junto a outras medidas institucionais, formam o leque de mudanças instauradas no início da década de 1990 na procura da chamada “Transformação Nacional”. Mais especificamente, o programa compreende um conjunto de decisões normativas, medidas de desregulação e iniciativas implementadas pelo Poder Executivo para dar entrada à iniciativa privada na provisão de bens e serviços antes fornecidos pelo setor público.

O estudo das privatizações argentinas justifica-se por vários motivos. Em primeiro lugar, por constituir o contra-ponto de um longo período de crescimento e expansão estatal experimentado entre os anos de 1930 e 1970. Neste sentido, a política de privatizações adquire singular importância por ter alterado rapidamente a estrutura estatal desenvolvida durante mais de quatro décadas, assim como por ter contribuído com outras reformas estruturais para o abandono do modelo do Estado de Bem-Estar e Desenvolvimentista. Em

segundo lugar, justifica-se por ser um dos eixos centrais da reforma do Estado argentino iniciada em 1989. Torna-se interessante, então, conhecer como as reformas iniciadas na estrutura do Estado encaminharam-se para reduzir o seu tamanho na economia através das privatizações. Estas, ao mesmo tempo em que buscavam reduzir os altos déficits públicos e a dívida externa nacional, perseguiram o objetivo de desarticular a alta burocracia estatal e os grandes monopólios estatais na busca da recuperação da eficiência e de mais e melhores serviços para a sociedade. Em terceiro lugar, justifica-se e torna-se importante por apresentar elementos de continuidade com experiências passadas nacionais e internacionais e, ao mesmo tempo, por conter rupturas em relação a elas. Finalmente, porque constitui um tema atual que transcendeu o governo Menem e os primeiros três anos de profunda crise e instabilidade política e institucional do século XXI, os quais parecem ter induzido o ressurgimento de uma discussão sobre os limites dos poderes do Estado em relação ao setor privado, ao menos na atual administração de Kirchner iniciada em 2003. Esta vem sendo caracterizada por uma ideologia de governo mais nacionalista, pelo retorno da presença mais ativa do Estado em decisões econômicas e pela crítica do liberalismo adotado nos anos de 1990, como uma espécie de tentar recuperar a inicial ideologia do partido de ambos os presidentes: o partido Justicialista fundado por Perón.

Em suma, este trabalho enquadra-se na área de história econômica, ao tratar de um processo concreto que se inicia no final da década de 1980, mas que encontra suas origens no modo de desenvolvimento assumido a partir do segundo quartel do século XX. Ademais, incluem-se aspectos que ultrapassam as questões puramente econômicas devido ao envolvimento de fatores políticos, sociais e culturais, assim como a influência de fatores externos e estruturas de poder, que lhe atribuem características diferenciais com respeito a outras experiências internacionais e, até mesmo, a experiências nacionais passadas. Dados estatísticos são importantes, mas também o são leis, normas, decretos e depoimentos das autoridades da época.

O objetivo geral do trabalho é, portanto, explicar a política de privatizações argentina desde uma perspectiva de longo prazo, ou seja, explicando os antecedentes, o processo e as principais conseqüências das privatizações da década de 1990 dentro do contexto de reforma do Estado. A fim de alcançar tal objetivo, quatro interrogantes foram levantados os quais estruturam, por sua vez, este trabalho:

- 1) Por que a reforma do Estado e o acelerado programa de privatizações de empresas estatais se fizeram presentes na década de 1990 e quais os principais condicionantes desta mudança?

2) Que pensamento econômico e argumentos ideológicos permearam e consolidaram a idéia de reformar o Estado reduzindo a sua participação na economia e como se levou a cabo tal processo?

3) Como se articulou e implementou o programa de privatizações argentino para que fossem possíveis a sua execução e continuidade e quais as características assumidas por este processo durante a primeira metade da década de 1990?

4) Como se deu a primeira transferência de serviço público para o setor privado e quais os resultados desta privatização e a importância para as restantes?

Para enfrentar tais questões recorreu-se à pesquisa documental, legislativa e discursiva, ademais da bibliografia especializada sobre o assunto. A obra que reúne os principais lineamentos políticos sobre a reforma do Estado Argentino, assim como o conjunto de leis, decretos, jurisprudência, planos de condições, contratos e demais normativa pertinente às primeiras privatizações do país, encontra-se nos três volumes de Dromi (1991), que foi o ministro de Obras e Serviços Públicos nos primeiros anos do governo Menem e autor intelectual dos diferentes processos administrativos e jurídicos das privatizações argentinas.

Por outro lado, sabe-se, a partir da extensa literatura sobre o tema que nos ocupa, que o programa de privatizações argentinas executou-se de forma extraordinariamente rápido se comparado com outras experiências internacionais e que se caracterizou por uma massiva transferência de empresas públicas que incluiu os grandes monopólios estatais dedicados à provisão de bens e serviços de utilidade pública, assim como à produção das maiores riquezas naturais nacionais. Portanto, este trabalho pretende mostrar como foi realizada a execução deste significativo e abrangente programa e quais foram as principais características assumidas que o dotaram de particularidades.

Tem-se como hipótese que vários fatores contribuíram para a implementação de um conjunto de reformas estruturais no início do governo Menem. Fatores de natureza econômica associaram-se a fatores políticos e ideológicos para explicar as opções e o desenrolar dos acontecimentos. Sem dúvida, a crise do Estado e as dificuldades financeiras direcionaram o programa na procura de soluções a curto prazo. Nos processos de transferência de empresas públicas, grupos econômicos privados nacionais junto a importantes empresas e bancos estrangeiros adquiriram uma alta participação, assim como possuíram uma voz ativa no estabelecimento dos requisitos e regras de conduta que condicionaram o posterior comportamento privado. Os principais resultados que podem ser delineados nesta fase introdutória basear-se-iam sobre a rápida superação da crise financeira nacional e sobre o

recupero do crescimento econômico durante boa parte da década de 1990, a custos, talvez, de uma maior concentração de capital resultante de tal processo, assim como de outros custos econômicos e sociais associados que se pretende encontrar no desenvolver deste estudo.

Para responder aqueles interrogantes, esta dissertação é dividida em cinco capítulos, numerados a partir desta introdução.

O Capítulo 2 retoma a evolução do modelo de desenvolvimento adotado a partir de 1930, a fim de explicar, mediante a alta participação e intervenção do Estado no desenvolvimento econômico, como este inicia seu declínio como principal agente de alocação de recursos na sociedade, identificando-se, ademais, os fatores que determinaram, em última instância, a falência econômica e financeira do Estado nacional.

O Capítulo 3 contextualiza estas últimas mudanças referentes ao Estado no âmbito internacional e examina as razões nacionais que levaram a alterar, radicalmente, sua estrutura a partir do novo governo de 1989, ou seja, traz à luz os fatores e os argumentos ideológicos nacionais que consolidaram a idéia de reformar o Estado. A seguir, são tratadas as principais políticas neoliberais implementadas durante o primeiro governo de Menem (1989-1995), assim como uma discussão sobre os conceitos de eficiência e de regulação relacionados à política de privatização. Finalmente, são observadas duas experiências internacionais de privatização que se tornaram paradigmas mundiais, salientando-se suas principais características a fim de se poder comparar estas experiências com a Argentina.

O Capítulo 4 trata, em termos práticos, do programa de privatizações executado durante a primeira metade da década de 1990. Parte-se de um estudo sobre a viabilidade da política de privatização devido à importância que assumiu a articulação prévia de interesses entre o setor público e privado para implementar o programa. Na seqüência, caracteriza-se este programa dando ênfase aos setores de serviços públicos com o intuito de identificar os principais pontos de destaque para formar-nos de uma visão geral sobre seus principais aspectos positivos e negativos. Dada a diversidade de setores e empresas privatizadas, o estudo sobre o aumento de eficiência e regulação será limitado a um setor específico.

O Capítulo 5 consiste em uma análise de caso sobre um dos setores privatizados: as telecomunicações. Nele pretende-se aprofundar o exame das privatizações argentinas avaliando o setor em termos de eficiência e regulação. Conclui-se sobre os principais resultados atingidos a partir desta privatização e colocam-se as limitações desta análise com relação aos demais setores privatizados.

Finalmente, nas considerações finais, são retomadas algumas questões desenvolvidas nos capítulos anteriores, a fim de avaliar, de modo geral, as mudanças acontecidas no período em consideração. Referências, apêndice e anexos fecham o presente trabalho.

2 EXPANSÃO E CRISE DO ESTADO ARGENTINO

Com o objetivo de reconstruir a história do Estado argentino a partir de sua participação ativa na economia, este capítulo trata sobre o crescimento estatal experimentado entre 1930 e 1970, que se relaciona com o modelo de Industrialização por Substituição de Importações, e sobre o início de sua crise, que se identifica com as políticas econômicas adotadas a partir de meados da década de 1970. O esgotamento deste modelo econômico pode ser considerado causa e consequência do quebre do Estado produtor e empresário, condicionando um ambiente propício para a aplicação de reformas estruturais de claro corte neoliberal. Mediante o estudo e a exposição de ambas as fases, pretende-se identificar a influência destes antecedentes sobre a reforma do Estado e política de privatizações iniciadas nos anos noventa, para contribuir, dessa forma, a uma análise mais ampla do processo de privatização. Portanto, expõe-se, em primeiro lugar, a expansão e o crescimento do Estado argentino seguindo a evolução do modelo, e, em segundo lugar, as principais políticas de concepção liberal implementadas durante a administração militar de 1976, assim como suas consequências, e continuação truncada durante o governo democrático de 1983-1989.

2.1 O Modelo de Industrialização por Substituição de Importações (1930-1975)

O processo argentino de Industrialização baseado na Substituição de Importações (daqui a diante ISI) apresentou, como causas determinantes de sua adoção, dois importantes acontecimentos históricos: o início da Primeira Guerra Mundial em 1914 e a eclosão da Grande Depressão em 1929. Ambos os acontecimentos repercutiram de forma especial no país em função das características próprias de modelo agro-exportador mantido no período anterior, assim como também marcaram o esgotamento do período de grande crescimento ocorrido entre 1880 e 1930 denominado de *Belle Époque* (LENZ, 2004)¹. Estes cinquenta anos de crescimento sustentado estiveram fortemente ligados ao setor externo, e a Argentina transformou-se em um dos principais exportadores mundiais de produtos primários. Apesar de

¹ Existem diferentes posições com respeito ao início do período de grande crescimento argentino. Para uma referência sobre o debate, ver Lenz (2004, cap. 8).

o Estado manter um papel passivo com relação a políticas monetárias e fiscais, o país experimentou um explosivo desenvolvimento econômico e populacional devido ao estabelecimento de sólidos laços com a Europa, em especial, com a Inglaterra, em uma firme decisão de inserção mundial².

Porém, como consequência das crises, o modelo entrou em xeque, e a Argentina teve que procurar um modelo alternativo para recuperar os patamares de crescimento dos quais estava acostumado³. A partir daí, o Estado assumiu um papel-chave para o desenvolvimento nacional, redefinindo estruturas econômicas e criando diversas instituições internas de sustento. Em um primeiro momento, o Estado priorizou a recomposição geral da economia, o restabelecimento do balanço de pagamentos e a proteção dos interesses dos grandes proprietários agrários, mas com o decorrer dos anos, estas proteções foram ampliadas para os novos empresários industriais que emergiam como produtores substitutos das importações. A queda no intercâmbio mundial e a elevação do protecionismo comercial, também induziram à formação de um comércio triangular com os Estado Unidos e a Inglaterra.

O período de pós-Depressão é sinalizado por Gerchunoff e Llach (2005), como uma das tantas fases econômicas em que se ocorreram saltos para frente na indústria argentina. Os autores não negam certo avanço nos anos prévios, mas asseguram que a partir da Grande Depressão, o setor industrial argentino tornou-se mais robusto, representando, em 1939, um 35% a mais do que em 1930. Aquele desmoronamento do comércio exterior foi o principal responsável pelo início do desenvolvimento industrial. A partir de então, o fenômeno industrial começou a acompanhar os vaivens da economia argentina e mundial, dentro dos marcos da ISI. Observam-se aumentos mais significativos na produção de manufaturas do que nas ligadas às exportações tradicionais, porém, dentro do protótipo de indústria leve⁴. Somado ao apoio de instituições criadas pelo Estado Nacional, as indústrias argentinas foram tornando-se mais sólidas, e atendendo, basicamente, o mercado interno. Entre estas

² O fluxo de comércio se intensificou progressivamente até 1929, representado, neste ano, 30% do PIB. Ademais, a massiva imigração européia foi determinante para o incremento populacional, superando os 11 milhões de habitantes em 1930, e os investimentos britânicos em ferrovias, dotaram ao país da infra-estrutura necessária para as indústrias incipientes da época (TRESKA, 2000).

³ A taxa anual de crescimento global do PIB argentino, para o período 1919-1929, era de 3,61%, enquanto para países como Canadá, Estados Unidos e Austrália (comparáveis em exportações de grãos), eram de 2,65%, 2,16% e 1,64%, respectivamente (MADDISON, 1995 *apud* GERCHUNOFF; LLACH, 2005). Após a Grande Depressão, a queda dos preços internacionais e da demanda internacional de produtos primários reduziu as exportações. Como consequência, o fluxo de divisas necessário para custear as importações foi muito menor e afetou a renda nacional. As exportações, de 1,029 bilhão de dólares em 1928, passaram a 335 milhões de dólares em 1932. As importações, de 806 milhões caíram para 215 milhões de dólares, e a queda do PIB, no período 1929-1932, foi de 13,7% (GERCHUNOFF; LLACH, 2005).

⁴ Indústrias têxteis, manufaturas de vidro, pedra e cerâmica, aparelhos eletrônicos, maquinários, veículos, derivados do petróleo, borracha e algumas pequenas metalúrgicas registraram importantes crescimentos.

instituições destacam-se: a criação da Comissão de Controle de Câmbios; as Juntas Nacionais de Carnes, Grãos e Algodão; a Comissão Reguladora de Erva Mate e Vinhos; a criação do Banco Central⁵ para administrar melhor a política monetária; e a Comissão de Racionalização para simplificar procedimentos administrativos e eliminar tarefas públicas supérfluas.

Entretanto, as intervenções estatais e as medidas tendentes a promover a industrialização não parecem ter sido, para os governantes da década de 1930, produto de uma consciência industrializante, embora tenham contribuído para a formação de um pensamento pró-industrializante⁶. A recuperação da economia, os incentivos para a produção nacional, as novas instituições e a satisfação de demandas postergadas eram aspectos positivos e que atuaram a favor de uma mudança do modelo agro-exportador. Ainda no início de 1940, alguns responsáveis do governo continuavam manifestando a inconveniência de mudarem-se as bases econômicas do país, salientando a importância do setor agrário. No entanto, este pensamento começou a ser revertido com o presidente Ramón Castillo em 1940. Com ele, a intencionalidade em potenciar o setor industrial e aumentar as intervenções estatais em atividades econômicas, tomou maior força. Em um contexto de Segunda Guerra Mundial, o modelo agro-exportador era considerado modelo esgotado e, portanto, devia definir-se outro, de acordo com os novos condicionantes. A Argentina adotou uma posição neutra frente às potências enfrentadas, demonstrando uma atitude nacionalista e independente, e essa posição abriu espaço para que as Forças Armadas Argentinas consolidassem-se e adquirissem importância e participação no desenvolvimento econômico nacional. Assim, começou-se a discutir uma estratégia desenvolvimentista, visando substituir os tradicionais pilares da economia argentina e definir os novos responsáveis desse impulso. Segundo Gerchunoff e Llach (2005 p. 162),

[...] la Argentina estaba ante una oportunidad histórica que no debía perder: la guerra estaba dando un impulso al desarrollo industrial que debía ser consolidado desde el estado, como no se había hecho tras la Primera Guerra Mundial.

⁵ Os objetivos iniciais do BCRA eram: concentrar reservas, regular a quantidade de crédito e meios de pagamento aos volumes reais dos negócios, promover a liquidez, controlar os bancos comerciais, atuar como agente financeiro e aconselhar o governo na emissão de empréstimos e nas operações de crédito.

⁶ Segundo Gerchunoff e Llach (2005) os governantes da década consideravam a indústria como uma possibilidade de desenvolvimento válida até que condicionantes internacionais permitissem uma alternativa melhor. Por exemplo, o presidente Justo (1932-1938) enfatizava que a agricultura era a principal fonte de riqueza do país, e a indústria era um bom substituto transitório ao sistema baseado no comércio exterior. De fato, o acordo Roca-Runciman de 1933 demonstrou claramente a intenção política de recuperar a antiga condição agro-exportadora, ao restabelecer as exportações de carne com a Grã-Bretanha em troca de qualquer exigência inglesa.

A partir daí, o Estado mais fortalecido e disposto a intervir em diversos setores econômicos, levou adiante políticas para salvaguardar as indústrias que enfrentavam a impossibilidade, ainda maior, de realizarem compras ao exterior. Criou-se o Banco de Crédito Industrial e o Comitê de Exportação e Estímulo Industrial e Comercial, sancionou-se o regime de Proteção e Promoção das Indústrias de Interesse Nacional, aplicaram-se políticas de redescontos favoráveis à indústria através do Banco Central, surgiu a Frota Mercante do Estado e a Direção Nacional de Fabricações Militares. Dessa forma, as atividades manufatureiras impulsionadas pelas políticas governamentais, intensificaram a substituição de importações e ganharam mais aderentes a seu favor, enquanto o setor rural ia perdendo a sua posição de protagonista principal. A produção nacional foi aumentada e diversificada⁷ e se realizaram imprevistas e transitórias exportações de manufaturas para a América Latina e para os Estados Unidos. Assim, o fenômeno de industrialização instaurado, contribuiu para um período de crescimento durante a Segunda Guerra, já que o produto bruto cresceu 17,5% entre 1940 e 1944 (MADDISON, 2003). Ao finalizar o conflito bélico, o Estado tinha avançado mais na esfera econômica e expandido e integrado diversos tipos de indústrias, controladas, praticamente, por empresas públicas, dando origem a uma onda de medidas estatizantes.

Com a forte participação do General Perón⁸ na presidência da Nação, essa tendência estatal expandiu-se de forma especial, ao utilizarem-se de outra maneira os instrumentos e as instituições anteriormente criadas. O presidente Perón fazia parte de uma estirpe de governantes latino-americanos que se convencionou chamar de populistas. Era identificado com uma ideologia mais nacionalista e protecionista, que se materializava através de um Estado mais intervencionista. A necessidade de uma maior equidade social era também reforçada nas ações e nos discursos. Em um contexto de pós-Guerra, onde essas questões se faziam mais presentes, o Estado ampliou seu escopo. O pensamento econômico que permeava essas ações e que predominava nesse momento era o keynesianismo, que, adotado num primeiro momento nos Estados Unidos, foi se expandindo para a Inglaterra e outros países⁹. Por sua vez, os latino-americanos se encontravam, além do mais, envolvidos na crença de que

⁷ Diversificou-se com produtos químicos e farmacêuticos, produções militares, fabricação e reparação de maquinários têxteis, agrícolas e outras ferramentas simples, e criou-se um importante forno siderúrgico na província de Jujuy.

⁸ Juan Domingo Perón assumiu constitucionalmente a Presidência em 1946, concluiu seu mandato em 1952 e foi reeleito no mesmo ano. Renunciou à presidência em 1955 diante de uma organização militar prestes a dar um golpe de estado. Em 1973 foi por terceira vez eleito presidente, falecendo em julho de 1974.

⁹ Nos Estados Unidos, o keynesianismo já era a doutrina oficial por volta de 1937. Medidas nacionalistas de aumento da proteção social se intensificaram profundamente na Inglaterra, após a Segunda Guerra Mundial. Na França, nacionalizaram-se quase todos os serviços públicos, a empresa Renault e a aviação civil. O governo italiano começou a controlar seus serviços públicos e a produção industrial de grande escala. A União Soviética fortaleceu o planejamento econômico e a ampliação estatal.

através do avanço do Estado e de práticas mais nacionalistas, superar-se-ia definitivamente a dependência internacional.

Não é por acaso, que a questão nacional-desenvolvimentista começou a ser estudada pela nascente escola Latino-Americana da CEPAL¹⁰, mediante os primórdios aportes de Raúl Prebisch. Advertindo que a situação latino-americana não se encaixava nas teorias dominantes da época, Prebisch lançou, em 1949, um conjunto de recomendações para superar a pobreza e o subdesenvolvimento que caracterizavam a região. Acrescendo o debate com idéias heterodoxas, propôs soluções para desenvolver industrialmente os países periféricos¹¹. Em sua tese sobre a relação centro-periferia, Prebisch parte da crítica à teoria clássica da divisão internacional do trabalho, questionando a hipótese de que os frutos do progresso técnico beneficiavam universalmente a todos. Ele visualizava a existência de um desequilíbrio comercial entre ambos os blocos de países sempre prejudiciais aos periféricos. Estes sofriam do declínio secular nos seus termos de intercâmbio, o que acabava despojando-os da repartição dos benefícios do progresso e os sucumbindo a baixas taxas de produtividade e de poupança. Evocando a noção de justiça, Prebisch propôs medidas pró-industrializantes para as periferias como um meio de superar o desequilíbrio que as abatia, e que se tornava viciosamente em uma restrição ao crescimento e à elevação dos padrões de vida. Mediante a produção de artigos que antes importavam e políticas de proteção às indústrias nascentes, a solução recaía sobre os “Estados Nacionais” para realizarem mudanças estruturais, encaminhando-os à industrialização substitutiva de importações. Segundo Bianchi (2003), o autor conseguiu difundir a sua tese com sucesso, devido à falta de uma definição clara de modelo econômico periférico e à predisposição destes países identificados de antemão com orientações nacionais-desenvolvimentistas, encontrando-se, portanto, inclinados a adotar tal posição¹². Conforme argumenta Fonseca (2000), as principais idéias consagradas como cepalinas, já tinham emergido mesmo antes da criação da Cepal. Coube a Cepal, portanto, “[...] ter organizado, sistematizado e apresentado dentro dos cânones formais técnicos e

¹⁰ A Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) foi criada em 1948 com sede em Santiago de Chile. O objetivo central era tratar os problemas específicos da região. Raúl Prebisch foi nomeado secretário-executivo da Comissão em 1951.

¹¹ O autor refere-se com países periféricos, aqueles que apresentam uma trajetória exportadora de matérias-primas e produtos primários. Os países centrais ou industrializados são os países importadores daqueles e produtores de manufaturas com poderes monopólicos na formação de preços.

¹² A autora também cita alguns pontos que foram questionados sobre Prebisch, a saber: a ênfase assimétrica na relação do comércio internacional, reduzindo a importância de conflitos internos entre os países periféricos; a subestimação das diferenças entre os países da América Latina, englobando todos como periféricos; e a escolha e tratamento de dados estatísticos para sustentar a sua tese.

científicos teses que, de forma mais o menos fragmentária, vinham sendo divulgados na América Latina já há mais tempo [...]” (FONSECA, 2000, p. 28).

Dentro da literatura argentina, existe o amplo consenso em identificar o período que abrange as maiores nacionalizações e ampliações dos poderes do Estado com as políticas adotadas durante o governo do partido Justicialista de Perón (1946-1955). Todas elas, em conjunto, constituem o que pode ser chamado de o “contra-ponto das privatizações”. Isso significa que, assim como as nacionalizações dos anos 1940-1950 eram vistas pelo Estado e pela sociedade como o único instrumento para solucionar os problemas econômicos da época, da mesma forma, porém invertida, as privatizações dos anos 1990 eram consideradas a solução para os problemas da época. Por meio das primeiras, resolver-se-iam os déficits fiscais, os desequilíbrios no balanço de pagamentos e a falta de investimentos privados. Através das segundas, buscava-se acabar com a inflação, com a crise externa, a ineficiência estatal e a improdutividade (GERCHUNOFF; CÁNOVAS, 1995). Ademais, as privatizações dos anos 1990 visaram um tratamento oposto, principalmente no que tange ao conceito do Estado e a sua intervenção econômica¹³.

Muito do que hoje se conhece como política econômica peronista, na realidade está circunscrita praticamente, aos primeiros três anos do seu governo. Entre 1946 e 1948, a bonança de Perón esteve assentada em questões-chave que integraram seu Primeiro Plano Quinquenal (1947-1951): industrialização, nacionalização e estatização, intervenção comercial externa e pleno emprego. Eles contaram com uma série de fatores e medidas que contribuíram, com grande êxito, à dinâmica e expansão inicial do governo. A industrialização, que se apresentava como um progresso econômico totalmente intencionado para o presidente, era a peça-mestre para resolver os problemas que enfrentava a economia argentina. O que justificava em última instância a intensificação da indústria era a possibilidade de manter um alto nível de emprego e consumo nacional. Tornava-se, então, em uma política de desenvolvimento de longo prazo (GERCHUNOFF; LLACH, 2005). Por sua vez, as nacionalizações cumpriam com o objetivo de limitar a participação de capitais estrangeiros, para que, mediante as estatizações, o Estado aumentasse sua participação na produção de bens e serviços. Os monopólios estatais sobre a propriedade dos serviços públicos e do comércio exterior foram, portanto, consagrados constitucionalmente. A intervenção comercial dava-se pela atuação do *Instituto Argentino de Promoción del Intercambio* (IAPI). Sua função era

¹³ Esta questão, que será abordada no capítulo 3, foi objeto de diversos trabalhos, mas também abriram debate sobre a mudança ideológica dentro do mesmo partido político em diferentes épocas, Perón-Menem, gerando, fortes críticas e oposições partidárias, mas também, um amplo apoio de velhos e novos adeptos.

monopolizar as compras e vendas externas da produção do campo, para administrar as divisas resultantes e as destinar às necessidades do setor industrial. Finalmente, uma ampla política creditícia a favor da classe empresarial era utilizada para atingir o pleno emprego. Através dela, conseguia-se redistribuir mais eqüitativamente a renda nacional, já que se tratava de uma política de renda favorável aos trabalhadores mediante generosos aumentos salariais para melhorar seus níveis de vida¹⁴. Assim, tanto a condução intervencionista quanto a consideração dos problemas distributivos foram os traços característicos da política econômica inicial peronista¹⁵. O pano de fundo da dinâmica era constituído pela visão corporativista de Perón. Esta lhe definia a forma de conceber a relação entre a sociedade e o Estado, a qual se manifestava em seus esforços por substituir a velha visão classista: o conceito de luta de classes era substituído pelo de harmonia de classes. Instalava-se, portanto, a questão da participação política dos sindicatos e a tão por ele desejada aliança entre obreiros e empresários, ou seja, a união entre trabalho e capital, que era a chave para o progresso econômico-social (GERCHUNOFF; LLACH, 2005).

Apesar dos governos imediatos anteriores terem avançado na produção estatal de bens e serviços, é essencialmente neste período que se experimenta a maior intervenção estatal, passando o governo a atuar diretamente no processo de substituição de importações. Não só se continuou fazendo uso de instrumentos indiretos que favoreciam e protegiam as produções nacionais, como controles de câmbios, licenças prévias, proibições para importar e financiamentos preferenciais para projetos industriais, mas também começou a crescer, significativamente, a estrutura institucional pública e a produção estatal direta.

Vários argumentos defendiam a decisão voluntária de o Estado dirigir o crescimento da economia mediante o esforço da industrialização e o fornecimento da infra-estrutura física e financeira. Por um lado, entendia-se que estavam dadas as condições para o Estado expandir a economia de pós-Guerra e desenvolver setores estratégicos. Por outro lado, prevalecia a

¹⁴ Os salários reais entre 1945 e 1949 aumentaram em 62%. O efeito sobre a classe trabalhadora era associado a um aumento no bem-estar popular, e não Estatal. Esta política formava parte da estratégia de contar com o apoio da classe trabalhadora, por meio dos sindicatos, para potenciar seu governo. A conquista de grêmios tornou-se uma habilidade, e os benefícios para estes, eram maiores ainda, se aderidos à *Confederación General de Trabajo*.

¹⁵ Em outras palavras, a dinâmica dos primeiros anos iniciava-se com uma política de aumentos salariais abundantes, respaldados por fundos providos por bancos e canalizados pelos empresários; para esta maior disponibilidade de dinheiro, dispunha-se de uma maior oferta de bens, aumentando em maior proporção o consumo do que depósitos-poupança; a maior oferta de bens era, por sua vez, resultado de um crescimento na produção nacional e de maiores valores das exportações; a surpreendente melhora nos termos de intercâmbio (fator externo favorável) reduzia a quantidade exportada deixando um maior volume de produção à disposição do consumo interno e gerando, ao mesmo tempo, um saldo de divisas disponíveis ao IAPI para financiar o incremento do gasto público; o aumento do gasto público era conduzido para as nacionalizações e melhoras nas áreas de comunicação, energia, defesa exterior, saúde, educação, aquisição de materiais ferroviários, construção de rodovias, preparação obreiro-industrial, construção de casas e a criação de empregos públicos em geral.

idéia de que as indústrias e os serviços públicos possuíam um efeito de incentivo sobre as demais atividades econômicas; correspondia, portanto, ao Estado, liderar tal provisão. Também se justificava na ausência de iniciativa privada para financiar grandes empreendimentos, seja pelo insuficiente mercado de capitais privado, pela aversão ao risco associado aos investimentos, ou pelo prolongado período de recupero dos investimentos. Assim, o Estado tornou-se único ator econômico com capacidade financeira suficiente e horizonte temporal adequado para dirigir o novo modelo de desenvolvimento. Dessa forma, a primeira etapa peronista associou-se a um modelo econômico estatista, orientado ao consumo interno e restringindo o ingresso de capitais estrangeiros, com o aumento do gasto público acompanhando o avanço do Estado como mostra a Tabela 1.

Tabela 1: Gasto Público Argentino em termos reais (1941-1949)

Ano	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
GP*	100	135.7	147.7	202.5	202.2	183.8	203.8	285.4	284.8

Fonte: ELIZAGARAY, 1985 *apud* GERCHUNOFF; LLACH, 2005, p. 179.

* 1941=100

Em fim, nesse período nacionalizou-se o serviço de telecomunicações, o serviço ferroviário, o *Instituto Mixto Argentino de Reaseguros*, o transporte marítimo, a Administração Geral de Portos, o transporte urbano de Buenos Aires e o Banco Central com sua conseqüente nacionalização de depósitos e garantia dos mesmos. Ademais, criaram-se organismos e empresas do Estado, como o *Instituto Argentino de Promoción del Intercambio* (IAPI), a *Dirección Nacional de Industrias del Estado* (DINIE), a empresa de transporte aéreo nacional *Aerolíneas Argentinas*, a *Dirección General de Agua y Energía Eléctrica* (AyE), e a *Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina* (SOMISA). Também o Estado interveio no serviço elétrico de Buenos Aires, no serviço da água através da *Administración General de Obras Sanitarias de la Nación* (O.S.N.), na empresa *Gas del Estado*, nos serviços viários, na exploração petroleira, de carvão e indústrias petroquímicas. Em 1954, quando o presidente Perón apresentava o projeto de lei nº 14.380/54 para alterar a estrutura das empresas públicas, expressava claramente as razões que levaram ao governo a ampliar o número de empresas do Estado e a necessidade de exigir uma maior intervenção do setor público no campo econômico:

[...] La política de recuperación nacional llevada a cabo por el Gobierno de la Nación, creó la necesidad de que el Estado tuviese que intervenir en ciertos aspectos de la vida económica nacional que normalmente deben estar reservados al ámbito de

la actividad privada; y es así como actualmente forman parte del patrimonio nacional, una gran cantidad de empresas de servicios públicos y otras de carácter comercial e industrial, que por razones sociales, políticas, económicas y de seguridad nacional, fue necesario absorber (PERÓN, 1954 *apud* MENEM, 1992, p. 431).

A partir de 1949, no entanto, a situação tinha mudado: reapareceu o déficit fiscal e a tendência à queda dos termos de intercâmbio; ocorreram grandes secas no campo; freou-se o crescimento e surgiu uma inflação considerável. Isto, junto ao reconhecimento da restrição externa que caracterizava os países latino-americanos, obrigou o governo a reverter o rumo da política econômica. Em consequência disto, desde 1952, os objetivos da intervenção estatal estiveram mais focados a deter a inflação e a estabelecer novas prioridades de investimentos. Aplicou-se um plano de austeridade para combater o crescimento dos preços, mas significava também abandonar as políticas que dinamizaram o primeiro mandato. O lançamento do Segundo Plano Quinquenal (1953-1958) deu importância à produtividade industrial, ao investimento em indústrias básicas como o petróleo e metalúrgica, e à infra-estrutura¹⁶. Porém, para implementar este Segundo Plano, reconhecia-se, pela primeira vez no peronismo, a necessidade de contar com o apoio de capitais estrangeiros. Para tal fim, sancionou-se, em 1953, o primeiro marco legal e integral sobre a entrada e o funcionamento no país deste tipo de capitais, conseguindo-se importantes fundos, principalmente, para modernizar o setor agrícola e as indústrias elétricas em geral. Do outro lado, o campo, começou a conquistar a atenção do governo a partir de uma grande colheita em 1952-1953. A diminuição de custos de produção agrários e a melhora de produtividade contaram com a ajuda de créditos, subsídios, fomento à pesquisa e à inovação das técnicas de produção, além dos incentivos à mecanização. Segundo Gerchunoff e Llach (2005), a volta do interesse com relação ao campo nestes anos significou o reconhecimento dos limites envolvidos na pretendida transformação de uma economia agropecuária para industrial.

A produção industrial, de modo geral, expandiu-se durante o período Peronista conforme se observa na Tabela 2. No entanto, os diversos ramos industriais cresceram com diferentes intensidades, e, em alguns casos, não alcançaram as escalas mínimas para produzirem com eficiência. Houve, sim, indústrias que substituíram importações, mas as poupanças de divisas conseguidas por estas, tornavam-se insuficiente frente às demandas de outras indústrias que ainda precisavam de bens intermediários e de capital do exterior.

¹⁶ Já se evidenciava um deterioro nas ferrovias e uma insuficiente geração de eletricidade e extração de petróleo. As produções não estavam sendo compatíveis com o crescimento da demanda nem com o nível de desenvolvimento pretendido.

Tabela 2: Produção Industrial Argentina (1946-1955)

Ano	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
PIA*	134.7	156.0	158.5	157.3	166.5	183.6	182.2	190.0	207.1	232.9

Fonte: SCHWARTZ, 1967 *apud* GERCHUNOFF; LLACH, 2005, p. 216.

* 1943=100

Já no governo de Frondizi (1958-1962), os objetivos de auto-abastecimento industrial eram motivados por novas teorias desenvolvimentistas que vigoravam na época¹⁷. O fato de o Brasil ter adotado este tipo de políticas com Juscelino Kubitschek (1956-1961) pode ter reforçado a decisão argentina de encarar medidas semelhantes. A proposta era, portanto, a expansão vertical de indústrias através do acoplamento das atividades de produção, insumos e bens de capital aos setores já existentes. Petróleo + Carnes = Aço + Química, era a equação estratégica a considerar e representava a idéia de que, exportando-se mais carne e substituindo as importações petroleiras com produções nacionais, se conseguiriam as divisas suficientes para potenciar as indústrias químicas e de aço¹⁸. Porém, diante da falta de poupança nacional para o investimento, o Estado decidiu pelo ingresso massivo de capitais estrangeiros mediante a sanção de um novo marco legal, a lei nº 14.780/58. O desenvolvimento nacional para Frondizi independia das suas formas de financiamento e a nova legislação oferecia amplas concessões. Ingressaram assim, importantes fundos na forma de investimentos diretos e de empréstimos públicos e privados, obtendo uma rápida penetração nos setores com demandas insatisfeitas. A lei de promoção industrial também foi substituída pela lei nº 14.781/58 e ambas as normas, somadas a um conjunto de regulamentações setoriais específicas, articularam uma nova etapa do modelo ISI.

O valor agregado das indústrias consideradas fundamentais foi significativo sobre o crescimento manufatureiro, representando 94,4% do crescimento total, e experimentando, o

¹⁷ Dentre os teóricos deste pensamento destacam-se Rosenstein-Rodan, Myrdal, Nurske, Gerschenkron. Uma das hipóteses era que os países pobres poupavam uma proporção menor de sua renda que os países ricos e, portanto, realizavam-se menores investimentos. O resultado traduzia-se em um crescimento lento que os condenava à pobreza. Assim, para desenvolver estes países que enfrentavam sérios problemas de poupança e investimento como a Argentina, a idéia principal consistia em dar um forte impulso em investimentos de infra-estrutura e indústrias básicas para superar o ambiente de pobreza. Ademais, esse impulso devia ser decisivo e simultâneo para quebrar as com as expectativas pessimistas que caracterizava esse ambiente.

¹⁸ Os resultados, no entanto, foram parciais. Logrou-se sim, um *boom* inversor que representou, em 1961, 66% a mais do que em 1959, mas a defasagem veio do lado da carne que não conseguiu exportar as quantidades desejadas. A causa disso foi a presença do chamado *ciclo ganadero*. Este se apresenta quando o preço da carne é aumentado (neste caso, para incrementar o valor das exportações), mas os produtores de gado preferem reter os animais para sua engorda em lugar de vendê-los no primeiro aumento do preço.

setor automotor, um grande salto¹⁹ (Tabela 3). Se no peronismo o *boom* da economia esteve baseado no consumo, neste período o impulso advinha do investimento.

Tabela 3: Contribuição dos Setores Industriais Prioritários ao Crescimento Manufatureiro Argentino (1951-1965)

Setores	1951-58	1958-61	1961-65
Papel	1,2	0,8	2,2
Químicos básicos	0,5	1,9	1,9
Plástico	0,9	4,9	8,5
Ferro e aço	6,4	8,9	9,8
Maquinários não elétricos	14,0	0,2	5,0
Automóveis	4,1	77,7	16,5
Total das indústrias prioritárias	27,1	94,4	43,9

Fonte: PETRECOLLA, 1989 *apud* GERCHUNOFF; LLACH, 2005, p. 270.

Se comparado ao período de Perón, o governo Frondizi era partidário de um setor público menos envolvido na produção direta de bens e serviços, mas ao mesmo tempo, não se apresentava de todo liberal. O Estado devia manter o controle dos setores produtivos e desempenhar um papel de instrutor, guiando e dirigindo o crescimento econômico, assim como potenciando certas indústrias mais do que outras.

Si el Estado asume funciones empresariales, que no puede cumplir, no defiende la soberanía, sino todo lo contrario: debilita el aparato productivo y, por lo tanto, el Estado nacional que en él se sustenta. Del gigantismo del sector público, resulta un Estado flaco y débil en lo que le es esencial: su poder de autodeterminarse políticamente (NOSIGLIA, 1983 *apud* GERCHUNOFF; LLACH, 2005, p. 276).

Criou-se um Comitê Executivo de Racionalização para reduzir, mediante demissões ou retiros voluntários, o emprego público, assim como se privatizaram as empresas pertencentes à DINIE e o sistema de transporte urbano da Capital Federal. Apesar da concepção mais reducionista com relação ao tamanho do Estado, foram poucas as diminuições de atividades estatais na economia. Ao contrário, posteriormente evidenciou-se uma combinação de forças privadas e estatais a favor do desenvolvimento nacional. Por um lado, houve um ingresso de fundos externos para potenciar setores com recursos nacionais

¹⁹ O crescimento da indústria automotriz contribuiu para uma importante mudança em aspectos organizativos, tecnológicos, de divisão de trabalho e de alocação de recursos que impactaram positivamente na *performance* deste e de outros mercados de metal-mecânicos. No entanto, significou desvendar os limites do desenvolvimento, ao enfrentar-se com escassas possibilidades de reproduzirem-se escalas comparáveis a países industrializados.

escassos: o capital estrangeiro expandiu a produção petroleira, investiu-se na indústria química, na petroquímica, na automotriz e em usinas hidroelétricas (*Duck Sud* e *El Chocón*). Por outro lado, consolidou-se e se expandiu o Estado monopolista: avançou na exploração do carvão e transformou a empresa *Yacimientos Carboníferos Fiscales* em sociedade do Estado, criou a empresa pública *Servicio Eléctrico del gran Buenos Aires* (SEGBA) que solucionou os permanentes problemas de abastecimento energético, regulamentou todas as atividades de geração, transformação e distribuição de energia elétrica, construiu rodovias e autopistas e aumentou consideravelmente a produção siderúrgica a partir da planta já instalada de SOMISA.

Assim, quando o presidente Illia assume o poder em 1963, a substituição de importações já havia alcançado praticamente todos os setores industriais, embora subsistissem indústrias capital-intensivas com demandas não satisfeitas internamente de maquinários e equipamentos. O peso da restrição externa ainda era uma questão não resolvida, já que a tendência estagnada das exportações afetava o nível de importações, que dependia das dívidas arrecadadas por aquelas, sendo o crescimento do PIB determinado pelo caudal de importações. Assim, o presidente resolveu aplicar políticas moderadas e keynesianas que souberam dar bons resultados, destacando-se entre as principais, desvalorizações leves e graduais da moeda local, expansão do gasto público, emissão monetária para financiar créditos com preferência industrial, congelamento das tarifas públicas e estabelecimento do salário mínimo vital e móvel.

Em 1964 e 1965, produziu-se uma recuperação econômica, com um PIB crescendo quase 10% anual, apesar da participação do investimento no produto total ser um pouco menor que nos últimos anos (ao redor de 20% do PIB). Nesse mesmo período, as exportações superaram a barreira de 1 bilhão de dólares, puxadas, em princípio, pelo crescimento dos produtos agropecuários²⁰, e o índice de desemprego diminuiu 4,2% entre 1963 e 1965. Um aspecto controverso, entretanto, foi o cancelamento das concessões outorgadas durante o governo de Frondizi para explorar o setor petroleiro. Ambos os presidentes (Frondizi e Illia) pertenciam ao mesmo partido político: o partido da União Cívica Radical. Por sua parte, tanto o partido Radical quanto o partido Justicialista de Perón, eram a favor da exploração nacional petroleira. Perón tinha adotado essa posição e a manteve até o final do seu mandato, quando tentou abdicá-la, ao entender de que não era possível potenciar o setor sem apoio externo.

²⁰ A recuperação do agro nos anos 1964-1965 foi conseqüência de um ciclo de condições climáticas e preços internacionais favoráveis. A produção de cereais cresceu 60%, e a existência de gado foi 20% maior, se comparada com o ano 1960.

Fronzizi, por outro lado, afastou-se das idéias do partido e aceitou a participação de capitais estrangeiros na sua firme decisão de potenciar os recursos naturais nacionais. Finalmente, Illia, recuperou o pensamento partidário e afastou as explorações estrangeiras das jazidas petrolíferas. Esta nova postura, portanto, significou um retrocesso ao desenvolvimento alcançado, passando-se novamente a importar grandes quantidades de combustível.

No entanto, o governo de Illia foi deposto em 1966 por um grupo de militares que indicou o General Onganía para presidente. Seu mandato (1966-1970) coincidiu com um período de crescimento econômico, consolidação e maturidade do modelo ISI. Na realidade, esta tendência já tinha iniciado uns anos atrás e se prolongou até os primeiros anos de 1970, conjuntamente com o fenômeno expansivo mundial. Graças aos abundantes investimentos realizados com Frondizi, os principais resultados foram exportações de produtos de origem industrial a partir de 1969²¹. Embora Onganía tenha marcado o declínio da Revolução mediante um agressivo reordenamento político no país²², o Estado continuou avançando na esfera econômica e registraram-se grandes progressos nos setores industrial e rural. Criou-se o *Banco Nacional de Desarrollo* (BNADE) como continuação do Banco de Crédito Industrial para o financiamento do desenvolvimento nacional, a empresa Hidronor S.A. para a construção de grandes complexos hidroelétricos, a Corporação de Empresas Nacionais, para centralizar todas as empresas do Estado e construíram-se duas importantes plantas petroquímicas. No setor das telecomunicações, estabeleceu-se um novo marco normativo mediante a criação do *Consejo Nacional de Telecomunicaciones* (CONATEL), e se firmaram convênios com empresas estrangeiras para a provisão de comunicações por satélite, televisiva e telegráfica. O serviço de transporte aéreo nacional foi regulamentado e se sancionou a lei de política aérea que outorgou à empresa nacional Aerolíneas Argentinas, o direito de ser a única companhia de bandeira nacional, reservando-lhe, ao mesmo tempo, um mínimo de 50% do mercado de vôos domésticos, além da liberdade de estabelecer as suas próprias tarifas.

Industrialmente, a década de 1963 a 1973 foi alentadora: o crescimento do setor aumentou significativamente, o que explica, em grande parte, o aumento do PIB nesses anos. Entre 1965 e 1969 a taxa de crescimento quinquenal foi de 34%, as exportações chegaram a 7,5 bilhões de dólares e as importações a 6,2 bilhões de dólares. Diferentemente do período de Frondizi, a explosão industrial foi responsável por uma massiva geração de empregos e por

²¹ As exportações não tradicionais passaram de 10% a 20% do total exportado entre 1962 e 1972.

²² Suspendeu os partidos políticos e transferiu-se o poder das Forças Armadas. Em consequência, uma grande revolta popular aconteceu em 1969 na província de Córdoba, conhecida como *el Cordobazo*. Isto determinou a transferência de poder para o general Levingston (1970-1971), e posteriormente, para Lanusse (1971-1973), chamando-se para eleições democráticas em 1973.

aumentos salariais, melhorando a participação dos assalariados na renda nacional. Da mesma forma, a produção agrícola foi explosiva graças à modernização do campo, destacaram-se as produções de trigo, milho, soia, sorgo e girassol.

O início dos anos 1970 foi o final dos “anos de ouro” da economia mundial e, para a Argentina significou a possibilidade de exportar produtos manufatureiros. Esta experiência única pode ser explicada, pelo menos, por dois fatores independentemente dos quais é importante destacar que através das maiores exportações, conseguiu-se controlar durante alguns anos a restrição externa. Um dos fatores foi interno. A instalação de indústrias novas no país, já não acontecia no mesmo ritmo que no período anterior devido ao aumento progressivo na satisfação da demanda doméstica. Sem chegar a ser uma limitação, esta espécie de saturação interna abriu o caminho para que as indústrias começassem a colocar, de forma gradual, seus produtos no exterior. Realizaram-se exportações diretas de automóveis, maquinários, ferramentas, equipamentos agrícolas, dentre outros, abriram-se filiais de empresas nacionais no exterior, e se venderam plantas e licenças tecnológicas para firmas estrangeiras (KATZ; KOSACOFF, 1989). O outro fator dava-se pelo contexto internacional. A tendência de consolidação no comércio mundial e a maior cooperação internacional permitiam amplas facilidades para realizarem-se operações comerciais, movimentos de capitais e expansão e difusão de inovações tecnológicas entre diversos países.

Pode se dizer, que nos anos 1960, uma economia mundial em expansão, concomitante com um aumento do comércio global, permitiu que a Argentina experimentasse anos de crescimento econômico. Com tudo, este otimismo começou a arrefecer-se em meados de 1970, quando o pensamento keynesiano e o crescimento econômico impulsionado pelo Estado passaram a ser questionados e algumas conseqüências mais negativas de um tipo de desenvolvimento dependente começaram a surgir na Argentina.

O terceiro mandato peronista de 1973-1976 foi o último governo em aplicar este tipo de medidas expansivas de forma truncada. Ao assumir a presidência da Nação a vice-presidenta Maria Estela Martinez de Perón por causa do falecimento de Perón, seu governo foi dominado pela alta inflação e constantes crises no setor externo. Politicamente, a presidenta era julgada pelo setor militar pela falta de capacidade e determinação para governar, sucederam-se cinco ministros de economia somente em vinte e um meses. Socialmente, produziram-se várias levantes e revoltas sociais em reação às diversas medidas econômicas adotadas. Finalmente, o governo foi deposto em março de 1976 por uma junta militar que, nomeou, como novo presidente, ao general Videla. A partir de então, iniciou-se uma nova fase na história econômica Argentina, caracterizada por claras tentativas em

abandonar o modelo de intervencionismo estatal através da redução do tamanho do Estado e da liberalização do sistema econômico.

2.2 O período de transição: do intervencionismo estatal para o neoliberalismo (1976-1989)

A partir do golpe de estado de 1976, mudanças políticas, econômicas e sociais marcaram um ponto de inflexão no modelo econômico desenvolvimentista, quebrando a sua longa trajetória e significando o início de sua fase final. Este período apresenta uma forte ligação com as reformas da década de 1990. Na verdade, existe um consenso na literatura política e econômica argentina em considerar, as medidas adotadas no governo de Videla (1976-1981), como o ponto de partida para explicar as reformas estruturais implementadas no governo Menem, em especial, as privatizações.

Por um lado, os dois governos destacaram-se pela implementação de fortes mudanças no funcionamento da economia: o governo Videla, que pretendeu acabar com o modelo desenvolvimentista iniciado nos anos 1930-1940; o governo Menem, que abandonou definitivamente o modelo desenvolvimentista e instaurou um novo modelo econômico baseado na liberdade plena dos mercados. Por outro lado, a ligação entre as políticas econômicas de ambos os governos dava-se no fundamento ideológico das mudanças, a qual se identificava com a concepção ortodoxa do liberalismo econômico. Assim, as políticas implementadas no governo de Videla constituem-se no ponto de partida para explicar as privatizações de 1990. Entre os principais efeitos destas políticas destaca-se o surgimento de um reduzido grupo de empresários locais e estrangeiros que foram concentrando poder político e uma importante participação econômica, a qual foi redefinida (consolidada) através da política de privatizações de empresas públicas argentinas iniciada no começo dos anos 1990.

Para entender melhor este período de transição, a seguir, são explicadas as principais medidas e concepções adotadas no governo Videla, salientando, ao mesmo tempo, seus principais efeitos na economia.

1) Ordenamento do sistema político: embora a crítica situação econômica herdada do governo anterior, as autoridades militares priorizavam o ordenamento do sistema político. Disciplinar e reestruturar a sociedade constituía o lema que justificava e fundamentava

qualquer medida a ser adotada, inclusive, econômica. Para isso, desenhou-se um projeto político de longo prazo que, ao ser concluído, teria eliminado as forças políticas nascidas do modelo de intervenção, modificado a estrutura das relações sociais e institucionais, e tornado o Estado em um ator menos poderoso. O problema radicava, justamente, nas diversas expressões e organizações sociais surgidas e permitidas durante a democracia, mais especificamente, durante o peronismo. Os sindicatos e as organizações corporativas tinham adquirido uma forte presença e poder de influência sobre a política e a sociedade, sendo legitimadas por uma intensa proteção estatal. Consideravam-se as organizações corporativas a causa da desordem pública e, portanto, deveriam ser eliminadas. De fato, houve suspensão e aniquilação de todas as organizações, ficando a atividade política somente entre os militares. Além da destruição das organizações, outras medidas como a detenção, a repressão, o exílio, o assassinato e a desaparecimento de pessoas foram meios utilizados para esta concentração da atividade política. Em segundo lugar, estavam as medidas econômicas, basicamente, reduzir o tamanho do Estado, abrir a economia, liberalizar o sistema financeiro, eliminar privilégios fiscais favoráveis à industrialização, promover o crescimento econômico, estabilizar os preços e recuperar a eficiência das empresas públicas, encaminhando-as, novamente, na trajetória do crescimento. Os argumentos ideológicos baseavam-se na instauração dos princípios liberais e na exaltação dos direitos individuais. Porém, seus principais efeitos sobre as estruturas sócio-econômicas ocasionaram, no final dos anos oitenta, o quebre do Estado Nacional e ao abandono definitivo do modelo industrial/estatista em um governo posterior.

2) A concepção do Estado: explicitamente, a Junta Militar discordava da orientação estatista do modelo até então vigente. Considerava que o setor público havia assumido funções que eram próprias do setor privado e, portanto, o Estado havia crescido desproporcionalmente, interferido amplamente e desempenhado deficientemente determinando um modo de desenvolvimento subordinado às decisões governamentais. Julgava-se que a ampla intervenção estatal teria gerado grandes distorções na economia, que só seriam resolvidas, reduzindo-se o tamanho do Estado. Em função disto, a nova ideologia baseou-se em objetivos anti-estatistas. Redesenhou-se um novo papel para o Estado, desta vez, com menos mecanismos de regulação, empregos públicos e empresas estatais. Com relação a estas últimas, empreendeu-se um programa de privatizações que passou a constituir-se no primeiro antecedente das privatizações da década de 1990, já que visou eliminar rapidamente, a alta participação estatal na economia. O processo de privatização guiou-se

pelo princípio da subsidiaridade²³ e utilizaram-se métodos como licitação de ações, venda de ativos, liquidação judicial, comodato e concessões. Segundo o Ministério de Economia, ao ser concluído o mandato de Videla, 120 empresas haviam sido totalmente vendidas, dissolvidas e transferidas, 53 empresas haviam declarado falência ou haviam sido vendidas parcialmente, e 46 empresas haviam ficado com processos inconclusos. No entanto, estas privatizações diferenciaram-se das privatizações da década de 1990 porque foram privatizações periféricas, ou seja, versaram sobre empresas com baixa importância relativa dentro do setor público ou sobre atividades que não constituíam o objeto principal da empresa pública. Por tal motivo, não conseguiram transformar (reduzir) a estrutura estatal e o Estado continuou sendo o proprietário e o principal produtor em setores estratégicos como energia, comunicações, transporte, água, entre outros. Por outro lado, o governo militar não criou muitos incentivos para tornar as empresas economicamente atrativas, o que acabou determinando baixos preços de transferência que tiveram apenas um tímido impacto nas contas públicas. Ademais, diversos autores ressaltam o fato de o governo ter demonstrado uma posição ambígua ou pouco clara com respeito à real redução da participação estatal. Por exemplo, Basualdo et al. (2002) afirmam que, ao mesmo tempo em que se levaram a cabo privatizações, também se realizaram importantes nacionalizações de empresas que se encontravam ao borde do colapso financeiro entre 1980 e 1982, assim como absorção da dívida externa privada por parte do Estado. Entretanto, é preciso salientar que esta experiência privatizadora teve um singular significado, uma vez que representou a primeira tentativa consciente em querer abandonar a corrente crescente de estatização da economia e iniciar um processo de redução estatal.

3) Abertura da economia: para abrir a economia tentando abandonar o modelo econômico voltado para o mercado interno, o ministro de economia, Martínez de Hoz, implementou um conjunto de medidas denominadas de *sinceramiento de precios*. Estas compreendiam reduções nos impostos à importação e exportação²⁴, congelamento de salários, desvalorização gradual da moeda local, e eliminação de subsídios, de preços máximos e de controles em geral com o objetivo de tornar os preços “sinceros”, ou que expressassem os valores reais da época. Conforme Canitrot (1981):

Con la apertura del mercado interno se proyectaba la desaparición del convenio colectivo de trabajo y del poder sindical, pero junto con ellos, también, del sistema

²³ Este princípio exclui a rentabilidade como critério para determinar o procedimento da privatização e significa que o Estado só deve intervir precisamente onde os particulares não conseguem desenvolverem-se sozinhos.

²⁴ A tarifa média de importação foi reduzida de 93% para 52%, além de eliminarem-se as restrições financeiras para importar. As retenções de exportação reduziram-se, e os incentivos para exportações não tradicionais foram, como máximo, de 25% (KATZ; KOSACOFF, 1989).

de privilegios del cual las empresas habíanse beneficiado en nombre de la industrialización (CANITROT, 1981, p. 4).

Ou seja, este conjunto de medidas justificava-se como um meio para disciplinar a sociedade já que o mercado passaria a regular as condutas dos agentes econômicos submetendo-os a regras objetivas, impessoais e não discriminatórias. Assim, uma economia aberta à concorrência exterior seria incompatível com práticas oligopolistas e limitaria a fixação arbitrária dos preços nos mercados de bens e de trabalho. Embora estas medidas tenham produzido efeitos positivos no curto prazo sobre as exportações, a conta corrente e as reservas internacionais, o nível de preços não foi controlado e constituindo-se em uma das causas de abandono destas medidas no final de 1978²⁵.

É a partir de 1979, que se projetam os maiores problemas, quando o governo decidiu aplicar um novo programa de redução alfandegária, concomitantemente, com uma política anti-inflacionária, em um contexto de reforma financeira. A primeira reduziu ainda mais os impostos à importação, afetando negativamente as indústrias que não estavam preparadas para competir com uma invasão importadora. Algumas delas conseguiram financiar-se externamente; outras foram declaradas em bancarrota. A segunda medida buscava estabilizar o nível de preços através do controle na taxa de câmbio. Esta foi sendo reduzida gradualmente por meio de uma *tablita cambiaria* que a ajustava seguindo uma projeção futura do valor do dólar. O erro da política foi, precisamente, a estimativa do dólar e, portanto, a convergência esperada de preços não aconteceu, produzindo-se uma forte apreciação cambial. Os responsáveis políticos que se seguiram depois de Videla não souberam bem o que fazer para conter a inflação, a qual passou de 100,8% a.a. em 1980 para 343,8 % a.a. em 1983. Por sua vez, ambas as políticas foram as principais responsáveis em desequilibrar a balança comercial, que de ser superavitária durante 1976-1979 tornou-se deficitária a partir de 1980.

4) Reforma financeira: adotada em 1977 através de alterações na lei de entidades financeiras e de novas resoluções do Banco Central, esta reforma baseou-se na liberalização das taxas de juros, na eliminação das restrições para a entrada e abertura de novas entidades, na criação da conta de regulação financeira e no estabelecimento da garantia de depósitos²⁶. A

²⁵ A inflação continuou sendo alta (150% anual) e acelerou-se a partir do segundo semestre de 1977 (KATZ; KOSACOFF, 1989). Dado o auge do Monetarismo, o governo inicialmente decidiu controlar a quantidade de dinheiro, renunciando à política cambiaria. No entanto, a inflação aumentou em 1977 e, junto a uma rápida elevação da taxa de juros, produziu uma forte recessão que foi a primeira não originada no balanço de pagamentos desde o pós-Guerra, conforme afirmam Gerchunoff e Llach, 2005. Diante do fracasso da escolha, a política econômica mudou. Dessa vez, optou-se por controlar a taxa de câmbio mediante o uso da *tablita*. Tal mecanismo durou, desde o janeiro de 1979 até fevereiro de 1981.

²⁶ Conforme Fernandez (1983), o regime de garantia não foi uma mudança introduzida com a reforma financeira de 1977 já que encontrava-se vigente desde a nacionalização do Banco Central na época de Perón. O novo

liberalização das taxas de juros fez com que estas, passassem de tradicionalmente negativas, para positivas, estimulando, significativamente os depósitos a prazo fixo. O incremento da taxa real de juro foi o pontapé inicial para o processo de endividamento acelerado já que os ganhos obtidos dela eram remetidos rapidamente para o exterior em lugar de serem investidos nos países. O primeiro efeito desta reforma foi um crescimento vertiginoso do sistema financeiro até o ano 1980, aumentando 86% os depósitos bancários em termos reais. Este crescimento, no entanto, foi acompanhado por um processo semelhante no nível de endividamento externo e na saída de capitais: a dívida externa passou de 12 bilhões de dólares em 1978 para 46 bilhões de dólares em 1983, sendo que a saída de capitais alcançou os 35 bilhões de dólares (BASUALDO, 1999; 2001). Nesses anos houve um aumento significativo de liquidez internacional que encontrou como destino, os países latino-americanos. Na Argentina em particular, a abertura financeira foi uma medida atraente de liquidez, assim como a suposta estabilidade que o esquema da tablita propagava.

Entretanto, a partir de 1981, o movimento de fundos externos foi revertido ao igual que a tendência dos depósitos bancários, e a economia argentina iniciou um processo acelerado de desmonetização e liquidação de um grande número de entidades financeiras. A eliminação de restrições para o ingresso ao sistema financeiro tinha levado com que, ademais das entidades já constituídas, muitas cooperativas de crédito e financeiras passassem a funcionar como bancos. A falta de controle das operações bancárias deu origem a uma série de práticas desleais, auto-empréstimos e créditos para empresas de duvidosa capacidade financeira, que colocou rapidamente o sistema financeiro em risco. Quando do fechamento de um dos bancos privados mais importante da época (o Banco de Intercambio Regional), uma corrida bancária ocasionou uma grande saída de capitais e perda de confiança no sistema. Outras tantas entidades fecharam, assim como empresas que tinham tomado empréstimos²⁷. Esta situação acabou levando o sistema financeiro ao colapso, embora a intenção fosse incentivar a concorrência e eliminar as travas que impediam o crescimento e a eficiência do sistema.

5) Desenvolvimento industrial: sobre este aspecto, os militares criticavam basicamente as limitadas possibilidades de concorrer internacionalmente com produtos nacionais, o isolamento tecnológico e de inovação dos sistemas produtivos como consequência do

regime de garantia dava-se na prática, quando alguns instrumentos financeiros que antes não tinham respaldo oficial, após a reforma foram substituídos por depósitos a prazo fixo com taxas de juros livres e garantia oficial.

²⁷ Entre abril de 1980 e março de 1981, 62 entidades financeiras foram liquidadas representando 20% do total dos depósitos. É neste momento que o Estado realizou nacionalizações de urgência com a intenção de frear um maior colapso financeiro privado.

desenvolvimento fechado da economia, e a legitimidade de organizações sindicais que tal desenvolvimento tinha gerado. Em linhas gerais, a evolução industrial argentina tinha dependido plenamente das decisões do Estado, que determinava quais setores seriam protegidos, beneficiados ou expandidos, quais ficariam com a propriedade exclusiva estatal ou receberiam apoio privado e/ou externo, etc. Essa responsabilidade é justamente a que o governo de 1976 pretendia alterar, não significando o desmantelamento do setor industrial, mas sim, mudando os responsáveis pelo desenvolvimento. Pretendia-se, portanto, enfraquecer a força motora estatal sobre o desenvolvimento industrial, transferindo-a, desta vez, à iniciativa e à concorrência do setor privado. Conforme Canitrot (1981) a partir de 1976 o objetivo industrializador das políticas econômicas vigentes desde 1930, começa a ser revertido de forma implícita, enquanto de forma explícita, liberavam-se os mercados. O setor industrial continuou sendo o centro da atenção das políticas econômicas, mas não como o setor líder senão como um setor problemático dado o evidente processo de desindustrialização que se estava gerando. Segundo Katz e Kosacoff (1989) a produção manufatureira durante o governo militar se contraiu, passando de representar 27,8% do PIB em 1975 para 24,2% em 1983. Ainda, houve uma queda do produto industrial de mais de 20% durante o mesmo período. Por outro lado, os autores evidenciam uma mudança na morfologia do setor, aumentando mais a concentração econômica na indústria automotriz, siderúrgica, têxtil, de maquinários e ferramentas, de equipamentos agrícolas e tratores, assim como nas indústrias intensivas em recursos naturais, como petroquímica, de cimento, siderurgia, de papel e de alumínio. Estas indústrias foram justamente, aquelas nas quais começaram a intervir os grupos econômicos que foram beneficiados pela valorização financeira e regimes de promoção industrial. Diferentemente destas indústrias, as metal-mecânicas que haviam sido importantes no processo expansivo das décadas anteriores, tiveram perdas relativas.

Em fim, todas estas medidas provocaram uma desarticulação no sistema econômico que, ademais de não ter controlado o processo inflacionário, criou novos mecanismos para que se desenvolvesse um processo de alta valorização financeira do capital, endividamento externo e fuga de capitais. Como contrapartida houve desindustrialização, queda de salários reais e expulsão de mão de obra no mercado de trabalho, ocasionando uma distribuição regressiva da renda. Tal como afirmam Abeles, Forcinito e Schorr (2001b), como resultado deste conjunto de políticas econômicas, emergiu, em meio de um agudo processo de reestruturação regressiva da indústria e de financeirização da economia, um reduzido número de grupos econômicos locais e conglomerados estrangeiros que foram concentrando porções

crescentes da renda nacional, em detrimento das participações correspondente aos assalariados.

Pode-se dizer que o legado mais significativo do governo militar de 1976 foi o início de um acelerado processo de endividamento externo e o surgimento de grupos econômicos nacionais protegidos e beneficiados pelo Estado. A dívida externa ganhou impulso a partir de 1979, quando a reforma financeira foi combinada com a abertura do mercado de bens e de capitais e o estabelecimento de uma taxa de câmbio decrescente no tempo. Isto contribuiu para um desenvolvimento pleno de valorização financeira que foi aproveitado por grupos privados nacionais e estrangeiros. Em consequência, as pautas com relação ao endividamento, mudaram. Se durante o modelo de ISI o endividamento externo acontecia quando as importações superavam as exportações e o Estado era quem assumia este compromisso, a partir da segunda metade da década de 1970, os principais credores passaram a ser o sistema bancário privado internacional e, ao único demandante público, somou-se o grupo de empresários privados. Segundo Basualdo (2001), em 1983 o 70% da dívida externa privada tinha sido contraída por 30 grupos econômicos e por pouco mais de 100 conglomerados estrangeiros e empresas transnacionais. Neste sentido, é que alguns autores sinalam a diferente formação da dívida externa argentina com relação a outros países latino-americanos²⁸. Este acelerado processo de endividamento constituiu-se, em 1989, em uma das principais razões de privatização.

Por sua parte, os grupos econômicos nacionais foram protegidos e beneficiados pelas políticas do Estado mediante os subsídios dos regimes de promoções industriais, a estatização da dívida externa privada, e os sobre-preços cobrados em qualidade de fornecedores estatais, começando estes a intervirem em setores estratégicos e a experimentar um extraordinário incremento patrimonial graças ao fácil acesso no mercado internacional de créditos e no sistema financeiro. Estes grupos locais, entre os quais se destacam Pérez Companc, Astra, Bidas, Zorraquín, Loma Negra, Roggio, Celulosa Argentina, Garovaglio, Macri, Soldati, e holding Techint, intervieram no processo de privatizações iniciado em 1989, de forma associada a capitais estrangeiros e bancos credores. O resultado deste processo é sinalizado por Basualdo et al. (2002) como uma nova forma de acumulação que redefiniu, não só a

²⁸ Enquanto países como Brasil e México utilizaram o endividamento externo para desenvolver industrialmente o país ou para atender uma maior demanda de renda com destino no mercado local, a Argentina e o Chile usaram mais o endividamento externo para um jogo financeiro especulativo. Na Argentina, os grupos locais e conglomerados estrangeiros endividaram-se para obter rendas mediante colocações financeiras, mais do que para realizar investimentos produtivos, já que as altas taxas internas de juros e superiores às internacionais geravam grandes ganhos que eram remitidos rapidamente para o exterior, representando uma significativa saída de capitais (SHVARZER, 2002; BASUALDO, 2001).

relação entre o capital e o trabalho, mas também uma reestruturação dentro da própria esfera do capital. Assim, as pequenas e medianas empresas, inclusive, outras de grande porte prejudicaram-se com as políticas econômicas deste período ao passo que as empresas pertencentes a estes grupos econômicos beneficiados expandiram-se em grande medida.

Em definitiva, este período identifica-se com o início de um processo de concentração e centralização de capital, com impactos negativos na estrutura econômica produtiva e na distribuição da renda nacional que é mantido durante os anos oitenta e consolidado nas mudanças empreendidas na década de 1990. Destaca-se, ao mesmo tempo, por ter se constituído no primeiro antecedente em aplicar políticas econômicas de corte neoliberal com o objetivo de mudar o modelo de desenvolvimento adotado desde a pós-Guerra. Estas políticas foram paralisadas quando do recupero da democracia em 1983 e retomadas em sua máxima expressão a partir de 1989.

A “década perdida” de 1980 apresenta três características básicas que podem ajudar a entender o pobre comportamento econômico argentino. Em primeiro lugar, consolidou-se um regime de inflação que, além de consistir em aumentos persistentes nas taxas de preços, desenvolveu um conjunto de arranjos institucionais responsável por colocar o setor privado dentro de um ambiente de incerteza e instabilidade. Em segundo lugar, a existência de um fraco sistema financeiro que, no início da década de 1980, reduziu a intermediação financeira doméstica e estimulou a dolarização dos ativos dos setores privados. E em terceiro lugar, a rápida acumulação da dívida que mudou radicalmente a estrutura das contas externas, tornando o pagamento dos juros o determinante-chave do déficit da conta corrente (BOUZAS, 1993). Em linhas gerais, os déficits fiscais, as crises inflacionárias, a falta de financiamento e de investimento e a preocupante situação do setor externo aprofundaram-se durante esta década.

Devido à mudança de um governo autoritário para um democrático em 1983, os objetivos iniciais estiveram mais focalizados para definir um plano político antes que econômico, inclusive, pelas conseqüências do conflito bélico contraído com a Inglaterra nas Ilhas Malvinas. No entanto, medidas econômicas foram executadas, principalmente com relação à inflação: aplicou-se o Plano Austral em junho de 1985 e o Plano Primavera em agosto de 1988, embora seus efeitos positivos tenham perdurado somente no curto prazo. Acontecia que a inflação apresentava uma parte de inercial que resultava da projeção das expectativas inflacionárias dos diferentes agentes econômicos. Isto resultou em um aumento persistente dos preços que alcançou, em 1989, o maior índice registrado na história: uma inflação anual de 4.900%.

O que se manteve com o retorno da democracia foi a centralidade do Estado como instrumento de apropriação do excedente por parte dos grupos concentradores de capital surgidos durante a ditadura militar. Entre 1981 e 1989 estes grupos receberam do Estado transferências com valores superiores a 67 bilhões de dólares, em consequência dos mecanismos anteriormente gerados, ou seja, o equivalente a quase 10% do PIB do período, ao passo que, em conceito de serviço de dívida externa, remitiu-se ao exterior 27 bilhões de dólares, o que representava 4,3% do PIB. Em 1987, o gasto do Estado representava 43% do gasto público total, o equivalente a 6,6% do PIB, que, somado à média do déficit das empresas públicas no período 1980-1986, totalizava quase 10% do PIB. Entretanto, diante da impossibilidade do Estado continuar cumprindo com os compromissos de dívida externa, declarou-se em *default* e suspendeu o pagamento da dívida externa a partir de abril de 1988. Esta situação acabou detonando a confiança dos organismos internacionais e afetando os interesses dos diferentes grupos protegidos e beneficiados pelo Estado, já que esta situação lhes representava o fim das transferências de rendas.

Quanto à estrutura do Estado, os anos de 1983-1985 caracterizaram-se por uma tendência de redefinir as funções do Estado, mas não precisamente logrou-se reduzir o aparelho estatal. Esta visão inicial do governo foi contestada pelos organismos financeiros internacionais, que já começavam a pressionar para um ajuste fiscal generalizado, incluindo uma redução do Estado. Foi a partir de 1985 que o governo reconhece os efeitos negativos do “*capitalismo asistido*” ou do Estado produtor, mediante a evidente ineficiência das empresas de serviços públicos, e das distorções geradas pelos subsídios industriais, pelas altas isenções impositivas em determinadas atividades e pelos empréstimos bancários a taxas subsidiárias. Em consequência, o governo de Alfonsín enfatizou uma reorientação do aparelho governamental tomando papel central a redução do tamanho do Estado. Especificamente, apresentaram-se projetos de privatizações, sendo que os mais significativos versavam sobre a ENTel, a empresa aérea *Aerolíneas Argentinas*, e diversas áreas de defesa e de reservas petrolíferas, como um modo não muito claro de querer desregular, mas reconhecendo que grandes e comprometidos desequilíbrios públicos geravam a necessidade de privatização. Estes projetos, no entanto, não foram concretizados devido à falta de apoio popular e aprovação por parte do Congresso Nacional.

Finalmente, a falta de consenso político para as reformas e a instabilidade econômica e social ocasionada pelo profundo processo inflacionário, provocaram o desespero e a falta de credibilidade por parte da população argentina quanto à capacidade da equipe econômica de estabilizar a economia. Esta situação levou à renúncia presidencial e à transferência dessa

responsabilidade nacional para o novo presidente eleito em julho de 1989, Carlos Saúl Menem. Diferentemente de Alfonsín, os objetivos iniciais do novo presidente focaram-se em questões econômicas mais do que políticas; diferentemente de o governo militar, a concepção de liberalismo econômico consolidou-se e materializou-se através de uma agenda concreta de políticas econômicas. A partir de então, a execução de um profundo ajuste fiscal e de uma “verdadeira” redução do tamanho do Estado constituíram-se nos principais objetivos do novo governo, em um marco ideológico de Transformação Nacional e de Reforma do Estado.

3 POLÍTICAS NEOLIBERAIS, REFORMA DO ESTADO E PRIVATIZAÇÕES

A passagem do intervencionismo estatal, característica do Estado de Bem-Estar e do desenvolvimentismo latino-americano, para um Estado menos envolvido em atividades econômicas trouxe como primeira medida na Argentina a reforma do Estado e privatizações. No entanto, esta passagem experimentada na Argentina, assim como em outros países da América Latina foi possível, basicamente, por dois fatores: por um lado, houve uma mudança de ideologia político-econômica; por outro, a constatação de grandes déficits públicos e de falta de financiamento, cuja proposta de solução encontrava-se dentro do receituário da nova ideologia. Esta, diferentemente daquela que predominava no modelo de intervenção pública, preconizava a liberdade dos interesses individuais e dos mercados, vigorando idéias anti-estatistas conjuntamente com argumentos favoráveis à democratização da economia. Esta última fazia referência à liberdade da produção, no sentido de distribuir e diversificar a propriedade das indústrias nacionais em uma maior população. Buscava-se o encorajamento de iniciativas econômicas em outras origens não vinculadas à burocracia estatal ou aos partidos políticos. A exaltação dada ao setor privado respondia também à possibilidade em acabar com o poder de influência que os grandes sindicatos exerciam sobre as decisões do Estado, as quais acabavam obstaculizando o normal desenvolvimento de atividades ao serviço da comunidade, como no caso da Argentina, por exemplo. As privatizações de empresas públicas eram concebidas, portanto, como meios idôneos para redefinir a relação entre o público e privado, potenciando este último. Considerava-se que os resultados seriam positivos para todos, inclusive, para os consumidores que, na ausência de monopólios estatais, poderiam tomar decisões de compra livremente. A virada ideológica veio acompanhada, portanto, da instauração do conceito de “Estado subsidiário”, ou seja, de um Estado que se dedique a desenvolver setores e atividades econômicas somente quando os particulares não possam ou não queiram atuar.

Quanto à situação enfrentada por muitos países, constatavam-se grandes déficits públicos, falta de financiamento perante as necessidades de investimentos e um setor público incapaz de gerar recursos necessários para assegurar um adequado nível de desenvolvimento. Defendia-se, ao mesmo tempo, a hipótese de esgotamento de eficiência estatal: acreditava-se que a gestão privada era superior à gestão pública. Regia, pois, um pensamento que associava a titularidade pública com uma administração ineficiente, o que contribuía crescentemente à

tendência de desqualificar as capacidades estatais, chegando ao ponto de decidir-se por uma redução drástica do tamanho do Estado. Assim, um dos principais argumentos utilizado pelos governos para iniciarem-se nas privatizações tem sido a falta de eficiência nas empresas públicas. Estas eram grandes demandantes de financiamentos estatais, porém, muitas vezes falhavam quanto à produtividade, à competitividade e à capacidade de gerar retornos equivalentes. Pensava-se, então, que, uma vez as empresas públicas privatizadas, as despesas do Estado ver-se-iam reduzidas, ao mesmo tempo em que parte da receita obtida poderia ser destinada para outras áreas de interesse nacional. Entendia-se, ademais, que as empresas privadas, ao concorrerem livremente nos mercados, estariam mais motivadas a realizar certos esforços que, de outra forma, a administração estatal não realizaria. Ou seja, acreditou-se, deste modo, nos vários benefícios que decorreriam da nova ideologia anti-estatista. Se as forças do mercado atuassem livremente e a propriedade das empresas públicas fosse deslocada para o setor privado, lograr-se-ia a recuperação da eficiência empresarial, uma maior equidade e participação social, e em conseqüência, o crescimento da economia como um todo (HANKE, 1989).

Ambos os fatores, no entanto, respondiam às mudanças nos padrões econômicos internacionais que aconteceram por volta dos anos 1970-1980. A crise econômica sofrida no mundo inteiro nesses anos deu razões suficientes para que políticos, economistas e empresários em geral, começassem a questionar sobre os motivos que ocasionavam as quedas de crescimento, os altos índices inflacionários, o aumento dos gastos públicos, o desemprego e as dívidas públicas em permanente aumento. O abandono do sistema monetário de *Bretton Woods* instaurado no pós-Guerra e a primeira crise do petróleo em 1973 contribuíram para desestabilizar as economias mundiais e a maioria dos países entrou em recessão que, desta vez, veio acompanhada por altas taxas de inflação (estagflação). A crise mundial constituiu-se, portanto, no pontapé inicial para uma fase de revisão de conceitos de teoria econômica. Nesta fase de revisão, o consenso econômico amplamente aceitado e regente durante as últimas décadas passou a ser questionado diante da falta de resolução dos problemas. As políticas keynesianas e o conceito do *Welfare-State* enfraqueceram-se dentro do pensamento econômico, até serem finalmente substituídos como princípios regentes da economia. Os questionamentos que giravam em torno ao keynesianismo, versavam sobre a ênfase dos governos em aplicar políticas expansivas com o fim de atingir os patamares de produção e emprego necessários para o crescimento econômico. Neste contexto de revisão econômica, adquiriram importância os aportes de Friedrich Hayek e de Milton Friedman, que, retomando os ideais liberais, formularam respostas à queda da produção e ao aumento da inflação.

Ambos os autores defendiam a idéia de uma economia de livre mercado como o meio para retomar o crescimento econômico e o progresso social. Por um lado, Hayek, já questionava na sua obra *The Road to Serfdom* de 1944, o fato de o Estado estar criando menos liberdade para a sociedade através das suas políticas intervencionistas sustentadas em teorias coletivistas e na defesa da justiça social. O autor era partidário da idéia de o livre mercado comandar a economia e não o Estado, já que este perseguia um objetivo único, planejado e consciente não muito representativo das diversas necessidades e interesses da sociedade. Que as atividades econômicas sejam guiadas pelo mercado adquiria importância para Hayek, já que este envolveria uma variedade não planejada de valores e propósitos que se satisfariam entre si: cada um, na procura dos seus próprios objetivos, estaria atingindo, ao mesmo tempo, os objetivos de outros com interesses diferentes (BUTLER, 1987). Em consequência, a ordem no mercado, possibilitaria aos homens ajudarem-se mutuamente conciliando objetivos competitivos. O sistema de preços constituir-se-ia no fator comum, refletindo as diferentes informações disponíveis e permitindo uma produção econômica mais eficiente. Por sua parte, Friedman, fundador da escola monetarista, propunha aos governos nacionais a adoção de uma disciplina monetária e uma redução dos poderes e tamanho do Estado. Mediante o primeiro se conseguiria frear a inflação que os próprios estados, através dos seus bancos centrais, estavam gerando com suas políticas expansivas; mediante o segundo, buscava-se libertar a economia da forte regulação estatal, através da redução de tributos, de privatizações de empresas públicas e do afastamento do Estado na determinação dos preços, passando estes a serem determinados no mercado (FRIEDMAN, 1977). Tanto para Hayek quanto para Friedman a política devia deixar a sociedade fazer uso das operações de mercado, realçando os diversos interesses desta e não os do Estado.

Assim, desde meados dos anos 1970, o abandono da crescente estatização e a maior consideração dos conceitos monetários vão se impondo como uma nova doutrina econômica¹. A Inglaterra, os Estados Unidos, e dentro do cone sul, o Chile, foram os primeiros países em iniciar a valorização e o resgate dos ideais liberais diante da aparente incapacidade dos governos de aplicar políticas econômicas com sucesso. A Argentina também foi atraída pelo auge do novo consenso durante o mandato do presidente Videla, que tentava enfraquecer a presença econômica do Estado e dar mais liberdade aos diferentes mercados. Já no final da década de 1980, e potenciado, talvez, pela queda do socialismo no leste europeu, os argumentos liberais materializaram-se em claras propostas de política econômica para superar

¹ De fato, em meados desta década, ambos os autores ganharam o prêmio Nobel de economia: Hayek em 1974 e Friedman em 1976.

a crise e o subdesenvolvimento dos países latino-americanos. Neste sentido, John Williamson, economista e pesquisador do *Institute for International Economics* de Washington dos Estados Unidos, esquematizou, a modo de recomendação, uma agenda concreta de políticas, incluindo, dentro dela, as privatizações de empresas públicas. Formulada em 1989, esta agenda ficou conhecida como o Consenso de Washington e baseou-se em dez áreas de reformas neoliberais necessárias para América Latina recuperar e acelerar seu crescimento econômico. Recordando as propostas de Williamson, estas consistiam em:

- 1) Adotar uma disciplina fiscal, reduzindo os déficits fiscais mediante reduções no gasto público;
- 2) Priorizar o gasto público, concentrando-se em áreas sociais, de educação, de saúde e de investimento e eliminando subsídios e subvenções estatais;
- 3) Reformar o sistema tributário, melhorando a arrecadação impositiva mediante a ampliação e generalização das bases impositivas e redução dos mínimos não impositivos dos impostos;
- 4) Liberalizar as taxas de juros ao mercado na busca de taxas reais positivas para atrair capitais e incentivar a poupança;
- 5) Estabelecer taxas de câmbio competitivas, para incentivar as exportações e contribuir à melhora da conta corrente;
- 6) Abrir comercialmente a economia, eliminando barreiras impositivas de importação e exportação dentro de um processo de liberalização econômica orientada ao setor externo;
- 7) Libertar o ingresso de investimento direto estrangeiro, de forma de contribuir ao desenvolvimento tecnológico, de capacitação e de *know-how* nas produções com destino no mercado interno e externo;
- 8) Privatizar empresas públicas com miras a aumentar a iniciativa privada e a recuperar a eficiência das empresas;
- 9) Desregulamentar a economia, com vistas a promover a concorrência nos diversos mercados de bens e serviços, assim como nos mercados de trabalho e financeiro;
- 10) Impulsionar instituições que assegurem direitos de propriedade.

Em suma, as políticas econômicas recomendadas pelo Consenso de Washington apontavam para um capitalismo de livre mercado, políticas macroeconômicas “prudentes”, e uma orientação da economia ao setor externo, ou sua abertura ao mundo. No entanto, associou-se o pensamento neoliberal a esta agenda de reformas, e muitos países da América Latina passaram a adotar, de forma mais ou menos acentuada, este novo receituário

econômico. Nesta concepção, associou-se o modelo de ISI a um processo ineficiente na alocação dos recursos, e vinculou-se a intervenção do Estado na economia à origem dos desequilíbrios macroeconômicos. Estes desequilíbrios eram diagnosticados de estruturais e, portanto, a solução recairia sobre políticas de longo prazo e não, simplesmente, sobre medidas conjunturais como as que vinham sendo aplicadas. Finalmente, abandonando os argumentos que sustentaram por décadas a forte intervenção estatal, a maioria dos governos começou a defender a idéia de Estado mínimo e da alocação de recursos via mercado. Assim, mediante reformas estruturais, lograr-se-ia reverter a orientação estatista, modificar os padrões de desenvolvimento e recuperar o crescimento econômico. A Argentina aceitou e adotou plenamente estas políticas neoliberais quando do governo Menem. No entanto, outros fatores também contribuíram para sua aplicação: a existência de uma grave crise econômica a resolver, a necessidade de adotar medidas de choque ou drásticas, o amplo apoio político e populacional do novo presidente, assim a como presença de uma oposição enfraquecida. É justamente a partir da implementação destas políticas que as privatizações assumiram um caráter mais significativo dentro de um contexto de reformas estruturais.

3.1 Os fatores e fundamentos que consolidaram a passagem de modelo econômico na Argentina de início dos 1990: a crise nacional e seus argumentos ideológicos

Depois do período de transição entre o intervencionismo estatal e uma economia de livre mercado iniciado em 1976, a Argentina encontrava-se, por volta de 1989, em meio a uma severa situação de hiperinflação, aprofundada por grandes déficits fiscais. O passado imediato tinha se orientado, basicamente, à aplicação de medidas de estabilização macroeconômica, mas que resultavam ineficazes, principalmente, para combater a inflação. A descrença popular com respeito à capacidade política para resolver os problemas econômicos seguia em constante aumento. A situação de crise econômica generalizada (ver Tabela 4) refletia-se também no âmbito político e social, dificultando a tomada de decisões de política econômica rápida e eficientemente, gerando um círculo vicioso: quando menos resultados tinham as políticas, menos margem de manobra restava ao governo para aplicar novas medidas de estabilização e de combate à inflação.

Tabela 4: Principais Indicadores Macroeconômicos Argentinos (1987-1990)

Anos	PIB (% cresc.)	Inflação (IPC em %)	Balanço de Pagamentos			Liquidez		Dívida Externa		Déficit Fiscal (% do PIB)
			Cta. Cte.	Saldo comercial	Var. Reservas	M1	M2	Total	% do PIB	
1987	1.6	131.3	-4236	541	-1106	5.2	18.2	58324	64.5	6.7
1988	-2.8	342.9	-1572	3810	-1784	3.3	15.4	56303	63.8	8.6
1989	-4.6	4924.0	-1305	5374	-1701	2.8	13.2	63314	70.0	7.2
1990	-0.8	1343.9	1750	8274	2750	2.5	5.6	61269	n.d.	4.9

Fonte: DAMILL; KEIFMAN, 1991, p. 29.

Entre 1989 e início de 1990, o quadro de acentuada instabilidade era marcado por um regime de alta inflação e uma profunda recessão. Um surto hiper-inflacionário em meados de 1989 serviu para que o novo governo, empossado em 8 de julho deste ano, reforçasse a prioridade de estabilizar a economia e consolidar a decisão de adotar políticas de reforma (BOUZAS, 1993). Deste modo, Carlos Menem assume o poder em um contexto de urgências econômicas e políticas que determinaram o caminho das reformas.

No entanto, nos primeiros meses do seu governo, continuou-se com o contexto de alta instabilidade, caracterizado por apreciações da moeda, bolhas cambiárias, deterioro das contas fiscais e outro episódio hiper-inflacionário em 1990, embora se adotassem medidas de choque para eliminá-la². Enquanto isso, a margem de ação política também se declinava rapidamente. Nesse contexto, o PIB de 1990 caiu para um nível equivalente ao de 1982, o mais baixo dessa década. O investimento interno reduziu-se entre sete e oito pontos percentuais de sua participação anterior no PIB, o que significava um investimento líquido negativo. O grau de monetização e de intermediação financeira também caíram a níveis mínimos. A taxa de desemprego urbano foi a mais alta no primeiro semestre de 1990, alcançando 9% da população economicamente ativa. Os salários reais industriais foram somente 7% maior do que em 1982, também o mais baixo daquela década. No entanto, houve um superávit comercial de mais de oito bilhões de dólares, o que se traduziu em um resultado positivo em conta corrente no balanço de pagamentos. Em parte, este superávit devia-se à recessão, que

² A política monetária entre 1989 e 1991 caracterizou-se por marchas e contramarchas. Em julho de 1989 o plano Bunge Born (BB) tentou quebrar a inércia inflacionária mediante acordos com importante empresários, combinando política de rendas e medidas orientadas a um maior controle fiscal e monetário. Apesar de ter conseguido resultados no curto prazo, mostrou-se ineficaz ao persistir uma inflação residual. Em dezembro de 1989, o plano Bonex tentou contrair a liquidez monetária convertendo os depósitos do público a prazo fixo e a dívida pública interna em títulos de dívida externa. No entanto, a contração de liquidez, combinada com uma corrida bancária e uma aceleração inflacionária tornou a política novamente ineficaz. Entre março e dezembro de 1990 o mercado cambiário foi transitoriamente controlado com medidas monetárias e fiscais e a média inflacionária nesses meses foi de 11% mensal.

reduzia as importações, e, em parte, a um aumento nas exportações (DAMILL; KEIFMAN, 1991).

Em consequência, esta situação levou o governo a iniciar, de forma convincente e determinante, reformas estruturais de clara orientação neoliberal. Diferentemente das medidas aplicadas pelo governo militar, as políticas adotadas a partir de 1990 deixaram definitivamente para trás o modelo intervencionista e estabeleceram um novo modelo caracterizado pela estabilidade monetária, pelo crescimento econômico, pela liberalização de mercados, assim como pela atuação de privados nas atividades econômicas e pela transformação de um “Estado produtor” para um “Estado mais regulador”. Como se verá mais adiante, estas reformas puderam ser possíveis devido à sanção, praticamente sem oposição, de duas leis nacionais que dotaram ao governo de amplos poderes sobre o destino de patrimônio estatal: a lei nº 23.696/89 de Emergência Administrativa e Reestruturação do Estado e a lei nº 23.697/89 de Emergência Econômica.

Por outro lado, o comportamento observado nas empresas públicas ao longo do tempo em parte contribuiu para a deterioração do setor público, além de provocar inúmeras críticas. Diversos e sérios problemas relacionados à normal prestação de serviços públicos básicos estavam prejudicando em grande escala a população em geral como, por exemplo, cortes generalizados e periódicos de energia elétrica e água, baixo fornecimento de gás, e excessivas demoras na instalação de linhas telefônicas, mesmo em se pagando preços absurdos.

Embora o Estado fizesse parte em quase todo tipo de atividade, discutimos no capítulo anterior que houve predomínio em setores de serviços públicos e de exploração de recursos naturais intensivos em capital como eletricidade, gás, água, transporte, comunicações, petróleo e carvão (ver estrutura de empresas públicas em Tabela 5). Assim, no quinquênio 1950-1954, a maior produção das empresas públicas era gerada no setor de Transporte e Comunicações, alcançando 79,4% do total das empresas. O destaque era o transporte, principalmente as ferrovias com uma participação de 43,6% e os subterrâneos com 12,2%. Nesse mesmo período, o setor de Combustíveis e Energia gerava somente 17,5% do produto das empresas estatais, sendo que a empresa de petróleo era a de maior produção. Com o decorrer dos anos, houve uma mudança de estrutura: o setor de Transporte e Comunicações reduziu a sua produção (ademais de ter-se transferido a administração dos subterrâneos para a Municipalidade da Cidade de Buenos Aires), e houve um crescimento progressivo no setor de Combustíveis e Energia devido à incorporação do SEGBA, da Hidronor e a da Administração dos Serviços Elétricos à órbita estatal e à expansão da empresa *Gas del Estado*. Esta mudança de estrutura de empresas públicas foi, portanto, devido às mudanças de estratégias por parte

dos diferentes governos, refletindo, dessa maneira, as distintas taxa de expansão que as mesmas experimentaram com o tempo.

Tabela 5: Estrutura do Produto Gerado por Empresas Públicas Argentinas, em % a custo de fatores (1950-1979)

Setores / Quinquênios	1950-54	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79
1. Combustíveis e energia	17.5	25.3	45.1	55.0	59.1	62.4
1.1. Combustíveis	16.6	19.7	31.6	39.1	42.0	42.5
Y.P.F. (Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A.)	15.2	17.5	24.3	25.9	26.8	25.3
Y.C.F. (Yacimientos Carboníferos Fiscales S.A.)	0.2	0.5	0.6	1.0	1.2	1.4
Empresa Gas del Estado	1.2	1.8	6.8	12.2	14.0	15.7
1.2. Energia Elétrica	0.9	5.5	13.4	15.9	17.2	19.9
SEGBA (Servicio Eléctrico del gran Buenos Aires)	*	1.7	7.5	10.5	10.3	9.7
Empresa Agua y Energía Eléctrica	0.9	3.8	5.9	5.4	6.8	8.7
Empresa Hidronor S.A.	*	*	*	*	*	1.5
2. Transporte e Comunicações	79.4	71.5	52.1	42.4	38.4	35.1
2.1. Transporte	61.2	55.0	38.3	31.4	27.4	25.8
Ferrocarriles Argentinos	43.6	40.2	28.1	23.3	17.7	13.9
Subterráneos de Buenos Aires	12.2	8.3	3.4	1.1	0.8	0.5
Flota Fluvial de Estado Argentino	1.3	1.3	1.1	0.8	0.7	0.7
E.L.M.A. (Empresa Líneas Marítimas Argentinas S.A.)	2.9	2.6	1.8	1.8	1.2	1.1
Aerolíneas Argentinas	1.2	1.7	2.3	3.5	5.8	8.6
Adm. General de Puertos	*	1.0	1.5	1.5	1.2	1.0
2.2. Comunicações	18.2	16.5	13.8	11.0	11.0	9.3
Entel (Empresa Nacional de Telecomunicaciones)	7.4	7.4	7.0	6.6	6.8	6.7
Encontel (Empresa Nacional de Correos y Telégrafos)	10.8	9.1	6.8	4.4	4.2	2.6
3. Obras Sanitarias de la Nación	3.0	3.2	2.9	2.7	2.5	2.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: PORTO, 1992, p. 182.

O importante a salientar é que, além da mudança de estrutura ter alterado a relação capital-trabalho e a produtividade média de mão-de-obra, estas empresas foram grandes demandantes de fundos estatais durante todo o período, inclusive, até a década de 1980. Conforme Porto (1992), embora as necessidades de financiamento tenham decrescido durante a década de 1960, posteriormente oscilaram entre um 3% e 7% do PIB, sendo que em alguns anos as necessidades de financiamento foram maiores aos gastos em capital. No total, entre 1965 e 1987 as empresas públicas demandaram mais de 50 bilhões de dólares, valor equivalente à dívida externa do país em 1986.

Outra questão importante é o papel que desempenharam as tarifas públicas destas empresas nas políticas econômicas de curto prazo durante todos esses anos, o que se relaciona com o objetivo governamental de distribuição da renda, fazendo com que as tarifas fossem permanentemente utilizadas para atingir tal objetivo. Nesse sentido, Núñez-Miñana e Porto

(1982) corroboram esta alta relação entre tarifas e políticas econômicas, sendo as primeiras usadas como instrumentos de estabilização. Os autores identificam oito fases na evolução do comportamento tarifário desde o auge das nacionalizações. O início de quase todas as fases coincidiu, justamente, com a implementação de uma nova política econômica, habitualmente oriunda de um novo governo, e com a aplicação de programas de estabilização³. Além disso, este mecanismo foi verificado em todas as empresas consideradas, embora somente três tenham chegado a 1979, com tarifas maiores às vigentes em 1945⁴. Finalmente, conforme Gerchunoff e Cánovas (1995), as empresas públicas argentinas foram afastando-se do ideal que lhes deu origem e adotando objetivos alheados da maximização do bem-estar social. Assim, as tarifas públicas foram fixando-se cada vez mais com critérios distributivos, a produtividade do capital decresceu e a contribuição ao crescimento foi declinante. Conclui-se, portanto, que a utilização de tarifas com fins macroeconômicos foi uma das causas de deterioração da situação econômica-financeira pública, trasladando pressões inflacionárias para um futuro próximo e dificultando a compatibilidade entre objetivos setoriais e objetivos globais.

Não foi somente a situação econômica-financeira pública deteriorada, no entanto, o fator que deu início às reformas. Ideologicamente, a nova equipe política foi formada por membros afinados com argumentos que questionavam fortemente o intervencionismo estatal e exaltavam a necessidade de empreender uma “Transformação Nacional” baseada em uma “verdadeira” reforma do Estado. Sobre o modelo de desenvolvimento mantido nas últimas décadas, o ministro de Obras e Serviços Públicos do governo Menem e principal redator das leis de reformas, José Roberto Dromi, dizia que:

La orientación *intervencionista*, sobre todo en lo económico, seguida por gobiernos democráticos y autocráticos, fundamentalmente después de 1930, generó un crecimiento de la dimensión *operativa y administrativa del Estado*. El intervencionismo provocó un crecimiento desproporcionado del Estado, tanto *cuantitativa* como *cualitativamente*; cada vez más empresas públicas y cada vez más cometidos públicos (DROMI, 1991, p. 33, grifo do autor).

Ademais, a cúpula presidencial enfatizava a constante preocupação de todos os governos anteriores argentinos com o crescimento do déficit fiscal e da inflação. Em maior ou

³ A primeira fase aconteceu durante o primeiro governo de Perón, que foi caracterizado por um profundo deterioro tarifário. De 168.6 em 1945 em termos reais, passaram para 92.1 em 1952. As fases seguintes tiveram igual comportamento, e iniciaram-se com os planos estabilizadores de 1952, 1956, 1959, 1962, 1967, 1973 e 1976.

⁴ Estas empresas foram Subterrâneos de Buenos Aires, ENTel e Encotel, com um incremento líquido tarifário de 14.2, 37.2 e 77.8 respectivamente.

menor medida, cada governo tinha implementado planos de austeridade ou de restrição de ambas variáveis. Principalmente, as receitas de racionalização, que eram sempre as mesmas: congelamento de cargos, demissões, aposentadorias antecipadas, transferências, programas de privatização, desestatização, dentre outros, as quais não eram diagnosticadas de erradas, mas como descontínuas ou isoladas, dado que eram reformas administrativas conjunturais. Além disso, afirmavam que em algumas administrações anteriores, faltou-lhes consenso ideológico para as reformas; em outras, consenso entre o governo e a sociedade, ou inclusive, entre empresários e sindicalistas.

Com forte pressão para a mudança, a “Transformação Nacional” passou a ser o novo ideário político argentino fundado na reforma do Estado. Deste modo, ela fica plasmada no início do governo, em várias oportunidades. Primeiramente, na Plataforma eleitoral de 1989, ao enfatizar a reforma do Estado como democratização do poder:

Sin una profunda reforma de Estado, sin devolverle a la sociedad funciones y estructuras de las que fue injustamente despojada por el Estado, no será posible la revolución productiva ni la consolidación política de una democracia plena de justicia social (PLATAFORMA ELEITORAL, 1989 *apud* MENEM, 1992, p. 432).

E ainda na mesma plataforma, ao referir-se à necessidade de discutir novamente a linha divisória entre o público e privado:

Resentida la capacidad del Estado como actor central del proceso de acumulación de capital, corresponde impulsar un nuevo proceso que defina con precisión qué servicios y qué áreas geográficas deberán ser cubiertas por la actividad de las empresas públicas y qué servicios pueden ser cumplidos con eficiencia por la actividad privada [...]. Se definirá el rol del Estado para descomprimir al sector público de actividades y funciones que no hacen a su accionar esencial y fortalecer al mismo tiempo sus finalidades sociales (PLATAFORMA ELEITORAL, 1989 *apud* MENEM, 1992, p. 432).

Em segundo lugar, a idéia de “Transformação Nacional” também aparece no próprio projeto de lei nº 23.696/89, enviado ao Congresso Nacional em 14 de julho de 1989, considerando-se que:

Es entonces necesario producir una profunda reestructuración del papel del Estado y de las empresas públicas, con el objeto de hacer una Nación donde se afirme la justicia, la independencia y la soberanía.
En nuestro país, se ha ido produciendo una sucesiva deformación en la distribución de recursos y funciones con la absorción por parte del Estado Nacional de actividades que debieron ser canalizadas tanto a través de las Provincias y las Municipalidades como por los particulares.
Necesitamos revertir en forma drástica dicho proceso, volviendo al federalismo auténtico que consagra nuestra Constitución y transformando también el papel pasivo del sector privado en protagonista activo del proceso de cambio

(MENSAGEM DE CONSIDERAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 23.696/89 *apud* DROMI, 1991, p. 56).

Também havia referência ao ideário de “Transformação Nacional” na posterior discussão do projeto no Congresso Nacional, sendo que a tarefa de emitir um informe sobre ele repousava na Comissão de Assuntos Administrativos e Municipais. Nesse informe, avaliava-se o projeto como fundamental, já que introduzia mudanças profundas na estrutura e no funcionamento do Estado, com o fim de enfrentar, de forma frontal, as deficiências estruturais e, em especial, as deficiências das empresas públicas. A “Transformação Nacional” explicava-se, assim, por meio da estreita relação entre um estado de emergência e uma reforma do Estado. Esta última se justificava e era consequência da primeira. Por sua parte, o presidente da Comissão, o senador nacional Eduardo Menem, trazia à luz o pensamento de Perón de 1954, cuja idéia de intervenção do Estado não devia ser entendida como uma verdade dogmática, senão exatamente o contrário: como uma definição contingente e relacionada com as circunstâncias históricas em que cada momento se vive (MENEM, 1992). Neste sentido, o novo presidente, também se valia do pensamento de Perón para atualizar e aplicar essa ideologia à realidade de 1990:

Por eso la necesidad de la Reforma del Estado. El Estado exige imperiosa y definitivamente una transformación integral y estructural, que deberá reajustarse cuantas veces sea necesario, en la medida en que el proceso de cambio así lo requiera. Lo permanente es la filosofía que inspira la transformación porque fue votada por el pueblo argentino (PERÓN, 1974 *apud* MENEM; DROMI, 1997, p. 36).

Ainda, no discurso do presidente Menem em agosto de 1990, enfatizava-se a importância da reforma como o meio para a “Transformação Nacional”:

La Reforma del Estado es el nuevo proyecto de Nación en el marco de la Transformación Nacional. Es el proyecto que exige la unidad nacional y la participación comprometida y responsable de todos los ciudadanos. [...] significa, sin atenuantes, un cambio de conductas y comportamientos en la relación individuo-Estado que vigorice la libertad y recupere la participación del hombre y de la comunidad (MENEM, 1990 *apud* DROMI, 1991, p. 41-42).

Assim, o novo ideário político definia-se como uma decisão em benefício da Nação e da qual não se teria retorno. O Justicialismo apresentava uma clara e firme decisão nesse sentido, ao mesmo tempo em que enfatizava o risco de não colocá-la em prática, já que sem uma Transformação Nacional e uma profunda reforma do Estado não seria possível superar a grave crise por que atravessava o país. Não se tratava somente de êxito ou fracasso de um

governo, mas do sistema de governo em si, ou seja, do sistema democrático. Ademais, afirmava-se que a reforma do Estado não seria um processo estático, abstrato nem a-histórico; ao contrário, seria um processo dinâmico, concreto e histórico, por meio do qual se transitaria por uma contínua atualização e transformação administrativa, conforme os requerimentos políticos, sociais e econômicos do país. Por tal motivo, a reforma Argentina não responderia a modelos ou receitas universais, senão, que adotaria princípios e métodos próprios em função das características nacionais. Nesse sentido, definiram-se como princípios da reforma do Estado argentino a unidade nacional; o realismo; o planejamento; a participação; a economia popular de mercado⁵; a iniciativa privada; o empresariado estatal conjuntural; as prestações públicas justas e eficientes; a descentralização e a integridade. Por sua parte, os objetivos ideológicos da reforma eram: re-alocar o Estado; re-distribuir a economia; re-organizar o governo; re-converter a descentralização; re-criar o controle; re-instalar o legislativo; re-definir o federal; re-dimensionar o municipal; re-formular o direito e renovar o Estado (MENEM; DROMI, 1997).

Com relação às empresas públicas, o novo governo reconhecia que a administração estatal dos últimos anos era a responsável dos graves problemas econômicos e financeiros, que se refletia em déficits crescentes e em uma má prestação de serviços. Reconhecia-se também que o Estado, ao não contar com a possibilidade de incorporar novas tecnologias nem aumentar a oferta de serviços a novos usuários, estava omitindo de cumprir um dos seus objetivos primordiais qual seja, assegurar o bem-estar social. Tampouco o Estado contava com os recursos necessários para acrescentar a infra-estrutura básica, cumprir eficientemente com as funções indelegáveis de justiça, seguridade interna e defesa exterior, ou realizar as funções que desempenhava conjuntamente com o setor privado (seguridade social, educação e saúde). Enfim, o Estado não contava com os recursos necessários para empreender mudanças econômicas que permitissem superar o atraso e o subdesenvolvimento, expandindo, ao mesmo tempo, as potencialidades nacionais.

Partindo da situação pública constatada e com base na nova ideologia política, o presidente Menem assentou, logo de empossado no governo, as bases do novo modelo econômico mediante a promulgação das leis de reforma nº 23.696/89 e nº 23.697/89 de agosto e setembro de 1989 respectivamente. Nelas se reconhecia e se fazia explícita a falência do Estado Nacional, declarando-se, ao mesmo tempo, o caráter emergencial das medidas que

⁵ A economia popular de mercado fazia referência ao modo de condução econômica e à titularidade dos meios de produção. Era o meio para superar o intervencionismo governamental estabelecendo novas relações entre a liberdade econômica e a presença estatal. Representava também a idéia de novos investimentos e o estabelecimento de uma cultura de trabalho, de liberdade social participativa e de compromisso popular.

decorreriam delas. Ambas as leis alteraram novamente as relações entre o Estado e o setor privado e constituíram-se nos marcos legais para a execução da transformação estatal e a posterior abertura generalizada e desestatização e desregulação da economia.

Enquanto a lei nº 23.696/89 outorgava poderes extraordinários ao Executivo para dispor da mais ampla política de privatizações através de diferentes critérios dentre os que se incluía a conversão da dívida externa, e declarava em estado de emergência a prestação de serviços públicos, a execução de contratos públicos e a situação econômica-financeira da Administração Pública Nacional, a lei nº 23.697/89 enfrentava a situação de crise financeira estatal, autorizando medidas imediatas e temporárias para reduzir o gasto público. Fazendo uso do poder de polícia de emergência do Estado, autorizavam-se outras medidas estruturais como a reforma da carta orgânica do Banco Central, alterando as políticas monetária e financeira; a suspensão de subsídios estatais, de regimes de promoção industrial, de promoção mineira e de Compre Nacional; e a alteração da lei de investimentos estrangeiros favorecendo o ingresso destes capitais no país e situando-os em condições semelhantes aos capitais nacionais.

É de destacar que a lei nº 23.696/89 legislava sobre duas grandes áreas: a cessação de pagamentos por parte do Estado Nacional e a privatização de quase todas as empresas de propriedade estatal. Respalgadas na emergência administrativa, estas áreas justificavam a adoção de medidas de intervenção e habilitavam, em conseqüência, mecanismos excepcionais para a superação da crise. Assim, por exemplo, com relação à primeira, autorizava-se ao Poder Executivo a rescindir contratos que previssem a execução de obras públicas, ou a suspender a execução de sentenças judiciais que demandasse, do Estado Nacional, o pagamento de dinheiro, enquanto que, com relação à segunda, facultava-se ao Poder Executivo a decidir sobre as formas e características que adotaria o processo de privatização como, a intervenção das empresas, a definição de procedimentos, preferências, métodos e quantidade, assim como legislar sobre a participação do capital privado.

A transcendência de ambas as leis de reforma foi, portanto, maiúscula e significativa, uma vez que representou uma real mudança de estruturas entre o público e o privado e permitiu a aplicação do conjunto de reformas estruturais. Dentro destas, a política de privatizações foi, sem dúvida, uma das medidas centrais da reforma do Estado argentino.

3.2 As políticas neoliberais no governo Menem

O lançamento de reformas estruturais no início do governo Menem caracterizou-se por ser uma combinação de políticas de estabilização e de reformas radicais, priorizando a desregulamentação do sistema econômico e o ajuste de contas públicas. Estas medidas, que se encaixavam nos lineamentos do Consenso de Washington, consistiram na abertura comercial da economia, nas privatizações de empresas públicas, na reforma monetária, na desregulação de mercado financeiro, no ingresso massivo de capitais estrangeiros, na liberalização de diversos mercados de bens e serviços, no abandono de promoções industriais e na flexibilização do mercado de trabalho. Tal como expressa Gambina (1999), as reformas estruturais argentinas estiveram marcadas por dois fatos complementares: por um lado, o esgotamento de políticas de curto prazo destinadas a solucionar as dificuldades próprias do padrão de desenvolvimento baseado na expansão do mercado interno, no consumo estandardizado e massivo, na tendência ao pleno emprego, e na forte participação estatal para produzir bens e serviços; por outro, o surgimento das propostas liberais apoiadas por organismos financeiros internacionais e plasmadas no Consenso de Washington, diagnosticando, como a causa dos desequilíbrios atuais, a perda das bases de sustentação do modelo econômico anterior.

O processo de reforma estrutural argentino do início dos anos 1990 incluiu três grandes áreas de política: 1) a reforma do regime comercial e cambiário; 2) a reforma do setor público; e, 3) a reforma do marco regulatório (ver Quadro 1). No entanto, a reforma do setor público foi o eixo das políticas de reforma, centrando-se na privatização de empresas públicas, no restabelecimento do equilíbrio fiscal, na redefinição da relação entre a administração central e as administrações provinciais, e na mudança da estrutura de financiamento do setor público.

Para Bambaci, Saront e Tommasi (2000), a experiência de reforma estrutural na Argentina foi radical e teve sucesso, se comparada com as demais experiências latino-americanas⁶. No entanto, as reformas argentinas foram mudando à medida que se avançava no tempo, sendo que, entre 1989 e 1991, foram orientadas para privatizações, reformas fiscais e liberalização comercial, com o objetivo de satisfazer rapidamente as urgências financeiras

⁶ Os autores analisam as médias dos índices de reformas estruturais que Lora (1997) utiliza para analisar a experiência latino-americana: reforma comercial, fiscal, financeira, trabalhista e privatizações.

estatais. Logo, entre 1991 e 1995, situa-se o maior número de reformas, contando para tal fim de um amplo apoio político e populacional.

Quadro 1: Principais Reformas Estruturais Argentinas (1985-1992)

Situação em meados dos oitenta	Situação a início dos noventa
<i>Regime comercial e cambiário</i>	
1) Controle de câmbio.	1) Mercado livre de câmbio. Plena convertibilidade a partir de 1991.
2) Tarifas nominais altas (média de 32%).	2) Tarifas nominais baixas (média de 10%).
3) Elevada dispersão (mínimo de 0%, máximo de 55%).	3) Baixa dispersão (mínimo de 0%, máximo de 20%).
4) Proibições e restrições quantitativas à importação (52% das importações).	4) Todas as restrições quantitativas foram eliminadas à exceção das correspondentes ao regime automotor.
<i>Setor público</i>	
5) Déficit total alto (6% do PIB) e primário (1.3% do PIB).	5) Superávit total (0.6% do PIB) e primário (2.8% do PIB).
6) Estrutura impositiva regressiva. Baixa pressão fiscal (16.6% do PIB em 1987) por deficiente estrutura arrecadadora.	6) Estrutura impositiva regressiva. Aumento da pressão fiscal (24.1% do PIB em 1992) por ampliação da base impositiva e melhora na arrecadação.
7) Alto número de empresas públicas com posições monopólicas ou oligopolistas em diversos mercados.	7) Massivo programa de privatizações de empresas públicas.
<i>Atividade regulatória</i>	
8) Preços e salários controlados.	8) Preços livres. Indexação proibida. Negociação coletiva de salários com incrementos vinculados a aumentos da produtividade.
9) Taxas de juros reguladas. Controle na alocação de créditos.	9) Taxas de juros livres. Livre alocação de créditos por parte de instituições financeiras.
10) Controle do movimento internacional de capital.	10) Livre movimento de capitais.
11) Lei de contrato de trabalho suspendida. Ativa intervenção do setor público no mercado de trabalho.	11) Restabelecimento do contrato de trabalho. Aumentos de salários condicionados a aumentos de produtividade. Flexibilização das modalidades de contratação temporária.
12) Múltiplos regulamentos nos mercados de bens e serviços.	12) Desregulamentação de diversos mercados de bens e serviços. Exemplo: de produção e distribuição do gás, petróleo, produção e comercialização de produtos agrícolas e comércio exterior.

Fonte: BOUZAS, 1993, p. 10.

Nesta segunda fase, aprovou-se a reforma monetária mediante a sanção da lei de convertibilidade e uma nova carta orgânica do Banco Central; aplicaram-se medidas fiscais, orientadas a concentrar, simplificar e melhorar o sistema e a arrecadação impositiva; executaram-se diversas privatizações, objetivando diminuir ao máximo o tamanho do Estado como produtor no econômico; liberalizaram-se diversos mercados de bens e serviços mediante a supressão de subsídios, controle de preços e benefícios; flexibilizou-se o mercado do trabalho, através de novas regras de contratação e de relação com os Convênios de Trabalho; desregulou-se o sistema financeiro, eliminando restrições ao movimento de capitais, permitindo os depósitos em dólares e autorizando a instalação de entidades financeiras estrangeiras; e reformou-se o sistema previdenciário incluindo administradoras

privadas. Deve-se mencionar, também, a alteração da instituição judiciária em 1990, ampliando o número de membros da Corte Suprema de Justiça de cinco para nove, e a reforma da Constituição Nacional em 1994 introduzindo importantes mudanças nos direitos e garantias dos cidadãos, no sistema político e organização dos poderes do Estado, e no sistema eleitoral⁷. Esta segunda fase de reformas foi, portanto, caracterizada pela estabilidade monetária e expansão econômica, esta última tanto pelo consumo (por causa da estabilização da taxa de câmbio), quanto pelo investimento (graças ao ingresso massivo de capitais estrangeiros). Já a partir de 1995, houve uma desaceleração de medidas pró-reformas, que, se bem se devia ao fato de ter se logrado certa estabilidade econômica, também respondia a uma redução paulatina da legitimidade política com relação às reformas e ao surgimento de forças opositoras. No entanto, a partir da reeleição presidencial, levantaram-se argumentos a favor de uma segunda reforma do Estado ou de reformas de segunda geração, objetivando, basicamente, um ajuste fiscal e um novo redimensionamento do aparelho estatal.

Dentro destas reformas estruturais, o regime de convertibilidade adquiriu fundamental importância, uma vez que acabou definitivamente com uma série prolongada de crises inflacionárias que vinha desvirtuando os preços dos diferentes mercados, ao mesmo tempo em que significou um aumento de confiança internacional para investir no país a partir da estabilização da moeda. A lei nº 23.928/91 que lhe deu origem determinou que o tipo de câmbio nominal fosse fixado à evolução do dólar norte-americano⁸ e se proibia qualquer tipo de indexação, atualização ou revalorização de preços, tarifas, dívidas ou impostos. O Banco Central convertia-se no responsável de manter o nível de reservas, no mínimo, equivalente a 100% da base monetária. Assim mesmo, limitou-se a emissão monetária para financiar déficits fiscais.

Pode-se concluir, então, que após as primeiras medidas reformistas, a Argentina logrou controlar a inflação e recuperar o crescimento econômico (ver Tabela 6). Houve aumento de investimento, de exportações e controle do déficit fiscal, porém a custos de uma maior e crescente vulnerabilidade externa. Na medida em que estas políticas foram transformando a estrutura econômica do país, também foram delineando um aumento considerável da dívida externa, principalmente, devido à alta participação de capitais

⁷ A nova Constituição possibilitou o exercício da reeleição presidencial (utilizado por Menem em 1995), instaurou o sistema de votação direta e de segundo turno e reduziu o período de mandato presidencial de 6 para 4 anos.

⁸ Primeiramente, estabelecia-se a convertibilidade do austral com o dólar em A10.000=US\$1. Posteriormente, mediante o decreto nº 2128/91, criou-se uma nova moeda de curso legal com uma paridade com relação ao austral de \$1=A10.000, e com relação ao dólar de \$1=US\$1. A nova moeda (o peso argentino) entrou em vigência em janeiro de 1992.

estrangeiros a partir das privatizações de empresas públicas argentinas. Além disso, e como consequência do regime de convertibilidade ter fixado a taxa de câmbio nominal e proibido o financiamento dos déficits mediante emissões monetárias, foi-se produzindo, ao longo da década de 1990, uma profunda revalorização da taxa de câmbio real. Assim, o ingresso de capitais externos, seja na forma de investimento direto ou na forma de endividamento, tomou um papel principal para financiar o déficit da conta corrente e para aumentar as reservas a fim de financiar o crescimento interno.

Tabela 6: Indicadores Macroeconômicos Argentinos (1990-1999)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Inflação IPC (var.%)	2314	171.7	24.9	10.6	4.2	3.4	0.2	0.5	0.9	-1.2
PIB	188500	205283	223047	236505	250308	243186	256626	277441	288123	278369
Investimentos	23960	30264	39695	45069	51231	44528	48484	57047	60781	53116
Exportações	17057	15796	15622	16341	18840	23085	24850	27876	30838	30449
Importações	7194	11974	19913	22028	26682	24066	28284	35884	38904	34521
Cta. Cte.	1833	-2861	-8327	-8756	-11486	-3643	-6825	-12286	-14554	-11945
Déficit fiscal (% PIB)	-2.79	-0.90	-0.06	0.32	-0.03	-0.53	-1.93	-1.46	-1.36	-1.68

Fonte: GERCHUNOFF; LLACH, 2005, p. 487-498.

Estes resultados, no entanto, não foram contemplados ou previstos oficialmente quando do início do governo. Defendia-se, naquele momento, a idéia de Transformação Nacional via reforma do Estado e as privatizações para restabelecer as contas públicas e desvincular o Estado das atividades produtivas. Em consequência, o significativo aumento do endividamento externo durante a década de 1990 (ver Tabela 7) é explicado, em grande parte, pelas características que adotou a política de privatizações em um marco de convertibilidade da moeda local e liberalização comercial e financeira. O deliberado ingresso de capitais estrangeiros através da venda de empresas públicas, assim como a ausência de limites para a remissão de utilidades e dividendos ao exterior resultante da eliminação das restrições ao movimento de capitais, e as facilidades das novas empresas privatizadas para realizarem novos endividamentos (com o respectivo aumento dos serviços de dívidas), foram, sem dúvida, fatores que jogaram um papel fundamental no crescente aumento da dívida externa argentina durante a década de 1990, aspecto que será retomado no final do capítulo 4.

Tabela 7: Dívida do Setor Público Argentino (1991-1999)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Crescimento do PIB real (%)	10,5	10,3	6,3	5,8	-2,8	5,5	8,1	3,8	-3,4
Dívida do setor público (% do PIB)	34,8	28,3	30,6	33,7	36,7	39,1	37,7	40,9	47,6
Dívida externa (% do PIB)	34,5	27,7	30,5	33,3	38,4	40,6	42,7	47,5	51,2
Coefficiente do serviço de dívida (%)	33,6	27,5	30,9	25,2	30,2	39,4	50,0	57,6	75,4

Fonte: FONDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2004, p. 19.

Antes de analisar e discutir as características que adotou o programa de privatizações argentino, e com o intuito de formar-nos de um marco referencial prévio para analisar, de forma mais exaustiva, um dos setores de serviços públicos transferidos (as telecomunicações) são discutidos, à continuação, os conceitos teóricos, empíricos e práticos que envolvem toda política de privatização, assim como também, são observadas duas experiências internacionais que se tornaram paradigmáticas quanto a esta prática de transferir empresas estatais.

3.3 Privatizações: a questão da eficiência e da regulação

Consensualmente, as privatizações circunscreveram-se dentro do questionamento ao modelo de intervencionismo estatal do tipo Estado de Bem-Estar ou Desenvolvimentista e se tornaram em aspecto-chave de transformação estatal nas últimas décadas do século XX. Na maioria dos países que adotou este tipo de “remédio estatal”, as privatizações surgiram como uma alternativa ou como a melhor alternativa para equilibrar as contas públicas, dados os elevados gastos públicos, estoques de dívida externa e falta de financiamento.

Como resultado da ampla repercussão e uso deste tipo de práticas foi-se construindo paralelamente uma espécie de marco teórico sobre privatizações envolvendo certas questões que, em princípio, deveriam ser abordadas ou pensadas de forma prévia, caso o Estado decida-se por uma política de privatizações. Partindo de que as privatizações se assentam em princípios que supõem a desmonopolização de setores tradicionalmente estatais, o aumento da eficiência na prestação dos serviços e na alocação de recursos, a obtenção de financiamento privado para investimentos públicos e uma importante diminuição do gasto estatal, chegou-se à convenção de que determinados aspectos econômicos devem ser tratados de forma antecipada à implementação de uma política de privatização. Neste sentido, e de acordo com a

literatura e com as experiências internacionais, estes aspectos referem-se a reordenamentos prévios nas empresas, ao planejamento e desenho de marcos regulatórios, ao estabelecimento de metas de produtividade e investimento, à consideração da proteção dos trabalhadores e consumidores e ao tratamento das barreiras de entrada no setor a ser privatizado.

No entanto, uma das questões mais discutidas e examinadas com respeito à política de privatizações tem sido a questão da eficiência das empresas. Em consequência, diversos estudos empíricos foram realizados para testar o que a política de privatizações advogava quando se referia ao aumento da eficiência econômica e comparou-se o desempenho de empresas públicas e privadas, quando realizando atividades semelhantes. A busca por uma apreciação geral ou universal sobre quais bens ou serviços deveriam ser mantidos em sua órbita atual (estatal ou privada) e quais deveriam ter sua propriedade transferida (mediante privatização ou nacionalização), tornou novamente o assunto polêmico e amplamente discutido, tanto no âmbito político quanto no acadêmico.

Nesta instância, é bom recordar duas coisas: 1) a natureza diferente de ambos os tipos de empresas; e 2) o conceito de eficiência. Com respeito à primeira, sabe-se que, se por um lado, a lógica da empresa privada consiste em maximizar utilidades seguindo os princípios do lucro e do desempenho, a empresa pública enfrenta uma lógica diferente: é instrumento de política pública e unidade empresarial e seu desempenho é avaliado no âmbito governamental, e não no mercado. No que tange à eficiência, sabe-se que a mesma pode ser expressa em três níveis: 1) eficiência produtiva, que significa produzir ao menor custo unitário; 2) eficiência alocativa, que significa produzir a preços equivalentes dos custos marginais; e 3) eficiência dinâmica, que significa substituir processos produtivos custosos por outros mais baratos ao longo do tempo.

Segundo Donahue (1992), a organização privada com finalidade lucrativa é, potencialmente, uma instituição superior para produzir eficientemente. Entretanto, mais importante do que a decisão entre propriedade pública ou privada parece ser o grau de competitividade dos setores onde essas empresas operam. Nas palavras de Devlin (1993), fazendo referência às observações de Vickers e Yarrow (1988): “*De hecho, lo que realmente importa para que la administración de las empresas sea eficiente es la estructura del mercado (si es competitivo o no), y no tanto la propiedad per se.*” (DEVLIN, 1993, p. 162).

Além disso, Donahue considera que o tema da eficiência passa para um segundo plano quando ela é considerada como apenas uma das dimensões de uma qualidade maior: a responsabilidade. Esta difere quando recai sobre proprietários ou agentes contratados para cumprir determinadas funções, ou seja, em princípio, a responsabilidade relacionar-se-ia,

primeiro, com a questão de propriedade e logo com a eficiência. Assim, por um lado evidenciou-se que um proprietário, ao estar vinculado diretamente com a geração e distribuição dos lucros, assumirá uma responsabilidade maior com seu negócio do que uma outra pessoa que não tivesse acesso direto a eles. Esta responsabilidade lhe é imposta, por sua vez, pela competição, tendo o cliente ou demandante a opção de escolher outros empresários que trabalhem com o mesmo ou semelhantes bem ou serviço, considerando preços e qualidade. Em outras palavras, o indivíduo, ao deter direitos de propriedade em uma empresa que concorre livremente com outras, possui incentivos para aumentar a responsabilidade, a produtividade e a eficiência, sendo a sua recompensa o lucro e a manutenção ou expansão de sua posição estratégica no mercado. No entanto, tem-se exaltado que no caso de grandes empresas privadas, onde a propriedade é dispersa, a administração é delegada a terceiros e a supervisão sobre eles não é regularmente controlada por acionistas, existe a possibilidade dos administradores perseguirem outros fins, não sendo necessariamente aqueles que maximizem as utilidades.

Por outro lado, evidenciou-se que a responsabilidade dos contratados para desempenhar funções em empresas públicas torna-se, por natureza, mais vulnerável devido ao envolvimento e à confrontação entre interesses individuais e coletivos. Os funcionários de empresas públicas sentem-se, muitas vezes, seduzidos pelo poder no governo, afastando-se dos objetivos coletivos na busca dos seus próprios interesses. Segundo Donahue (1992), a dispersão de responsabilidade nestas empresas torna-se uma característica essencial do domínio público e abre o espaço para a burocracia. Neste sentido, o autor citando a Weber, sintetiza as três características de uma organização burocrática: 1) as funções são claramente definidas; 2) a autoridade é limitada e hierarquizada; e 3) os procedimentos, direitos e encargos são formalizados, sendo a responsabilidade do burocrata permanente, sujeita à contínua redefinição e limitada pela relação de autoridade e não pela execução de uma tarefa (DONAHUE, 1992, p. 59). No entanto para ambos isso não significa nem dá razões suficientes para acreditar que todas as empresas privadas são anti-burocráticas, nem que sempre aumentarão a sua responsabilidade e, em conseqüência, a sua eficiência. Tudo dependerá novamente do ambiente no qual estão operando, ou seja, da existência ou não de incentivos, das regras de conduta dentro e fora da empresa, de competidores existentes ou potenciais no mercado, e das regulações estabelecidas no setor.

Nessa direção, então, pressupõe-se que, em mercados competitivos, as firmas privadas são mais eficientes do que as públicas, dado que supõem a presença efetiva ou potencial da concorrência. Corroborando esta idéia, Florissi (2004) alega que diversos trabalhos

acadêmicos já demonstraram a tendência de maiores incentivos em mercados competitivos, o que significa dizer que empresas públicas e privadas nem sempre estão sujeitas aos mesmos incentivos. Nesses mercados evidencia-se uma tendência a melhores resultados no ambiente privado. Por sua parte, Donahue (1992) reúne diversos estudos empíricos que avaliam o grau de eficiência na prestação de determinados serviços administrados por organizações públicas e privadas em um mesmo mercado⁹. Dos estudos comparados, o autor chegou à seguinte conclusão: quando se está em presença de mercados competitivos e decide-se privatizar empresas mediante contratos que sejam claramente definidos e especificados com a possibilidade de exigir-se seu cumprimento, é possível presumir a superioridade da eficiência privada para a execução de serviços públicos. Presume-se também, que a ação pública tornar-se-á mais ágil, eficiente e responsável. E mais,

Aplicar meios privados com finalidades públicas pode de imediato aliviar a carga sobre os contribuintes, gerar mais informação para facilitar as opções públicas e reservar a atenção dos administradores públicos para outros deveres que *não* podem ser delegados (DONAHUE, 1992, p. 94-95, grifo do autor).

Já no caso contrário, ou seja, quando não se está em presença de mercados competitivos e sim, de oligopólios ou monopólios, o pressuposto anterior deixa de ser válido. Nestes casos, tanto as empresas públicas quanto as privadas podem ser eficientes ou não, e no caso de ocorrer privatizações, requerer-se-á uma maior atenção à questão da regulação governamental prévia e posterior no setor transferido ou que envolve empresas transferidas. Florissi (2004) nos lembra ademais que a maioria das indústrias de serviços de utilidade pública, como energia, gás, telecomunicações, rodovias, dentre outras, são monopólios naturais, o que significa que apresentam, nas palavras do autor, “[...] economias de escala em todo o segmento relevante da curva de oferta.”, ou que se caracterizam “[...] pela presença de altos custos fixos nos seus respectivos processos produtivos.” (FLORISSI, 2004, p. 166). O fato de se conhecer este tipo de estrutura, já representa uma ameaça de entrada para o setor, o que por si só, deixa de assegurar condições competitivas na indústria. Nestes tipos de mercados, a concorrência é limitada ou inexistente. Isso quer dizer que, no caso de transferir-se este tipo de indústrias para o setor privado, não estaria garantido o aumento da eficiência já que seu principal incentivo para a eficiência seria a presença de concorrentes. Por tanto, o autor chama novamente a atenção à fundamental atuação dos governos para estabelecer políticas de concorrência eficazes, e, assim, estimular um ambiente propício para potenciais

⁹ Os estudos considerados tratam sobre o serviço de coleta de lixo, transporte aéreo australiano, transporte ferroviário canadense, transporte de ônibus dos Estados Unidos, serviços de água e energia elétrica, entre outros.

companhias interessadas em participar do setor. Entre os objetivos básicos da atividade regulatória Florissi (2004) menciona: 1) a consideração da proteção de consumidores em relação a preços e qualidade; 2) a promoção da eficiência; 3) assegurar que as empresas possam se auto-financiar operando eficientemente; 4) assegurar o cumprimento de eventuais políticas públicas; 5) assegurar que o regime como um todo seja sustentável. Em suma, os regimes reguladores devem “[...] recriar os incentivos competitivos ausentes no mercado.” (FLORISSI, 2004, p. 167).

Contudo, além dos incentivos de eficiência, de competição e de tendência a mercados competitivos não regulados, o Estado pode priorizar objetivos de caráter social, e considerar, em consequência, os aspectos distributivos da política econômica. Nestes casos, pode resultar a preservação de órgãos reguladores até mesmo em mercados competitivos, ou inclusive, a manutenção da propriedade estatal de empresas, mesmo quando a eficiência privada se evidencie melhor do que a pública. Os motivos de distribuição muitas vezes tornam ineficazes os mecanismos para avaliar a relação custo-benefício de empresas ou setores, já que o Estado passa a priorizar a proteção de indivíduos com escassos recursos e a desenvolver certas atividades para oferecer preços acessíveis e compatíveis com as rendas dos setores mais limitados da população, ou seja, ao invés de se oferecer preços reduzidos para maiores consumos, oferecer-se-ia preços reduzidos para menores consumos, priorizando a população de mais baixa renda.

Pode-se dizer, a modo de conclusão, que tendo em consideração as justificativas e evidências aqui citadas, resulta difícil, complexo e até pouco conveniente formar uma opinião conclusiva com respeito à superioridade da eficiência em empresas privadas ou públicas, pois a conclusão dependeria das características de cada setor e dos objetivos traçados para eles (por exemplo, eficiência produtiva ou distributiva). Além disso, os estudos empíricos são específicos, pontuais e limitados a determinadas variáveis, métodos e técnicas de avaliação, obtendo, em consequência, resultados que são muitas vezes insuficientes para serem universalizados. No entanto, permite-nos realizar certas observações, como foram as observações anteriores.

Com respeito à regulação dos setores transferidos, pode-se acrescentar o que Devlin (1993) considera como aspectos inevitáveis a serem tratados em uma política de privatização para que o êxito seja alcançado. Com êxito, refere-se ao aumento da equidade social e a melhoria do bem-estar social. Na realidade, uma privatização tem sentido para o autor se há possibilidades de lograr êxito nesse sentido. Portanto, a ênfase está focada em cinco considerações-chave para elevar os benefícios sociais por meio das privatizações:

- 1) Lograr a maior transparência no processo;
- 2) Realizar esforços sistemáticos para maximizar o preço de venda;
- 3) Destinar as receitas das privatizações para fundos que fomentem e desenvolvam aspectos sociais;
- 4) Compensar justamente os trabalhadores caso sejam desempregados como consequência da privatização;
- 5) Criar uma regulação efetiva e direta do preço e de qualidade do serviço, em especial, onde as empresas possuam poder de influenciar no mercado.

Em concordância com as observações de Donahue (1992) e Florissi (2004), discutidas anteriormente, Devlin (1993) enfatiza que os efeitos positivos das privatizações em setores de serviços públicos que apresentam um alto valor em bens de capital e/ou tendências a gerar externalidades macroeconômicas, estarão fortemente condicionados às capacidades governamentais para regular eficientemente os mercados transferidos. Dependerá em grande parte deles, o êxito das privatizações sobre os benefícios sociais. Nesse sentido, então, o autor enumera algumas condições para que a regulação seja efetiva:

- 1) O marco regulatório deve ser definido e criado com anterioridade à privatização para que o governo possa testar e corrigir os problemas operacionais que o sistema ocasiona, ainda quando sendo de propriedade estatal;
- 2) O sistema de regulação deve ser desenhado, em preferência, de forma prática e simples, com normas impessoais, bem definidas, coerentes às capacidades dos futuros reguladores e compreensíveis tanto para estes, como para acionistas e consumidores;
- 3) O sistema de regulação deve ser flexível para adaptar-se à evolução tecnológica dos setores transferidos. Isso evitaria que a revisão oficial do marco regulatório se realizasse de forma freqüente, sendo preferente revisá-lo em períodos mais amplo de tempo;
- 4) Deve ser incluída a consideração da eficiência dinâmica;
- 5) Os órgãos reguladores devem ser instituições públicas autônomas, com membros tecnicamente qualificados e engajados a esta única função, não lhes sendo permitido trabalhar na indústria regulada, ao menos depois de um período de tempo considerável;
- 6) Deve criar-se um marco legal específico para cada tipo de indústria, incluindo, claramente, as sanções que lhes corresponderiam às empresas que não cumprissem com as metas e exigências previamente pautadas.

Finalmente, deve ser mencionada a questão da assimetria de informação existente na relação regulador-monopólio, pois é sabido que empresas monopolísticas, monopolizam também a informação do setor. Em consequência, conseguem vender seus produtos ou serviços a preços superiores dos custos marginais, obtendo, desta forma, margens de utilidades que não sempre se traduzem em eficiência na alocação. O principal problema que enfrenta o ente regulador é, portanto, conhecer os custos reais do setor com o objetivo de estabelecer-lhes os preços máximos aos que poderão ser vendidas as produções ou prestados os serviços, evitando, dessa forma, que a reserva de informação seja prejudicial para os consumidores, ou seja, que as ineficiências industriais não sejam transferidas para eles.

No entanto, a assimetria de informação pode permanecer mesmo privatizada a empresa monopólica e surgir, inclusive, mediante os métodos de transferências escolhidos para transferir a propriedade. Nos casos em que se utiliza a licitação ou o concurso público, por exemplo, pode acontecer que algum grupo interessado na privatização, e já vinculado à empresa a ser transferida, forme colusões com outro/s interessado/s, reservando-se as informações e conseguindo tornarem-se os adjudicatários da empresa ao utilizarem destas vantagens competitivas. Nestes casos, o método de transferência deixa de ser competitivo e há a possibilidade de que o consórcio ganhador mantenha a reserva de informação após a transferência. Finalmente, pode caber a possibilidade por motivos políticos ou estratégicos, de acordos, preferências ou mesmo colusões, entre o próprio governo e determinados grupos participantes.

Como corolário do que foi discutido anteriormente pode-se extrair uma lógica na seqüência do processo de privatização. A princípio, não haveria nenhum motivo para impedir que a política de privatizações abrangesse setores de serviços públicos ou monopólios naturais, desde que o Estado, como formulador e executor da política, tivesse transformado previamente o setor para ser transferido sob um ambiente mais competitivo. Isso evitaria um dos principais efeitos não buscados mediante a privatização que é a transferência de monopólios estatais para monopólios privados, já que entre seus objetivos está a diversificação da propriedade e não a concentração de capital. Em relação a isto, Dweck (2000) expressa que, para garantir a maximização dos benefícios dos consumidores, o programa de privatizações deve privilegiar os setores cuja concorrência seja viável, e em última instância, setores onde a competição de oferta não seja fatível e exija uma estimulação prévia da concorrência. Como na maioria dos casos os setores que não se caracterizam pela competição e sim, por uma oferta limitada e quase exclusiva do Estado, são os monopólios naturais, estes costumam ser transferidos em um estágio posterior no processo de

privatização. As razões desta seqüência lógica de transferência podem encontrar-se, além de no tempo necessário para ambientar o setor com condições competitivas, no tempo natural e paulatino que o processo de mudança demanda das pessoas envolvidas para amadurecer os efeitos das primeiras privatizações e aceitar e apoiar a transferência dos serviços públicos, sejam estes consumidores ou agentes que intervirão no processo. Portanto, pode delinear-se uma espécie de preferência seqüencial em todo processo privatizador, começando por transferirem-se setores industriais, financeiros e comerciais e, posteriormente, empreender a transferência de serviços públicos, caso seja desejado. Esta seqüência pode ser verificada nas experiências de países como o Chile e a Inglaterra, que se tornaram paradigmas mundiais quanto à política de privatização e que, por tal motivo, são observados à continuação.

3.4 Experiências internacionais de privatização

Após discutirmos as questões relacionadas à política de privatização, analisaremos como elas foram aplicadas nos dois países que se tornaram, ao mesmo tempo, pioneiros e paradigmáticos com relação às privatizações. Tanto a experiência chilena quanto a inglesa vinculam-se ao surgimento do pensamento neoliberal: no Chile, foi com a chegada ao poder do general Augusto Pinochet em 1973, e na Inglaterra, quando assumiu o governo a primeira ministra Margaret Thatcher em 1979. A partir de então, serviram de referência, ou pelo menos foram consideradas pelos restantes países que adotaram este tipo de política. Em seguida encaminharam-se nessa direção, os Estados Unidos com Ronald Reagan em 1980. A idéia desta seção é, portanto, sinalizar as principais características dos dois programas de privatizações, assim como a seqüência do processo seguida por ambos os países.

Deve-se assinalar que, embora a idéia de privatizar fosse inicialmente adotada por governos conservadores, o fenômeno estendeu-se rapidamente para outras linhas partidárias, como foi o caso da França e da Itália durante governos de coalizões, da Espanha com o Partido Socialista, do México com o Partido Revolucionário Institucional e dos países ex-comunistas, entre outros. Além das diferentes tendências ideológicas dos partidos políticos, sabe-se também que tanto países desenvolvidos quanto países subdesenvolvidos têm concebido a política de privatizações, a partir dos anos 1980, como uma política econômica integrante de uma reforma maior, a reforma do Estado. Os diferentes graus de intervenção

estatal determinaram, para cada caso, formas diferentes na condução dos processos privatizadores, mas todos eles, independentemente do país e do momento, atuaram em uma mesma e clara direção: a redução da participação do Estado na economia.

Na América Latina e o Caribe, o movimento privatizador teve lugar a partir da crise da década de 1980, à exceção do Chile. A difusão da política e o apóio de organismos financeiros internacionais foram fatores que jogaram um papel importante. Empreenderam ações neste sentido, Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia, Peru, Paraguai, Equador, Colômbia, México, Guatemala, Panamá, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Guiana, Jamaica, El Salvador, Honduras e Costa Rica. Por volta dos anos 1990, as privatizações já eram entendidas como uma importante ferramenta de reformas, visando definir novamente a estrutura e as funções do Estado, nascidas do projeto de desenvolvimento econômico predominante no século XX, o modelo de industrialização por substituição de importações.

3.4.1 A experiência chilena

A partir de 1973, com o golpe de Estado que substituiu o governo socialista de Salvador Allende, o regime militar encabeçado por Pinochet, empreendeu um profundo processo de reformas institucionais no país, enfatizando a propriedade privada, as privatizações¹⁰ e a liberalização dos mercados, inclusive o financeiro, como mecanismos coerentes de descentralização econômica. No âmbito intelectual, a nova concepção de Estado encontrava fundamento no pensamento neoliberal, que se associava à doutrina que Hayek e Friedman preconizavam por esses tempos.

Durante boa parte do século XX o Chile tinha atravessado várias etapas de engrandecimento e expansão estatal, ao ponto de o Estado converter-se no principal gerador e concentrador de riquezas e administrador de expressivas partes das atividades econômicas¹¹. A *Corporación de Fomento* (CORFO) foi a principal instituição que deu sustento e

¹⁰ O programa de privatizações foi formulado por um grupo de economistas chilenos, conhecidos como *los Chicago Boys*. O fato de terem realizado estudos nos Estados Unidos, na Universidade de Chicago, formou-os com a nova visão monetarista. Dele era tomado o estabelecimento de um rigoroso programa fiscal no desenho das privatizações.

¹¹ No período pós-Depressão, foram criadas as maiores empresas estatais, como a *Empresa Nacional de Telecomunicaciones* (ENTEL), a *Empresa Nacional de Minería* (ENAMI), a *Empresa Nacional de Petróleo* (ENAP), a *Línea Aérea Nacional* (LAN), a *Empresa de Comercio Agrícola* (ENA), a *Empresa Marítima del Estado* (EMPRESMAR), e outras, mas destacando-se de sobremaneira a CORFO que, criada em 1939, foi a empresa responsável da expansão e do controle exercido pelo Estado sobre a economia.

movimentação à economia chilena, atuando como instituição financeira e como uma ferramenta-chave para o desenvolvimento do país. A partir da década de 1960, o número de empresas controladas pelo Estado aumentou consideravelmente.

Segundo Hachette e Lüders (1992), a quantidade de empresas relacionadas à CORFO antes de iniciar-se o processo de privatizações, era de 571 em 1973, das quais 228 estavam sendo subsidiadas de forma direta ou indireta por ela, 325 eram intervindas pelo Estado, e 18 eram bancos. Ademais, existiam outras 25 empresas estatais incluindo a *Corporación Nacional del Cobre* (CODELCO), o *Banco de Chile* e o *Banco de Santiago*, somando um total de 596 empresas estatais ou administradas pelo Estado. Ao iniciar o processo de privatização, o total de empresas públicas representava um 39% do PBI, com altas participações dos setores de serviços públicos, de serviços financeiros e de mineração. Após o período de privatizações, esta participação caiu para 16% do PBI em 1989, restando somente 45 empresas estatais ou administradas pelo Estado. Entre elas, o maior número de empresas transferidas ou dissolvidas foram as relacionadas à CORFO: de 571 ficaram somente 24 novas subsidiadas.

Entre 1974 e 1990, o programa foi dividido em duas fases que seguiram uma seqüência lógica de transferência, embora alguns estudos considerem somente a última, que se corresponde à privatização dos serviços públicos. Cada fase, por sua vez, apresentou duas etapas com objetivos, alcances e métodos diferentes. De modo geral, os objetivos do governo durante a primeira fase (1974-1979) consistiram no estabelecimento de um novo sistema institucional com predomínio do setor privado, e de políticas de estabilização e equilíbrios macroeconômicos. Estes respondiam à severa recessão que o país atravessava quando da posse do governo, apresentando indicadores econômicos preocupantes¹². As medidas adotadas fizeram como que o país experimentasse um inesperado crescimento que foi chamado de “milagre chileno”, e relacionado à estabilização e abertura da economia e à venda de ativos estatais.

As privatizações da etapa inicial (1974) consistiram em devoluções, aos seus donos privados, das empresas que tinham sido requisitadas ou que receberam intervenção da administração Allende. Para isso, o governo, previamente, regularizou a situação financeira das empresas e autorizou créditos especiais para dotá-las de capital de giro. Em troca disto, o governo exigiu a manutenção de um determinado nível de emprego, competitividade e

¹² Em 1973 a taxa de crescimento chilena era negativa (-5,6%), a inflação de 441% anual, os gastos do setor público representavam 44,9% do PIB, enquanto o déficit fiscal era de 24,7% do PIB e a dívida externa tinha crescido 4.406% somente nesse ano.

investimentos. A valoração das 325 empresas devolvidas ascendia a 1 bilhão de dólares. A partir da segunda etapa (1975-1989) privatizaram-se as empresas públicas não tradicionais, ou seja, aquelas adquiridas pelo Estado em administrações anteriores. Incluíram-se nesta etapa, companhias financeiras, indústrias, comércios, distribuidoras e outras corporações, a exceção das empresas públicas criadas por lei e que eram, na sua maioria, monopólios naturais. As receitas alcançadas com estas transferências resultaram ser de aproximadamente 1,2 bilhão de dólares, sendo os métodos mais utilizados, a liquidação, a licitação pública e a venda direta¹³. Também foram privatizadas grandes extensões de terras agrícolas e áreas sociais como saúde, fundos de pensão e moradia. A primeira fase foi complementada com mudanças na estrutura tributária e de regulação, com o objetivo de maximizar ainda mais a receita fiscal. Contudo, como conseqüência da crise financeira de início dos oitenta, a maioria das empresas recentemente privatizadas regressou transitoriamente ao controle estatal.

Enquanto na primeira fase os objetivos eram de mudança institucional, estabilização e equilíbrio macroeconômico, na segunda (1985-1990) os objetivos do governo Pinochet passaram a ser de recuperação, ajuste e consolidação econômica. Segundo Hachette e Lüders (1992), o objetivo de maximização de receitas foi substituído pela distribuição da propriedade. Assim, em 1985, privatizaram-se mediante licitações públicas, as empresas não tradicionais transferidas transitoriamente ao controle estatal, uma vez que tinham diminuídos os efeitos da recessão. A diferença da primeira fase, desta vez, o Estado não outorgou créditos e exigiu-lhes a comprovação de solvência financeira. Para privatizar as grandes entidades financeiras e as administradoras de fundos de pensões utilizou-se do “capitalismo popular”. Aberto para o público em geral, estabelecia limites na quantidade de ações a adquirir por pessoa, além de outorga-lhes créditos sem juros e créditos tributários para incentivar a participação. Este mecanismo objetivava a máxima distribuição da propriedade na sociedade. O contexto também tinha mudado, e o interesse estrangeiro fez-se presente ao poder pagar as

¹³ Em geral liquidaram-se empresas sobre as quais se projetavam prejuízos operacionais ou quando os preços dispostos a pagar eram inferiores aos valores estimados da liquidação. Por sua parte, a licitação objetivava maximizar o preço de transferência oferecendo maiorias acionárias. No entanto, no setor financeiro estabeleceram-se limites para adquirir ações que posteriormente foram eliminados, o que acabou gerando uma profunda concentração de propriedade em poucos conglomerados. Outra conseqüência não buscada resultou do uso generalizado do crédito. Dado que se permitia o pagamento à vista ou parcelado, surgiram grupos de indivíduos que especularam financeiramente com as compras das empresas. Participavam das privatizações pagando as primeiras parcelas e o restante financiava-o com créditos estatais que eram garantidos com as próprias ações que estavam sendo adquiridas. Ao mesmo tempo, a rápida valorização das ações na Bolsa de Valores gerava-lhes altos ganhos de capital que eram utilizados novamente para participar de outras licitações, pagando e financiando-se da mesma forma. O alto grau de monetização de ativos gerado que foi gerado, foi aproveitado por esses grupos que se expandiram e beneficiaram-se rapidamente, possuindo o controle das maiores empresas público. Finalmente, a venda direta predominou em empresas pequenas nas quais resultava mais custoso realizar o processo de licitação. Também, quando se estimava que os preços das ofertas resultariam inferiores aos mínimos exigidos.

ações licitadas com títulos de dívida externa chilena. Dessa forma, os capitais estrangeiros adquiriram conjuntamente com companhias nacionais, os pacotes acionários de importantes conglomerados como a *Compañía de Petróleos de Chile* (COPEC) e a *Compañía Cervecerías Unidas* (CCU).

A última etapa (1986-1990) foi a mais polêmica, já que se decidiu privatizar as grandes empresas públicas tradicionais criadas ou nacionalizadas por lei. Eram as empresas de serviços públicos e de infra-estrutura, como o transporte, energia, telecomunicações, portos, gás, água, ferrovias, entre outras. Apesar de não ter contado com um grande apoio para serem privatizadas no início do processo, puderam ser vendidas posteriormente, já que foram desenhadas estrategicamente. Adotaram-se medidas prévias, como a transformação jurídica, a racionalização administrativa e ajustes tarifários, assim como se decidiu pela transferência progressiva. Os métodos aplicados foram diversos, destacando-se o chamado “*capitalismo laboral*” ou trabalhista no qual, à diferença do “*capitalismo popular*”, vendiam-se as ações diretamente aos trabalhadores da empresa, entre 5% e 10% por pessoa. Para o pagamento, os empregados contavam com um adiantamento em conceito de indenização. O principal objetivo do “*capitalismo laboral*” era conseguir o apoio dos trabalhadores, além de contribuir a uma maior distribuição da propriedade. Também se utilizou do mercado de capitais para transferir as empresas, realizando-se licitações de forma gradativa. Oferecia-se primeiro uma porcentagem do capital acionário; uma vez vendido oferecia-se outra porcentagem e assim até transferir-se 100% do capital¹⁴. Finalmente, a receita obtida por estas privatizações alcançou 1,4 bilhão de dólares, que somadas a todas as receitas do período 1974-1989, resultaram numa arrecadação ao redor dos 2,5 bilhões de dólares.

De forma geral, a experiência chilena logrou seu objetivo, já que, ao finalizar o processo de privatização, o governo havia reduzido significativamente o tamanho do Estado e sua atuação empresarial, abrindo o espaço para que o setor privado se tornasse o principal motor do crescimento econômico. Os fundos providos das transferências destinaram-se para projetos econômicos e sociais, importantes investimentos e diminuição do endividamento externo. Houve um aprendizado por parte do governo tanto na questão financeira e de créditos como na forma de transferir empresas de forma gradativa. Transferiram-se todas as empresas tradicionais, a exceção da CODELCO, a maior empresa de exploração de cobre e a maior riqueza do país, ficando, por questões estratégicas, de propriedade estatal.

¹⁴ Uma exceção desta progressividade foi na companhia de telefones que licitou diretamente 51% do seu capital.

3.4.2 A experiência inglesa

Da mesma forma que Chile, a Inglaterra experimentou um conjunto de mudanças institucionais a partir de 1979, quando Margaret Thatcher assumiu o poder. A idéia subjacente era eliminar o antigo modelo político-social-econômico, abandonando o Estado do Bem-Estar social e as políticas keynesianas de pós-Segunda Guerra Mundial. O velho Estado seria substituído por um novo, mais próximo dos ideais liberais. Acreditava-se que o retorno aos princípios de livre mercado e do individualismo restaurariam a dinâmica de acumulação capitalista. Quanto ao tamanho do Estado, o governo exaltava os benefícios de um Estado mínimo mediante a liberalização econômica, a privatização de empresas públicas, a redução da participação estatal nas decisões empresariais e o estabelecimento de novas relações sociais. Estas propostas surgiram na Inglaterra como as melhores soluções diante da fraqueza e do fracasso do governo trabalhista anterior perante o evidente esgotamento de modelo.

O programa de privatização inglês foi formulado por acadêmicos ingleses e membros do Partido Conservador e conteve uma alta carga política-ideológica. Esta consistia na desarticulação do movimento sindicalista que tinha sido fortemente consolidado ao longo do tempo e atingido um alto poder de influência no governo e na sociedade. Economicamente, se apontava para uma economia de mercado, estimulando a iniciativa privada, incrementando a competição e melhorando a eficiência das empresas. Significava, também, o aumento das receitas, a diminuição do déficit público e a redistribuição da renda e da riqueza.

O processo de privatização inglês também apresentou uma seqüência lógica de transferência e transitou por duas etapas. A primeira, entre 1979 e 1983, identifica-se com o primeiro mandato de Thatcher, e a segunda, a partir de sua reeleição, entre 1983 e 1990. Inicialmente privatizaram-se empresas que se desenvolviam em ambientes competitivos ou não monopolizados, apresentando algumas delas, bons índices de lucratividade. Também se privatizou uma considerável quantidade de terras e propriedades estatais. Uma vez realizadas estas transferências, obtido o apoio e sendo Thatcher reeleita, empreendeu a segunda etapa de privatizações transferindo-se as empresas chamadas de estratégicas, por envolverem os serviços de utilidade pública: telefonia, gás, água e eletricidade. Uma característica que fará diferença com a posterior experiência argentina é de que todo o processo privatizador inglês foi aprovado no Congresso. Segundo Jorge (1994), a legislação foi utilizada como

instrumento de garantia, evitando que a transferência de monopólios estatais fosse entregue a monopólios privados.

Em ambas as etapas, o governo fez uso de diversos métodos. Durante a primeira, praticou-se a venda direta para empresários privados, a venda através do mercado acionário oferecendo-se ações na Bolsa de Valores, e a transferência do controle para funcionários membros da administração e pessoal empregado. Esta última prática deu início ao *Peoples Capitalism* na Inglaterra, ou capitalismo popular, que, conjuntamente com a venda de imóveis a inquilinos¹⁵, era guiado pelo objetivo político de obter um amplo apóio com relação às privatizações e eliminar qualquer tipo de resistência social, ademais de formar uma base eleitoral para futuras candidaturas do partido conservador. Entre as empresas mais importantes transferidas, encontravam-se a *National Freight Corporation* pertencente ao setor do transporte rodoviário, a *British Aerospace*, a *Britoil*, e a *Cable & Wirelles*. Durante a segunda etapa, o capitalismo popular adquiriu uma maior expressão, ao permitir que diferentes parcelas da população participassem do processo de privatização. A finalidade era evitar a concentração de capital, dispersando a propriedade das empresas públicas nos diferentes estratos econômicos. Assim, intervieram no processo, trabalhadores, usuários, empresários e público em geral. Nesta etapa, transferiram-se duas grandes empresas do serviço público inglês: a *British Telecom* e a *British Gás*, em 1984 e 1986 respectivamente. Em ambos os casos, o governo priorizou e articulou os interesses dos grupos envolvidos (membro de direção, sindicatos e usuários) para evitar possíveis oposições. Transformaram-se os conselhos diretores em conselhos administrativos privados, ofereceram-se descontos nos preços das ações se eram adquiridas por trabalhadores, e descontos nas contas do gás ou telefone dos usuários interessados em participar das transferências. No entanto, e diante da possibilidade de futuros ajustes tarifários, o governo limitou os aumentos de tarifas determinando preços máximos nos contratos de transferência.

Em geral, quase todas as empresas inglesas foram submetidas a medidas pré-privatização, que incluíam mudanças de estatutos, reestruturações empresárias e saneamentos financeiros. Também se produziram demissões e reduções salariais, que em alguns casos foram significativas, como na *British Airway*. Estas medidas buscavam tornar as empresas mais atrativas para conseguir um maior número de aderentes e interessados em participar da privatização. Como ente regulador, criou-se a *Goldem Share*, cuja principal finalidade era

¹⁵ Na venda de imóveis, o governo outorgou importantes descontos segundo o tempo de alocação. Ao concluir estas transferências, o 75% da população inquilino era proprietário de algum imóvel público. Estima-se que mais de 1 milhão de casas foram vendidas até 1986 arrecadando ao redor de 10 bilhões de libras esterlinas (JORGE, 1994).

controlar as porcentagens de participações acionárias individuais. Evitava-se, com isto, que cada investidor privado superasse os limites máximos de posse estabelecidos, assim como cuidar que a maioria acionária não ficasse em mãos de estrangeiros.

Pode-se concluir então, que com relação a seus objetivos, o programa inglês obteve bons resultados. Politicamente desarticulou-se a força trabalhadora e a propriedade dos ativos públicos foram dispersos na sociedade, principalmente a partir da privatização da *British Telecom*. Economicamente, o programa gerou 27,5 bilhões de libras esterlinas, o equivalente a U\$S 46,7 bilhões em receitas para o governo, impactando significativamente nas contas fiscais e reduzindo as necessidades de financiamento - *Public Sector Borrowing Requirements* (JORGE, 1994). No entanto, o programa foi sujeito a diversos questionamentos relacionados ao aumento estrutural do desemprego, ao aumento dos lucros das empresas privadas e com relação ao capitalismo popular, que, apesar de ter dispersado a propriedade das empresas, parece não ter significado uma dispersão do controle empresarial.

Finalmente, as duas experiências comentadas deixaram um aprendizado para os demais países que decidiram adotar medidas semelhantes e tendentes a reduzir o tamanho do Estado via privatizações. Por um lado, ensinaram que o processo de privatização requer convicção e determinação ideológica e política por parte da equipe governamental para mudar definitivamente um modelo de desenvolvimento fortemente baseado na intervenção estatal e na aplicação de políticas expansivas e keynesianas; por outro, mostraram que, para obter sucesso com o alcance pretendido, o processo de privatização deve ser implementado com uma seqüência lógica e mediante mecanismos idôneos para conseguir a aceitação e o apoio por parte da opinião pública em geral (capitalismo popular, capitalismo trabalhista, mercado de capitais, licitações públicas). Neste sentido, a seqüência adotada em ambas as experiências foi semelhante, privatizando-se em primeiro lugar as empresas não tradicionais que se encontravam em condições mais competitivas para serem transferidas, e, em segundo lugar, as empresas tradicionais de serviços públicos e de infra-estrutura, uma vez que estas foram ajustadas, saneadas e ambientadas competitivamente.

4 PRIVATIZAÇÕES ARGENTINAS DA DÉCADA DE 1990

Este capítulo examina a experiência argentina de política de privatizações iniciada a partir de 1989, durante o governo de Carlos Saúl Menem, política esta que envolveu a maior transferência de empresas públicas para o setor privado já experimentado no país. Após uma introdução, outras duas seções compõem o capítulo. A primeira aborda as viabilidades da política de privatizações existentes ou criadas para executar o programa, como o intuito de exaltar as diferentes articulações de interesses entre o Estado e os diversos atores envolvidos no processo. A seguinte seção aborda a primeira fase do programa de privatizações, discutindo suas principais características e resultados e servindo de base, ao mesmo tempo, para a posterior análise do setor das telecomunicações.

4.1 Introdução

Durante toda a década de 1990, a transferência de propriedade das empresas públicas do governo central para o setor privado e para as administrações provinciais foi uma política ativa. Nesta década, reconhecem-se duas fases no programa de privatizações argentino, as quais se identificam com os dois mandatos presidenciais de Carlos Menem: a primeira, entre julho de 1989 e finais de 1994; a segunda a partir da reeleição em abril de 1995 até outubro de 1999, momento em que se conclui uma das maiores reestruturações econômicas e sociais no país dos últimos tempos.

Em linhas gerais, as privatizações executadas durante a primeira fase (1989-1994), envolveram uma ampla gama de empresas públicas dedicadas à prestação de serviços básicos e exploração de recursos naturais, enquanto na segunda fase (1995-1999) privatizou-se uma quantidade menor de empresas que, ademais, desenvolviam-se em ambientes mais competitivos¹. No entanto, a política de privatizações encaixou-se dentro do comportamento

¹ Como exemplo, pode-se mencionar a privatização, em 1997, da *Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A.* (ENCOTESA S.A.) que foi criada em 1992 para continuar com os serviços postais prestados pela anterior *Empresa Nacional de Correos y Telégrafos* (ENCOTEL), dissolvida em 1993. ENCOTESA S.A. foi adjudicada mediante concessão, à empresa privada *Correos Argentinos S.A.* Também se privatizou a administração de

observado no conjunto de reformas estruturais, que se desacelerou a partir de 1995. Assim, o ritmo, o número e o tamanho de empresas privatizadas também foram diminuindo-se durante a segunda fase, a exceção do destaque dado em 1999 pela venda das restantes ações da empresa petroleira *Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A.* Esta desaceleração de política também foi acompanhada pela opinião pública, já que, em 1992, 70% da população entrevistada encontrava-se de acordo com a política de privatizações encarada pelo governo central, ao passo que, em 1997, essa porcentagem foi reduzida para 45%, e, em 1998, para 36% (MORA; ARAUJO, 1992; CENM, 1995; RAC & MORI INTERNATIONAL, 1998 *apud* ABDALA, 1998). Embora esta prática de transferência do governo central fosse minguando a partir de meados da década, adquiriram importância, no entanto, os governos provinciais, começando a transferir seus principais patrimônios estatais para empresas privadas (bancos, empresas de eletricidade, de água e de gás).

Esta seção centra-se, portanto, na primeira fase de privatização ao incluir o maior número de empresas privatizadas, que pertenceram majoritariamente aos setores de serviços públicos, assim como traz à luz o discutido no capítulo 3 sobre a escolha entre o público e o privado, eficiência e regulação. Entretanto, algumas observações com relação às duas fases serão colocadas, principalmente, ao discutirem-se os efeitos desta política no longo prazo.

Para entender melhor o processo de privatizações na Argentina é importante recordar o contexto ideológico em que o mesmo se inseriu. Dizemos que a “Transformação Nacional” e a reforma do Estado foram adotadas em resposta aos preceitos do Consenso de Washington, mas também foram adotados princípios e métodos próprios, além da definição do termo privatização ter ganhado conotações particulares. Resulta útil, então, especificar o que se entendia pelo termo privatização e qual a interpretação que a palavra assumiu no processo de reformas estruturais argentinas, colocando-se, ao mesmo tempo, as diferentes modalidades, procedimentos e demais instrumentos legais para reformar as empresas públicas argentinas.

Uma vez formulado o Consenso de Washington e recomendado o conjunto de políticas econômicas para os países da América Latina, a Argentina iniciou seu processo de reforma estatal de acordo com esta nova agenda de políticas. A política de privatização surge da própria lei de Reforma de Estado nº 23.696/89, como um dos instrumentos permitidos para reestruturar o setor público. No entanto, no corpo da lei, o conceito não foi tacitamente definido, mas sim interpretado pelo presidente Menem e pelo Ministro de Obras e Serviços Públicos, Dromi. Segundo eles, a privatização é concebida como um meio de reestruturação

aeropostos mediante licitação, sendo adjudicada à empresa *Aeropuertos Argentinos S.A.* e a um consórcio constituído por pessoas jurídicas.

pública e não como um fim em si mesmo. Refere-se, basicamente, à transferência de todas aquelas funções não específicas do Estado Nacional e que foram assumidas por ele ao longo do tempo (MENEM; DROMI, 1997).

Explicitamente, a lei de Reforma do Estado facultava ao Poder Executivo, dentre outras funções, a determinar duas questões fundamentais: 1) as empresas que estariam “*sujetas a privatización*”, e 2) a elaboração dos decretos de execução ou regulamentares. A primeira questão outorgava ao Executivo o poder centralizado para decidir sobre a amplitude do processo de privatização, enquanto a segunda lhe outorgava o espaço para instrumentar os procedimentos e modalidades a serem seguidos em cada caso.

A expressão “*sujetas a privatización*”, representava uma formalidade ou exigência legal para poder privatizar, conceder ou liquidar empresas. Estas, uma vez assim declaradas, ingressavam em um processo de transformação que implicava a suspensão temporária das atividades que vinham desempenhando para passarem a sofrer intervenção por ordem e no prazo estabelecido pelo Poder Executivo². No entanto, afetavam-se unicamente as porções acionárias pertencentes ao Estado Nacional, e, em caso de liquidação, o Estado devia possuir a maioria acionária, além do consentimento dos outros proprietários. Por sua parte, para proceder à privatização, concessão ou liquidação, o Executivo podia dispor previamente da transferência de bens, da constituição, transformação, separação, fusão e/ou dissolução das entidades. Também lhe era facultado reformular estatutos, renegociar ou extinguir contratos, conceder benefícios tributários, outorgar permissões, autorizar suspensões, assumir passivos e estabelecer mecanismos de capitalização de créditos (ARGENTINA, Lei nº 23.696, art. 15).

Conforme Menem e Dromi (1997), o termo privatização utilizado na expressão legal devia ser interpretado em sentido amplo, como sinônimo de “desburocratizar”, ou seja, de permitir à comunidade empresarial a possibilidade de gerar projetos de obras públicas, analisar as suas rentabilidades e decidir sobre investimentos de risco, ficando o Estado com as funções de decisão, controle e intermediação entre os distintos setores sociais. Segundo as autoridades, “[...] *privatización es un concepto genérico que implica la transferencia o devolución de la responsabilidad y/o gestión de una actividad del sector público al sector privado.*” (MENEM; DROMI, 1997, p. 102).

² No período de intervenção, a administração das empresas públicas era controlada por uma espécie de administração paralela, dirigida por interventores designados pelo Poder Executivo. As funções deles centravam-se na condução, controle e reorganização do ente sujeito a privatização. Por sua vez, a administração paralela era supervisionada por dois órgãos de controle externo: o Tribunal de Contas da Nação e a Sindicato Geral de Empresas Públicas.

Partindo desta definição abrangente, o termo privatização envolveu a venda de ativos, de ações ou de quotas-partes do capital social, mas também outras modalidades definidas na lei de forma enunciativa e destinadas a lograr a “Transformação Nacional”, como a concessão, a licença, a alocação e a administração (ARGENTINA, Lei nº 23.696, art. 17). Estas modalidades, por sua vez, podiam ser adotadas de forma pura, ou combinadas, mas diferenciavam-se entre si conceitualmente:

1) A venda de ativos, ações ou quotas-partes significava a transferência da propriedade das empresas e era concebida a principal modalidade para estimular a iniciativa privada. Abarcava tanto empresas e sociedades quanto estabelecimentos em funcionamento e fazendas produtivas. A venda de ativos podia ser total, quando transferida a empresa como uma única unidade, ou parcial, quando transferidos os ativos como unidades economicamente operáveis. A venda de ações e quotas-partes também podia ser parcial ou total, com preferência a este último;

2) A concessão consistia na cessão da atividade por um tempo determinado e podia ter origem em uma iniciativa estatal ou privada. Em ambos os casos, ela significava “[...] *el traspaso de los poderes propios del concedente (Administración) al concesionario (particular).*” (DROMI, 1991, p. 84, parêntese do autor). Também podia tratar-se de uma concessão onerosa, gratuita ou, inclusive, subvencionada. No caso de ser onerosa, o Estado recebia uma quantidade de dinheiro no valor, na forma e com a freqüência estipulada no contrato. Na concessão por iniciativa estatal, a administração pública transmitia um direito ou o exercício de um direito para o concessionário. Podia tratar-se tanto da concessão total ou parcial de serviços públicos quanto da concessão de obras públicas. Enquanto a primeira consistia em um contrato no qual o Estado encarregava uma pessoa física ou jurídica, privada ou pública, da organização e do funcionamento de um serviço público por um período determinado, a concessão da obra pública baseava-se em um sistema particularizado pela modalidade de pagamento do preço (DROMI, 1991). No primeiro caso, o concessionário era o responsável dos custos e riscos próprios da prestação do serviço, sendo retribuído com o preço pago pelos usuários. Já na concessão de obras públicas o concessionário era contratado para realizar um determinado trabalho, obtendo como contrapartida, um período específico de tempo para explorar a obra construída. Ou seja, a recompensa do concessionário pela execução da obra consistia na intervenção direta da posterior exploração da obra. Por outro lado, a concessão por iniciativa privada apresentava-se quando particulares solicitavam a concessão de uma obra determinada declarada pela autoridade competente de interesse público. O Estado, antes de outorga-lhe ao solicitante seu pedido, devia convocar e chamar a

licitação pública ou concurso de projetos integrais para dar a possibilidade a outros interessados de participar na concessão;

3) A licença era uma modalidade juridicamente semelhante à concessão. Consistia na permissão outorgada pelo Poder Executivo para explorar um determinado serviço público. Devia especificar-se claramente o serviço incluído, o prazo estabelecido de licença, o âmbito geográfico, os direitos e obrigações do permissionário, o regime tarifário e de sanções e as informações técnicas, econômicas e financeiras que deviam ser apresentadas à autoridade de controle designada;

4) A alocação e administração também se estabeleciam por um prazo determinado e mediante autorização do Executivo. Podiam realizar-se com opção de compra ou não. No primeiro caso devia ser estipulado previamente o preço de venda, mas de forma provisional, já que cabia a possibilidade de realizar ajustes posteriores em função das auditorias e dos inventários realizados durante seu desempenho.

Por sua vez, estas modalidades podiam ser executadas através de quatro procedimentos ou métodos de seleção³:

1) A licitação pública, que colocava à venda um plano com os requisitos e condições que deviam ser reunidos e cumpridos pelos participantes. Uma vez comprado o plano e formuladas as propostas de cada concorrente, resultava adjudicatário aquele que tivesse apresentado a proposta mais conveniente e vantajosa para os interesses do Estado;

2) O concurso público, de características semelhantes à licitação pública, avaliava mais rigorosamente questões específicas relacionadas a conceitos e valores técnicos;

3) O leilão era um ato público para a venda de bens estatais. Resultava comprador aquele que oferecesse o valor mais alto de compra;

³ Não obstante, Menem e Dromi (1997) destacam outros instrumentos de reforma do Estado que podem ser interpretados da leitura da lei para a desburocratização do Estado Nacional: a provincialização, a municipalização e o cooperativismo. O primeiro significa a transferência de responsabilidades nacionais para determinadas jurisdições provinciais. Concretamente a provincialização materializou-se através do Pacto Federativo proposto pelo Partido Justicialista, em concordância com a lei de Reforma. Nele previa-se a transferência das redes de distribuição do gás e de rotas rodoviárias nacionais de interesse provincial para jurisdições provinciais. A municipalização consiste em compartilhar, com os estados municipais, o reordenamento e a reestruturação estatal. Neste sentido, a lei de Reforma outorgou à Municipalidade da Cidade de Buenos Aires certas competências inicialmente atribuídas ao Poder Executivo Nacional. Finalmente, o Cooperativismo desprendia-se das preferências que o Poder Executivo poderia estabelecer no momento de transferir as suas entidades. Encontravam-se, por lei, em situação de preferência para adquirir empresas públicas, os demais proprietários particulares, os empregados e usuários titulares, e os produtores de matérias-primas do ente a privatizar (ARGENTINA, Lei nº 23.696, capítulo III).

4) A contratação direta, em que o Estado determinava diretamente os adquirentes dos bens ou das partes acionárias das empresas, sem necessidade de concorrência nem apresentação de propostas ou ofertas prévias;

5) A venda de ações através de Bolsas de Valores ou mercados de capitais do país.

Este era, então, o significado e o alcance assumido pelo termo privatização para reformar as empresas estatais argentinas. Entretanto, além de existir a vontade de mudar a estrutura do setor público nacional e definirem-se as ferramentas para tal fim, esta mudança tinha que ser possível e viável, aspecto que será analisado a seguir.

4.2 As viabilidades da política de privatização argentina

O ponto de partida para discutir o tema das viabilidades encontra-se no trabalho de Margheritis (1998). Dele são tomadas as três dimensões que se inter-relacionam com o termo da viabilidade, e que seguiram o esquema apresentado por Hall (1989). A fim de explicar o grau de viabilidade de uma política, Margheritis (1998) utiliza as dimensões política, econômica e técnica para tentar mostrar como elas contribuíram à fase de formulação da política de privatizações argentinas. Segundo a autora, a viabilidade política refere-se ao grau com que uma política pública serve para a construção de coalizões de apoio, permitindo, ao mesmo tempo, o uso de certos elementos para a criação da legitimidade e credibilidade das ações governamentais. Por outro lado, a viabilidade econômica de uma política remete-se à consideração dos custos e benefícios materiais e simbólicos que a mesma pode gerar, e que, geralmente, determinam a sua aceitação e sustentação no tempo. Já a viabilidade técnica, refere-se ao grau em que uma política se combina com as capacidades institucionais existentes, mobilizando recursos humanos, materiais, administrativos e organizacionais para sua implementação.

Com base nisso, então, considera-se importante abordar e aprofundar a viabilidade da política de privatizações porque mediante seu estudo poderemos conhecer os fatos que tornaram possível a implementação da política, ou seja, “o como” da formulação da política. Representam, pois, uma questão essencial ao tornar a política de privatizações exequível e permitir a concretização de um dos aspectos mais importantes da reforma do Estado

argentino. Falar das viabilidades da política de privatizações significa, portanto, falar das vias ou caminhos trilhados e percorridos pelo Estado por meio do Poder Executivo, e das alternativas institucionais existentes para formular e empreender a reforma das empresas públicas.

Em primeiro lugar, a força e o respaldo político que tiveram as reformas econômicas aplicadas na Argentina justifica, em grande parte, analisar sua viabilidade a partir de uma perspectiva política. Segundo Margheritis (1998), esta perspectiva consiste na capacidade que adquire o lançamento de uma política para construir coalizões de apoio. Neste sentido, a habilidade inicial do presidente Menem consistiu na busca de legitimidade, de credibilidade e de confiança necessárias para aplicar o conjunto de reformas estruturais. Em parte, esta habilidade foi uma viabilidade criada porque as reformas econômicas não formavam parte da plataforma eleitoral⁴; em outra, foi uma viabilidade existente, pois o presidente Menem já possuía o apoio dos grandes setores populares identificados com o peronismo. Esta característica marcou uma diferença fundamental com respeito ao governo anterior, do partido Radical, que, além de não ter contado com o apoio necessário para iniciar reformas, enfrentou firme oposição. Esta provinha principalmente do partido opositor - o Peronista -, mas também da classe sindicalista, de militares e até mesmo de alguns grupos de empresários nacionais. Além disso, o governo de Raúl Alfonsín (1983-1989) identificava-se com outra realidade nacional que, sem deixar de ser considerada crítica, priorizara outros objetivos. Estes se relacionavam à recuperação e consolidação da democracia e ao combate das conseqüências econômicas e sociais herdadas do governo militar. Por tal motivo, quando, em 1985, o presidente Alfonsín decidiu incluir as reformas estruturais na agenda governamental, a ação política do governo encontrava-se desgastada e enfraquecida.

Já com Menem, o simples fato de começar um novo mandato presidencial trouxe otimismo e esperanças à sociedade. Uma vez eleito com 49% dos votos, o presidente divulgou o plano de reformas estruturais para a Argentina na busca da chamada “Transformação Nacional”. A partir de então, construíram-se rápidas coalizões entre o governo e os diferentes setores atuantes a favor das privatizações, pois embora se tenha contado com o apoio inicial das massas populares, outros setores ficaram surpresos e desconformes com a virada dos discursos eleitorais. Entre os setores que se encontravam potencialmente aptos para formar

⁴ Os discursos de campanha eleitoral deixavam entrever uma clara orientação distributiva, em concordância com as bases assentadas por Perón durante o seu primeiro mandato. A fórmula Menem-Duhalde fazia referência ao chamado *Salariozo*, *Unidad Nacional* e *Revolución Productiva* como meios idôneos para lograr o crescimento econômico e a justiça social. Para uma ampliação sobre o tema, ver Menem e Duhalde (1989).

oposição estavam o *establishment* político, os militares, os grandes sindicatos, e os tradicionais fornecedores de insumos do Estado, ou seja, praticamente os mesmos setores opositores atuantes no governo anterior. No entanto, a equipe governamental recorreu à formação de alianças estratégicas com cada um deles para neutralizar ações e viabilizar o andamento das privatizações. De modo geral, estes acordos acabaram por transformar a resistência ou a possível oposição, em apoio, ou, simplesmente, em inação política. Assim, por exemplo, dentro da classe política, os grupos surgidos do estatismo promovido desde Perón percebiam nas privatizações uma ameaça à manutenção dos cargos políticos que o tradicional empresariado público tinha-lhes garantido por décadas. Estes acreditavam na perda da soberania nacional se a prestação dos serviços públicos básicos fosse entregue a empresas privadas, ou, mais ainda, a empresas estrangeiras. No entanto, estes grupos políticos não se manifestaram como firmes opositores, já que as privatizações encontravam-se amplamente fundamentadas no pragmatismo da gravidade da situação: a profundidade da crise nacional explicava e justificava a adoção de medidas “contrárias” ou diferentes daquelas que caracterizavam o Partido Peronista. Apesar de tratar-se de uma aparente contradição em relação à tradição ideológica partidária, o novo líder do partido e presidente do país atualizava e aproximava esta ideologia à realidade que castigava a Nação. Por outro lado, a classe que integrava a principal linha opositora, encontrava-se com pouco espaço político após a derrota eleitoral de 1989, não reunindo as forças necessárias para participar das novas decisões.

Quanto aos militares, para restringir-se a forte autonomia adquirida por eles ao longo do tempo, adotaram-se medidas de conciliação e de desmantelamento do parque industrial militar. Uma delas, de grande impacto político, refere-se aos indultos concedidos a alguns chefes-militares processados por atos criminosos realizados durante a última ditadura militar. O governo acreditava no perdão dos erros do passado, mas ameaçava com castigar futuros levantes militares, além de exigir em troca a subordinação política ao governo (MARGHERITIS, 1998). Depois do último levante em dezembro de 1990, as forças militares demonstraram inação política.

Por outro lado, os sindicatos pertencentes às principais empresas públicas tinham aglutinado grandes massas de empregados que também se encontravam ameaçadas e desprotegidas com as privatizações no caso de que acontecesse, por exemplo, uma drástica redução de empregos. Com eles, o governo adotou duas estratégias: 1) criar o compromisso de sindicalistas-chave com o programa do governo, incorporando-os como funcionários públicos; 2) permitir aos sindicatos legalmente organizados participar no programa de

privatizações das empresas às quais pertenciam, ou seja, permitiu-se que os trabalhadores adquirissem parte do pacote acionário⁵.

Finalmente, as tradicionais empresas fornecedoras do Estado e aquelas beneficiadas por subsídios estatais podiam ser ameaçadas com a descontinuidade da relação entre fornecedores privados e clientes estatais, correndo o risco de perder a proteção estatal ao serem privatizadas as empresas com que comercializavam ou mantinham outro tipo de relação. Além disso, os ganhos dos fornecedores estatais eram, em muitos casos, superiores aos ganhos que poderiam ser alcançados quando comercializavam no mercado. A fim de evitar-lhes estas perdas, os acordos levados a cabo pela equipe governamental abriram-lhes a possibilidade de participar nas privatizações de forma associada com grupos estrangeiros, resultando vários deles economicamente mais favorecidos do que prejudicados pelo processo.

Dessa forma, o clima predominante de coalizão gerado ao iniciar a década de 1990 possibilitou a formação de grupos políticos, econômicos e sociais favoráveis às mudanças. Torre e Gerchunoff (1999) complementam este quadro político ao afirmar que as reformas executadas só puderam ser implementadas, devido ao fato de o governo encontrar-se em um momento em que as forças políticas e sociais estavam inclinadas no sentido de mudança. O governo Menem possuía tradição reformista com credenciais políticas bem estabelecidas em amplos setores da população, de forma que tinha as condições para bloquear qualquer oposição, justificar os custos das reformas e oferecer segurança com relação a seus resultados futuros. Segundos os autores, o compromisso político da elite governamental com as reformas tornou-se essencial para explicar a decisão e a implementação de medidas reformistas. No entanto, Bambaci, Saront e Tommasi (2000) salientam o fato de que, se por um lado a coalizão possibilitou a implementação de tais reformas, por outro, impôs limites sobre as mesmas. Estes limites podem ser vistos na sobrevivência de enclaves não-liberais, como a forte regulação do mercado de trabalho e das economias provinciais. Os autores argumentam que, não obstante, foi graças à manutenção de tais enclaves, que as reformas fundamentais, privatizações, liberalização e convertibilidade fizeram-se politicamente viáveis.

Em segundo lugar, a viabilidade econômica da política de privatizações faz referência aos custos e benefícios que a política pode gerar, e que em definitiva, determinam sua aceitação e sustentação no tempo (MARGHERITIS, 1998). Por volta de 1989, a conjuntura econômica era de hiperinflação, de altos déficits fiscais, de falta de financiamento público e externo e de um grande estoque de dívida externa. Neste contexto, as empresas públicas

⁵ Direito contemplado no *Programa de Propiedad Participada* (ARGENTINA, Lei nº 23.696/89).

encontravam-se deficitárias e quase sem recursos nacionais para investimentos, ao menos, por um período considerável de tempo. Em geral, as instituições econômicas estavam debilitadas e amplamente desacreditadas, representando para a elite política, a possibilidade de direcionar a nova estratégia de desenvolvimento.

Diante dessa conjuntura, os principais atores considerados economicamente aptos para atuarem na reorganização e na melhora das empresas públicas eram os operadores estrangeiros, os quais poderiam gerar, ao mesmo tempo, efeitos colaterais sobre outras variáveis macroeconômicas. Todavia, antes de criar “atrativos” para que estes investissem nas empresas, era necessário pactuar acordos prévios com os bancos credores do Estado Nacional. Estes tinham adquirido como garantia de financiamentos outorgados em décadas anteriores o patrimônio das empresas públicas. Para que fosse liberada a garantia e, em consequência, fosse possível privatizá-las, o governo negociou inicialmente com estes bancos. Dos acordos surgiram incentivos e benefícios para ambas as partes. Para os bancos credores, as privatizações foram apresentadas como uma opção interessante, já que se lhes permitiria trocar os títulos de dívida por ações, ou seja, simplesmente desprender-se-iam de direitos que possuíam sobre as empresas, com poucas chances de serem executados, e passariam a ser os proprietários das mesmas. Para o governo significava além da liberalização da garantia, o cancelamento de grande parte de dívida externa acumulada.

No âmbito nacional, entretanto, as empresas fornecedoras do Estado também foram consideradas economicamente aptas e oportunas para participar do programa de privatizações. Primeiro porque, diferentemente dos investidores estrangeiros e dos bancos credores, possuíam conhecimentos e informações específicas do setor em que atuavam, e, segundo, porque já contavam com o poder de *lobby* ou destreza política para negociar com o governo. Estas empresas, a maioria delas vinculadas aos grandes grupos econômicos locais surgidos no governo militar, passaram a participar das licitações públicas em caráter de co-operadoras. Dessa forma, tornaram-se donas das empresas estatais, conjuntamente com as grandes companhias internacionais e bancos estrangeiros. Finalmente, mediante compensações de custos e benefícios resultantes das negociações do Estado com os investidores estrangeiros, os bancos externos e o empresariado local, o governo viabilizou economicamente o programa de privatizações e garantiu a aceitação da política.

Em terceiro lugar, as viabilidades técnicas da política de privatização fazem referência à habilidade de poder combinar os objetivos do programa com as capacidades institucionais existentes (MARGHERITIS, 1998). Portanto, interessa-nos conhecer aqui os recursos técnicos e constitucionais disponíveis ou criados pela autoridade presidencial para poder

formular a política dentro de um contexto de urgência econômica e emergência administrativa. Em um primeiro momento, a viabilidade técnica do programa foi criada a partir da sanção da lei de Reforma do Estado. Nela, o Congresso Nacional delegou a sua faculdade legislativa ao Poder Executivo, incluindo tudo o que versasse sobre as privatizações. O fundamento da delegação radicava na rapidez com que devia ser tratada a reforma, rapidez que era exigida pela emergente situação econômica e financeira do Estado Nacional. A autoridade presidencial considerava que, ao se manter o procedimento democrático, o tempo demandado para debater e aprovar as privatizações no Congresso Nacional seria excessivo, e, conseqüentemente, prejudicial para todos. Dessa forma, a delegação de poderes permitiu que o Poder Executivo passasse a legislar o processo de privatizações mediante a emissão de diversos decretos presidenciais, chamados de decretos delegados. Segundo Llanos (1998, p. 747): “*La delegación de poderes, [...] fue el rasgo institucional que caracterizó el lanzamiento de las reformas en nuestro país.*” Esta característica institucional manteve-se e deu continuidade à viabilidade técnica iniciada com a lei de Reforma, já que o Poder Executivo era o principal interessado e comprometido em levá-la adiante.

Existiram, contudo, outros tipos de recursos com os quais foi possível dar continuidade à política de privatizações. Estes também surgiam da concentração de poder decisório no Executivo, porém, não da lei de Reforma, mas sim de atribuições constitucionais⁶. A Constituição Nacional, no artigo 86, inc. 2º, facultava ao Poder Executivo a emissão de decretos regulamentares de leis nacionais, sempre que consistissem em instruções ou regulações necessárias para sua execução, sem alterar o espírito da lei. Ademais, fez-se uso da atribuição concedida ao presidente de chefe supremo e responsável da administração geral do país (conforme o artigo 86 inc. 1º da Constituição) para emitir decretos presidenciais vinculados à política de racionalização na função pública. Finalmente, outro recurso de grande uso foram os decretos de exceção, chamados de necessidade e urgência. Estes, diferentemente dos delegados ou regulamentares, eram o resultado da auto-atribuição feita pelo presidente de faculdades próprias do Congresso, sem que existisse delegação alguma ou consentimento prévio por parte deste último (FERREIRA-RUBIO; GORETTI, 1996). Quer dizer, são decretos por meio dos quais, sem mediar autorização constitucional, o presidente da Nação outorga-se as faculdades inerentes do Congresso Nacional para legislar,

⁶ Cabe recordar que a Constituição Nacional vigente nesse momento era aquela sancionada em 1853, incluindo as modificações parciais realizadas até o ano 1957. O texto contava com 110 artigos. A partir da reforma constitucional de 1994, o texto ordenado consta de 129 artigos e 17 disposições transitórias.

modificar e revogar leis ou sancionar normas com a força de lei⁷. Deste modo, o governo Menem intensificou a utilização deste tipo de decretos através dos quais tomou medidas que eram de atribuição exclusiva do Congresso. A justificativa também se encontrava na lentidão do Congresso para sancionar os projetos de leis que o Poder Executivo formulava como parte proponente com direito à iniciativa legislativa. A crise nacional permitia o exercício do poder presidencial para levar adiante as medidas que fossem consideradas as mais adequadas. Segundo Ferreira-Rubio e Goretti (1996), tanto o uso destes decretos quanto de vetos parciais deixaram o Poder Legislativo quase sem participação ativa nas suas funções de legislar, supervisionar e controlar determinadas questões nacionais. Conforme expressam os autores:

El presidente Menem entendió que la situación de emergencia en que se hallaba el país requería la concentración de poder en manos del Poder Ejecutivo. Recurrió entonces a la ampliación de sus facultades, a través de la delegación de atribuciones por parte del Congreso, y a la utilización de una serie de recursos de dudosa legitimidad pero muy efectivos a la hora de tomar decisiones rápidas y efectivamente –los decretos de necesidad y urgencia- (FERREIRA-RUBIO; GORETTI, 1996, p. 448).

Em total, os autores reúnem a existência de 166 decretos de necessidade e urgência emitidos entre julho de 1989 e agosto de 1994, enquanto não mais de 35 decretos tinham sido ditados por presidentes constitucionais entre 1853 e 1989. Outros 170 decretos daquele período foram exaustivamente estudados, corroborando tal caráter, apesar do Executivo ter omitido a expressão de necessidade e urgência.

Finalmente, pode-se dizer que o governo Menem ao assumir o poder, lançou mão de todas as atribuições constitucionais, inclusive, daquelas sobre as quais se questionaram sua legitimidade para construir a viabilidade técnica necessária e dar início e prosseguimento ao processo de privatização. Mais do que isto, a quantidade e diversidade de decretos emanados do Poder Executivo do tipo delegado, regulamentar e de necessidade e urgência permitiram a rápida e efetiva instauração das mudanças iniciadas na década de 1990. Assim, aspectos tão importantes como, reforma do Estado, privatizações e desregulamentação de mercados se regulamentaram através de diversos decretos presidenciais.

⁷ Constituem uma exceção ao princípio de divisão de poderes estabelecido na Constituição Nacional. Registraram-se poucos antecedentes nacionais deste tipo de decretos a partir de 1853. Em geral foram usados quando se procuraram soluções extraordinárias diante de situações excepcionais.

4.3 Caracterização do programa de privatizações argentino durante a primeira fase de implementação (1989-1994)

Partindo da articulação de interesses entre o Estado e os diferentes setores da sociedade, o que tornou viável a implementação e a continuidade da política de privatizações, a seguir pretende-se caracterizar, de modo geral, o processo de privatizações executado durante os primeiros anos da década de 1990. Devido à abrangência e diversidade de empresas transferidas, a idéia desta seção é identificar e discutir as principais características assumidas pelo programa neste período, assim como algumas particularidades que adotou a política de privatizações argentina e que se fizeram presentes na maioria das empresas privatizadas. Interessa-nos, portanto, conhecer os objetivos da política e seu grau de cumprimento, o alcance do programa, os métodos de transferência utilizados, as medidas pré-privatistas efetivamente adotadas, a seqüência de transferência, assim como a nova conformação da propriedade das ex-empresas públicas e os principais impactos econômicos destas empresas já privadas no médio e no longo prazo.

Apesar de centrar-nos em uma mesma fase, a maioria dos estudos que analisam as privatizações costuma dividi-la em duas etapas, apontando o ano 1991 como o divisor de águas⁸. Assim, a primeira etapa compreende as transferências de empresas públicas realizadas entre julho de 1989 e março de 1991, enquanto a segunda envolve as privatizações executadas a partir do regime de convertibilidade em abril de 1991 até finais de 1994. É a partir da vigência da lei de convertibilidade que o processo e tratamento das privatizações mudaram de perspectiva, pois é a partir dela que, tanto a lei de Reforma do Estado quanto a lei de Emergência Econômica, consagraram-se como marco de referência para a execução das privatizações e demais reformas neoliberais. Aliás, este momento divisor é atribuído ao novo ministro de economia designado em janeiro de 1991, Domingo Cavallo⁹, que foi o responsável

⁸ Embora esta classificação seja a mais utilizada e a que estrutura esta seção, Gerchunoff e Cánovas (1995), realizam outra divisão ao considerar a relação entre a política de privatização, a política de estabilização econômica e as reformas que ocorreram durante os primeiros quatro anos. Segundo os autores, as privatizações da primeira fase dividiram-se em três momentos diferentes: o primeiro (1989-1990), no qual as privatizações serviram para cancelar grande parte da dívida externa pública a fim de negociar com os bancos credores a posterior firma do Plano Brady; o segundo (1991) que se identifica com a transferência de reservas petrolíferas e partes minoritárias de uma das telefônicas com o objetivo de arrecadar fundos extraordinários para contribuir ao financiamento da política de estabilização; e o terceiro (1992-1993), a partir do qual, as autoridades governamentais tiveram mais autonomia para desenhar economicamente a política de privatizações atendendo outros objetivos além dos puramente macroeconômicos.

⁹ Desempenhou-se no cargo entre janeiro de 1991 e julho de 1996, substituindo a Erman Gonzalez (dezembro de 1989 a janeiro de 1991) e sendo substituído por Roque Fernandez (julho de 1996 a outubro de 1999).

pela instauração do regime monetário e o ator intelectual das mudanças no processo de privatização iniciadas a partir de então. Em parte, o contexto em que assumiu Cavallo contribuiu para que as mudanças acontecessem já que, no âmbito nacional, a sociedade encontrava-se sensibilizada e abatida como conseqüência das crises hiper-inflacionárias e, portanto, mostrava-se à mercê de qualquer medida estabilizante, contanto que se acabasse com a inflação. Já no contexto internacional, a tendência dos capitais estrangeiros estava sendo revertida, e, em lugar de aprofundar-se a saída de capitais, eles começaram a se aproximar dos países latino-americanos. Assim, a presença do novo ministro significou, por um lado, o início de uma nova condução política com fundamentos e critérios mais consistentes para instaurar o padrão de desenvolvimento focado na iniciativa privada e na liberdade dos mercados; por outro, representou o fim dos altos índices inflacionários, a obtenção de novos acordos com o FMI e a absorção, para parte do Ministério de Economia, das responsabilidades e funções relativas à administração e direção do processo de privatização. Reconhece-se o ano 1991, portanto, como simbólico e é a partir dele que a política de estabilização monetária adquire um singular significado, ao alterar o funcionamento da economia, os mecanismos institucionais, assim como condicionou as regras de conduta entre os participantes do processo privatizador.

4.3.1 Objetivos e resultados fiscais do programa

O motivo e a finalidade de se iniciar o programa de privatizações com empresas pertencentes aos serviços públicos ficou claramente plasmado nos objetivos políticos e econômicos governamentais traçados no início do governo Menem. Estes objetivos constituem o aspecto mais significativo a ser observado durante a primeira fase de privatizações, os quais foram sendo alterados à medida que mudavam os condicionantes que os determinavam. Trata-se aqui de assinalar, pois, as diferentes ponderações dadas aos objetivos políticos e econômicos por parte da equipe governamental no decorrer do processo.

A primeira etapa (1989-1991) foi fortemente influenciada pela urgência e necessidades predominantes no momento. Diante da crítica situação pública nacional e da necessidade de recuperar rapidamente o equilíbrio nas contas públicas, o governo perseguiu, convictamente, mediante as privatizações, os seguintes objetivos macroeconômicos:

- 1) Reduzir rapidamente os gastos do setor público mediante a venda de empresas estatais, já que grande parte deles era causada pela deficiência destas empresas;
- 2) Obter um fluxo de fundos considerável para sanear rapidamente os déficits públicos;
- 3) Diminuir o endividamento externo, através da troca de títulos de dívida externa por participações nas empresas públicas a serem privatizadas.

Em função deles, o governo priorizou politicamente:

- 1) A urgência em agir por meio das privatizações, no sentido de iniciar as transferências e de concluí-las rapidamente, já que se contava com a força política inicial resultante do apoio popular;
- 2) Conquistar os organismos financeiros internacionais e os grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros para torná-los sócios participantes do programa de privatizações;
- 3) Difundir que a decisão de mudança estrutural seria irreversível, superando qualquer obstáculo ou resistência.

No curto prazo, estes objetivos políticos foram rapidamente atingidos já que: *“La sed de reputación y la necesidad de ganar credibilidad frente a la comunidad de negocios, que los observaba con desconfianza, impulsaban y aceleraban su acción privatizadora.”* (GERCHUNOFF; CÁNOVAS, 1995, p. 484). Para tanto, o governo teve que emitir e manter sinais políticos positivos demonstrando que haveria um permanente compromisso com as privatizações. Neste sentido, as primeiras transferências de empresas públicas foram cruciais, porque delas dependia a continuidade do programa e a confiança no governo. Em função disto, o governo decidiu pela venda de empresas que fossem as mais atraentes aos olhos dos investidores e, portanto, eram as que receberiam melhores pagamentos em espécie e/ou que permitissem diminuir uma maior parte da dívida pública. De fato, a *Empresa Nacional de Telecomunicaciones* (ENTel) e a empresa de transporte aéreo *Aerolíneas Argentinas* foram os casos escolhidos para tal fim, explicando boa parte das receitas estatais geradas durante a primeira etapa. Ambas as empresas arrecadaram, em novembro de 1990, o 60% das receitas em dólares (474 milhões de dólares) e o 98% dos títulos de dívida externa capitalizados (6,61 bilhões de dólares) (ANEXO A).

Recordando que o contexto nesses primeiros anos era de total instabilidade econômica, de contas públicas deficitárias e de ausência de financiamento, o governo enfatizou até o ano

1991, portanto, objetivos políticos e macroeconômicos buscando atingir resultados no curto prazo. Com relação a isso, Gerchunoff e Cánovas (1995) afirmam que, dado este contexto, as primeiras privatizações constituíram-se no único instrumento disponível para evitar uma outra experiência hiper-inflacionária. Com as receitas em espécie, o Estado conseguia a liquidez necessária para fechar transitivamente as brechas econômicas e, com a capitalização de títulos, mesmos sub-valorizados, o Estado saneava sua situação patrimonial, posicionando-se melhor financeiramente para negociar com os demais credores externos.

Como resultado da primeira etapa de privatizações, o governo conseguiu um impacto significativo nas contas públicas fiscais, já que somente as receitas geradas em 1990 financiaram 37% do gasto público consolidado (inclui o gasto da administração nacional, dos governos provinciais e municipais e os serviços da dívida externa pública). As receitas totais obtidas durante a primeira etapa (ver Tabela 8) expressam, ao mesmo tempo, resultados positivos com respeito ao depósito de confiança dos investidores privados na política de privatizações argentinas.

Tabela 8: Receitas por Privatizações de Empresas Públicas Argentinas (1990-1991)

Receitas por privatizações	Milhões de dólares
Em espécie (aprox.)	792
Em títulos de dívida (valores nominais)	6.741

Fonte: ANEXO A.

Inclui: a empresa de telecomunicações, de transporte aéreo, algumas petroquímicas e áreas de petróleo, canais televisivos e estações radiais.

Já durante a segunda etapa (1991-1994), as pressões políticas iniciais foram sendo relaxadas, uma vez que a percepção dos agentes econômicos e organismos internacionais com respeito à credibilidade e ao compromisso da equipe política foi se consolidando. Esta espécie de folga política abriu espaço para que as autoridades nacionais, principalmente pela influência do ministro Cavallo, começassem a considerar alguns aspectos econômicos relegados a um segundo plano durante a primeira etapa. Assim, os objetivos macroeconômicos foram sendo complementados progressivamente, com objetivos microeconômicos. As motivações fiscais continuaram vigentes, devido aos déficits que ainda subsistiam nas contas públicas e à necessidade de fundos líquidos para financiar a política de estabilização (a convertibilidade). Segundo Margheritis (1998), apesar da introdução de algumas mudanças quanto as formas do processo, as urgências financeiras do governo continuaram marcando o ritmo e o conteúdo da política. Por sua parte, os objetivos

microeconômicos de eficiência e competitividade fizeram-se presentes, uma vez que haviam sido satisfeitas as urgências financeiras iniciais do Estado e havia sido lograda certa estabilidade após a convertibilidade. Ambos objetivos procuravam atingir uma melhora na qualidade dos serviços e uma redução dos custos empresariais. Mais precisamente, a partir de 1992, observar-se, em determinados setores, maiores esforços por parte do governo para melhorar a transferência e o desempenho dos serviços envolvidos (por exemplo, no setor energético e de gás).

Pode-se dizer então, que os objetivos governamentais durante a segunda etapa de privatizações estiveram orientados para:

- 1) Continuar arrecadando valores em espécie e títulos de dívida externa para reduzir o estoque da dívida;
- 2) Melhorar o desenho da política de privatização valorizando questões microeconômicas;
- 3) Aumentar a qualidade e quantidade dos serviços públicos transferidos.

Dessa forma, a dinâmica observada nos objetivos políticos e econômicos durante o período 1989-1994 pode ser explicada inicialmente pelo caráter emergencial e de urgência que apresentava a situação pública nacional, e, posteriormente, pela necessidade de melhorar radicalmente a prestação dos serviços públicos a favor dos consumidores. Assim, as diferentes ponderações dadas a uns e outros objetivos no decorrer destes anos podem ser resumidas da seguinte maneira: inicialmente, as privatizações se caracterizaram pela ausência de considerações microeconômicas e questões relativas ao desenho da política enquanto os objetivos políticos e macroeconômicos eram enfatizados; já durante a segunda etapa, alguns dessas questões entraram em agenda à medida que a ênfase nos outros objetivos (políticos e macros) foi minguando. Como resultado desta dinâmica, as maiores empresas estatais argentinas foram transferidas neste período, embora as diferentes ponderações tenham influenciado o desempenho, ao menos inicial, das empresas.

Vários autores salientaram, em consequência, o fato de as privatizações terem sido utilizadas como ferramentas macroeconômicas de curto prazo em lugar de serem concebidas como uma política de reformas estruturais orientada a aumentar a produtividade da economia no longo prazo, como foi oficialmente difundida (BOUZAS, 1993; GAMBINA, 1999; BASUALDO et al., 2002; SCHVARZER, 2002). Nesse mesmo sentido, Gerchunoff, Greco e Bondorevsky (2003), observam que a falta de uma definição inicial de objetivos de longo prazo foi obstaculizada pelo tratamento dado às empresas públicas, que foram consideradas

como ativos financeiros, em lugar de serem consideradas como ativos físicos valiosos capazes de gerar externalidades positivas na economia.

Finalmente, os valores arrecadados em conceito de privatizações no período 1989-1994 figura na Tabela 9. É de destacar a importância dada pelo governo à modalidade de pagamento através do resgate de títulos de dívida externa, ao ponto de se estabelecer, nos próprios planos das licitações, que a adjudicação das empresas públicas privilegiaria os consórcios que oferecessem mais títulos do que os exigidos como mínimos. As privatizações que mais contribuíram para a redução do estoque de dívida externa foram a empresa nacional de telecomunicações (5 bilhões de dólares), o transporte aéreo nacional (1,6 bilhão de dólares) e as empresas estatais vinculadas ao serviço de gás e eletricidade (6,4 bilhões de dólares).

Essa ênfase na capitalização de títulos, no entanto, foi paulatinamente perdendo importância ao longo do tempo à medida que o objetivo macroeconômico de reduzir a dívida externa foi sendo atingido, enfatizando-se, portanto, a arrecadação de dólares em espécie. Nas tabelas 8 e 9 pode-se constatar a importância decrescente dos títulos ao representarem, na primeira etapa, 89,5% do total arrecadado, ao passo que, ao agregarem-se as receitas da segunda etapa, esta porcentagem foi reduzida para 55,4%.

Tabela 9: Receitas por Privatizações de Empresas Públicas Argentinas (1990-1994)

Receitas por privatizações*	Milhões de dólares
Em espécie	10.972
Em títulos de dívida (valores nominais)	13.615
Em títulos de dívida (valores de mercado)	4.654
Passivos transferidos	5.959

Fonte: ANEXO A; BASUALDO; NAHÓN, 2004, p. 34.

* Inclui as empresas de: telecomunicações, transporte aéreo, água e esgotos, energia elétrica, portos, rádio e televisão, petróleo, gás, petroquímica, siderurgia, estaleiros, e outras não especificadas.

Resulta interessante colocar, entretanto, o que Basualdo e Nahón (2004) argumenta com relação à capitalização dos títulos. Se bem que esta modalidade causou uma importante redução do estoque de dívida externa no curto prazo (21%), este efeito positivo foi mais que compensado no longo prazo caso se considere que os títulos foram cotizados a valores nominais (o que acabou sub-valorizando os ativos públicos), que grande parte das dívidas das empresas públicas tinham sido absorvidas previamente pelo Estado e que, por meio das firmas privatizadas, iniciou-se um novo ciclo de endividamento externo aumentando tanto o estoque quanto os serviços da dívida externa nacional.

4.3.2 Alcance e métodos do programa

Partindo dos diversos objetivos traçados para o programa de privatizações, uma das características mais salientes observadas durante a primeira fase foi a ampla variedade e quantidade de empresas públicas abrangidas, assim como a celeridade com que foi implementado e executado o processo. As empresas envolvidas foram aquelas criadas ou nacionalizadas pelo Estado nacional quando do auge do intervencionismo estatal, ou aquelas que já existiam e prestavam seus serviços de forma pública desde o início do século. Ao mesmo tempo trataram-se de transferências majoritárias, ao envolverem altas porcentagens acionárias, que, além de significarem um desprendimento da propriedade, representavam o traspasse do controle empresarial. Destacam-se, entre as principais empresas privatizadas: a empresa de telecomunicações; de transporte aéreo, ferroviário, rodoviário e subterrâneo; de provisão de água e esgotos; de geração, distribuição e transporte de gás e eletricidade; dos portos; das exploradoras e produtoras de petróleo e carvão, das redes televisivas e radiais, entre outras, ou seja, tratou-se da transferência dos principais serviços públicos tradicionalmente prestados na forma de monopólios estatais e que, a partir de 1990, passariam a ser administrados por empresas privadas de capitais nacionais e estrangeiros.

Assim, a primeira etapa (1989-1991) iniciou-se com a transferência da ENTel, colocando à venda o 60% do seu capital social mediante licitação pública internacional. Logo, licitou-se 85% da empresa *Aerolíneas Argentinas*, porcentagem que foi reduzida em seguida para 57% devido à insolvência financeira demonstrada pela adjudicatária. Ainda na primeira etapa, transferiram-se participações acionárias de importantes petroquímicas, como *Polisur* (30%), *Petropol* (30%), *Induclor* (30%) e *Monómeros Vinílicos* (30%), e se concessionaram 37 áreas marginais da Secretaria de Combustíveis, assim como canais televisivos, estações radiais e 10.000 km. de rodovias nacionais para serem exploradas por pedágio. Paralelamente, iniciaram-se as negociações de algumas empresas que foram transferidas na segunda etapa.

No período 1991-1994 outras tantas empresas estatais foram declaradas pelo Executivo como sujeitas a privatização, assim como para serem liquidadas e dissolvidas. Os procedimentos de seleção para a transferência variaram entre a venda direta e integral, licitações públicas, concursos públicos, contratos de concessão e de associação, e em menor medida, o uso do mercado de capitais. Mediante os três primeiros procedimentos,

privatizaram-se as empresas destinadas à geração e distribuição do gás na grande Buenos Aires pertencentes à *SEGBA*, várias centrais térmicas e hidroelétricas de *Agua y Energía* (AyE), empresas transportadoras e distribuidoras de gás da sociedade *Gas del Estado*, diversas empresas petroleiras dependentes de *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (YPF), várias fábricas militares, as maiores produtoras de aço (Somisa S.A. e Aceros Zapla S.A.) e de produção naval (Tandanor S.A.), uma importante petroquímica em Río Tercero (Córdoba), a empresa *Carboquímica Argentina*, mais de 500 imóveis estatais em desuso, a empresa *Líneas Marítimas Argentinas* e a *Corporación Argentina de Productores* referente a agricultura, entre outras. Através de contratos de associação ampliou-se significativamente a participação de privados para a exploração de hidrocarbonetos em áreas centrais de YPF e continuou-se com a concessão de 49 áreas marginais da Secretaria de Combustíveis. A empresa *Yacimientos Carboníferos Fiscales* (YCF) também foi dada em concessão, ao igual que a *Obras Sanitarias de la Nación*, o mercado de fazenda de Liniers, o Hipódromo Argentino e mais de 23.000 km. de linhas e ramais ferroviários (ANEXO A). Por sua parte, foram liquidadas e dissolvidas importantes instituições nacionais como o *Banco Nacional de Desarrollo* (BANADE), a *Caja Nacional de Ahorro y Seguros* (CNAyS), o *Instituto Nacional de Reaseguros S.E.* (INDER), a *Junta Nacional de Carnes*, o *Fondo Nacional de la Marina Mercante*, a *Empresa Desarrollos Especiales S.A.*, *Empresa Nacional de Correos y Telégrafos* (ENCOTEL), entre outras.

É de salientar, no entanto, que a experiência argentina contou com um método de transferência chamado de *Programa de Propiedad Participada* (PPP), semelhante ao capitalismo popular e trabalhista aplicado no Chile e na Inglaterra. Este programa, que era legislado na lei de reforma do Estado e especificado nos planos de condições das licitações, permitiria ao público em geral e aos trabalhadores em particular o acesso à propriedade das empresas públicas. Embora este programa não fosse implementado em todos os setores transferidos, eram legalmente chamados a participar os trabalhadores em relação de dependência e aderidos a um sindicato legalmente constituído, os usuários titulares dos serviços e os fornecedores de matérias-primas e insumos dos bens ou serviços que constituíssem a atividade principal do ente a privatizar. As quantidades acionárias eram limitadas e determinadas em função de um coeficiente calculado segundo as características próprias de cada beneficiário¹⁰, mas em geral, não alcançavam as porcentagens para adquirir o controle das empresas. Nos casos em que foi aplicado (ENTel, *Aerolíneas Argentinas*, YPF)

¹⁰ O coeficiente de participação para os empregados, determinava-se em função dos anos de antiguidade na empresa, das cargas de família, do nível hierárquico e da renda do último ano. Para os usuários, considerava o valor atualizado dos serviços utilizados o do consumo efetuado no último ano, e para os fornecedores, o valor atualizado de suas produções do último ano.

determinava-se que no mais de 10% das ações a serem privatizadas seriam destinadas para estes beneficiários; porém, na prática, esta porcentagem foi reservada somente para os trabalhadores. Diferentemente das experiências internacionais comentadas no Capítulo 3, estes participantes não contaram com os incentivos econômicos para investir nas empresas já que os trabalhadores não recebiam adiantamentos em dinheiro em conceito de indenização para adquirir ações ou acesso a créditos com baixos juros. A ausência deste tipo de incentivos limitou consideravelmente a participação dos trabalhadores nas privatizações de empresas públicas.

Infelizmente não se dispõe de uma base oficial que reúna a totalidade de empresas públicas transferidas no período 1990-1994. Uma aproximação figura no ANEXO A, que reúne as principais empresas privatizadas no período com base em informes do Ministério de Economia. Esta instituição, ademais, coloca no seu *site* oficial (ARGENTINA, Ministerio de Economía y Producción de la Nación, 2007) uma lista das principais empresas privatizadas, liquidadas e/ou dissolvidas em todo o período (1989-1999). A ausência de uma base fidedigna deve-se a que, desde o início do processo, o registro oficial das privatizações apresentou inconvenientes por falta de um sistema integrado de contabilidade pública. Até o ano 1992 regia a lei de contabilidade nacional nº 23.354/56, a qual não contemplava normas para a contabilização deste tipo de movimentos. A partir de dezembro de 1992, quando da sanção da lei nº 24.156/92 de Administração Financeira e de Sistemas de Controles do Setor Público Nacional, melhorou consideravelmente o registro e a exposição dos movimentos gerados por privatizações, sendo articulado com o sistema orçamentário, de crédito público e do Tesouro nacional. Pelas mesmas razões não se dispõe de um número exato de empresas de propriedade pública existente antes de iniciar-se o programa. O último registro completo foi realizado no governo militar de 1976, como instância prévia às privatizações realizadas nesse período. No entanto, após estas privatizações, o inventário foi novamente alterado quando da crise financeira dos anos oitenta.

Pode-se dizer, no entanto, a modo de sintetizar em poucas palavras as principais características do programa de privatizações realizado durante a primeira fase (1989-1994) que o mesmo aconteceu de forma comprometida, radical, integral, célere, ambiciosa e, portanto, abrangente. Foi um programa comprometido porque o Estado se propôs desde o princípio, um conjunto de objetivos que foram veementemente perseguidos; foi radical, porque envolveu a iminente transferência das maiores empresas nacionais que nasceram sendo estatais ou que foram nacionalizadas quando do auge do Estado de Bem-Estar; foi integral, porque o Estado se preocupou pela transferência majoritária ou absoluta do capital

acionário das empresas, reservando-se em poucos casos, porções mínimas; foi célere, porque se executou vertiginosamente, quando comparado com outras experiências internacionais e mesmo nacionais; e foi ambicioso, porque o Estado almejou uma mudança na estrutura de empresas públicas maior da que se esperava ou se pensava, resultando, portanto, em um programa abrangente, que alcançou um grande número e uma grande variedade de empresas do domínio público. Estas características, na verdade, responderam em grande parte ao papel desempenhado pelo Estado nas suas mediações com os demais setores atuantes. Sem a confluência dos diversos atores sociais e de mecanismos institucionais utilizados pelo governo, dificilmente o programa de privatizações poderia ter adquirido a força e o alcance que teve.

4.3.3 Medidas pré-privatistas do programa

Uma outra questão a ser analisada do programa refere-se às medidas que podem e devem ser abordadas de forma prévia à implementação de um programa de privatização. Recordando o mencionado no Capítulo 3, estas medidas geralmente consistem em reordenamentos empresariais, elaboração de marcos regulatórios, estabelecimento de metas setoriais, consideração da proteção de trabalhadores e consumidores, e tratamento das barreiras de entrada no setor. No caso argentino, no entanto, algumas destas medidas foram efetivamente adotadas de forma prévia, ao passo que outras sobrevieram tardiamente. Entretanto, nesta seção são discutidas as duas primeiras, por serem as que adquiriram maior importância no momento prévio à transferência e por condicionarem, posteriormente, a performance dos setores transferidos.

Assim, o reordenamento empresarial foi a medida mais aplicada, visando tornar economicamente atrativas as empresas, ao igual que o pretendido pelas experiências internacionais. Na Argentina, estes reordenamentos consistiram, basicamente, em: 1) modificações estatutárias ou transformações societárias; 2) fragmentações e transferências de empresas em unidades menores; 3) reduções do pessoal empregado; 4) transferências de passivos empresários; e 5) ajustes (aumentos) de tarifas.

A primeira medida visava transformar juridicamente as empresas públicas em sociedades anônimas, com o objetivo de poder dividir o capital societário e transferir ações

individualmente. A segunda procurava, por sua vez, a venda de setores por segmentos ou centros de exploração, embora não tenha sido uma medida rigorosamente seguida. Dentre os setores que tiveram alguma segmentação ou divisão dos serviços, destacam-se: as telecomunicações e os serviços energéticos, que foram divididos e transferidos por áreas geográficas (norte e sul); os serviços relacionados à distribuição de eletricidade, privatizando-se as centrais térmicas de geração energética como unidades separadas; a distribuição de gás, que teve suas empresas privatizadas como unidades independentes; as redes televisivas e radiais, que o foram privatizadas por canais e emissoras; o transporte ferroviário, por serviço de passageiros ou de carga; e o transporte rodoviário, por rotas nacionais. Entre os setores transferidos como única unidade econômica, pode-se mencionar o serviço de água potável (O.S.N.) e do transporte aéreo (*Aerolíneas Argentinas*), transferindo-se a totalidade das empresas a um único concessionário.

Com respeito à redução do pessoal empregado, que era excessivo em quase todas as empresas públicas e, portanto, julgado como desnecessário, praticaram-se, basicamente, duas medidas: aposentadorias voluntárias, que eram uma espécie de aposentadoria antecipada; e demissões generalizadas. As empresas mais atingidas por estas políticas foram, no entanto, a YPF; a produtora nacional de aço, SOMISA; a empresa de água e esgotos, O.S.N., a empresa de água e energia AyE; e a ENTel. No que se refere à transferência dos passivos das empresas, a maior parte foi absorvido pelo Estado através de suas empresas residuais. Estas cumpriam com a função de liquidar os ativos físicos não transferidos ao adquirente, de realocar o pessoal empregado e de responsabilizar-se pelos passivos das empresas. Apesar de o saneamento financeiro prévio ter sido importante para empresas que se encontravam altamente endividadas, em alguns casos, as empresas privadas assumiram parte das dívidas, como aconteceu nas compras de YPF S.A., da ENTel, do SEGBA, de *Agua y Energía Eléctrica*, de *Gás del Estado*, de Hidronor S.A., de Transener S.A. (ARGENTINA, Ministerio de Economía y Producción de la Nación, 2000). Por outro lado, estes passivos assumidos tanto pelo Estado quanto pelos particulares, também envolveram as dívidas geradas durante o processo de intervenção, que, no caso da ENTel, alcançaram valores altos.

Finalmente, com relação aos ajustes (aumento) de tarifas prévias à privatização, em geral, aconteceram com uma deteriora da qualidade do serviço. O caso mais emblemático foi na venda da ENTel, que, durante os dez meses anteriores à transferência o valor do pulso telefônico, medido em dólares, aumentou quase 400%. As empresas distribuidoras de gás também experimentaram aumentos tarifários prévios de aproximadamente, 17%, e a empresa monopólica de água e esgotos, concessionada em dezembro de 1992, aumentou suas tarifas

médias em 25%, 29% e 8%, em fevereiro e abril de 1991 e outubro de 1992 respectivamente, ademais de ter incluído a aplicação de 18% do Imposto ao Valor Agregado (BASUALDO et al., 2002).

Em conseqüência, as medidas pré-privatistas deixaram realmente as empresas públicas em condições atraentes e vantajosas para os interesses dos investidores, dado que as empresas foram entregues sem trabalhadores ociosos, com reduzidas ou inexistentes dívidas, e com um nível tarifário elevado. Isto representou, para os novos proprietários, menores gastos, caso ocorrerem-se demissões, ao mesmo tempo em que lhes permitia destinar a totalidade do capital para fins de infra-estrutura e melhoras nos serviços, assim como lhes garantia uma base mínima de benefícios ao aumentarem-se as tarifas por cima dos custos operacionais. Em alguns setores, ademais, os serviços foram privatizados em caráter de exclusividades, ou seja, garantindo-se a manutenção de mercados monopólicos (por exemplo, no setor de telecomunicações e na provisão de água).

Por outro lado, os preços pagos pelas empresas públicas foram posteriormente questionados, tanto os valores arrecadados em dólares quanto as cotizações dos títulos de dívida. Se bem que em algumas empresas (como na ENTel e na *Aerolíneas Argentinas*), os preços efetivamente pagos foram maiores aos estipulados nos planos de condições, o que questionou-se foram, justamente, os preços dos planos. Argumentou-se, por um lado, que os valores exigidos em dólares não refletiram as verdadeiras potencialidades dos setores envolvidos, já que, apesar das empresas encontrarem-se economicamente falidas no momento da privatização, os ganhos contábeis que podiam ser alcançados no futuro eram maiúsculos, ao tratar-se de setores com uma alta demanda garantida. Uma vez superados os problemas econômicos-financeiros e realizados os investimentos necessários, os benefícios que decorreriam destas atividades não foram contemplados nos preços dos planos. Por outro lado, argumentou-se que os títulos públicos recebidos como parte de pagamento sub-valorizaram os ativos estatais já que os mesmos foram resgatados a valores nominais, enquanto sua valorização no mercado oscilava entre 14% e 73%, entre 1990 e 1994 respectivamente. A diferença de valorização de títulos representou para o Estado uma redução de receitas por privatizações de quase 9 bilhões de dólares, o equivalente a 38% dos receitas efetivamente obtidas (BASUALDO; NAHÓN, 2004).

O que justificava, em última instância, estes reordenamentos empresariais era o interesse do Estado em garantir a participação de importantes investidores nas transferências dos serviços públicos. De fato, a presença de operadores com ampla experiência era uma exigência estatal para a conformação dos consórcios concorrentes. Isto respondia ao interesse

de dotar as empresas de amplos conhecimentos técnicos e de administração que estes operadores tinham desenvolvido no exterior, sendo finalmente entregues os serviços públicos a consórcios liderados por operadores estrangeiros. Talvez esta exigência governamental, ademais de ter pretendido instaurar padrões de desempenhos internacionais, considerasse a presença de empresas estrangeiras como a única alternativa possível, já que no âmbito nacional os serviços públicos haviam sido tradicionalmente administrados pelo Estado e, portanto, as empresas locais não contavam com a experiência nem com a especialidade requerida para concorrer nas privatizações, ao menos, encabeçando os consórcios. Em consequência, esta exigência favoreceu, em grande medida, o ingresso de capitais externos na forma de investimento direto, o que pode ser interpretado como uma forte limitação à livre concorrência e barreira de entrada nos setores. O escasso uso do mercado de capitais, assim como a fixação de patrimônios mínimos elevados para participar das privatizações, também pode ser interpretado como importantes barreiras de entrada nos mercados.

Outra falha que apresentou o programa de privatizações argentino, no entanto, foi com relação ao desenho prévio dos marcos regulatórios, principalmente, nos setores transferidos no início do programa em que os objetivos da política encontravam-se fortemente orientados para uma rápida arrecadação de recursos financeiros. Assim, inicialmente, o Estado enfrentou um dilema de política pública. Por um lado, contava com a opção de definir uma regulação setorial consistente e prévia, com normas claras que promovessem a livre concorrência e eficiência. Porém, esta medida representava menores incentivos para os privados investirem, já que ao passar a desenvolverem-se em mercados regulados, os lucros privados verse-iam reduzidos se comparados com lucros resultantes de mercados mais monopolizados, ou seja, em mercado com fraqueza ou ausência regulatória. Em consequência, haveria menos interessados em participar da privatização, o que acabaria influenciando (reduzindo) os preços de transferências e representando menores receitas estatais. Por outro lado, estava a opção de privilegiar os valores a serem arrecadados, negociando maiores preços de transferência, mas abrindo mão de um regime regulatório consistente.

Diante deste dilema inicial e recordando que os objetivos da política de privatizações foram mudando no decorrer do processo, pode-se dizer que a conduta do Estado com relação ao desenho regulatório dos setores transferidos foi a seguinte. Quando os objetivos da política apontavam para a criação da credibilidade e legitimidade do programa de privatizações, assim como para cobrir rapidamente as contas públicas (primeira etapa), a configuração das instituições regulatórias foi fraca e precária, no sentido de não ser capaz de controlar o poder de mercado das novas empresas privadas nem de aplicar políticas ativas pró-concorrência.

Além disso, foram criadas demoradamente e com funcionários pouco especializados. O principal efeito deste vazio regulador inicial foi o aumento arbitrário de tarifas logo de privatizadas as empresas, como aconteceu nas telecomunicações e no transporte aéreo. Gerchunoff e Cánovas (1995) salientam, ademais, que as transferências realizadas durante a primeira etapa incentivaram a redução de custos empresariais, o que significou, porém, uma perda de eficiência alocativa, já que as firmas privadas tenderam a explorar monopolicamente os mercados. Em outras palavras, os ganhos conseguidos da eficiência produtiva não foram distribuídos na sociedade através de reduções tarifárias; ao contrário, houve aumentos tarifários, preservação de mercados protegidos devido à fraqueza inicial de organismos regulatórios, o que acabou contribuindo à geração de quase-rendas privadas.

A saber, no setor das telecomunicações, a *Comisión Nacional de Telecomunicaciones* (CNT) foi criada como agência regulatória mediante decreto presidencial em junho de 1990, sendo constituída e organizada com posterioridade à transferência efetiva da ENTel. Embora suas funções básicas fossem de regular, supervisionar e controlar os serviços de telecomunicações, de prevenir condutas anti-competitivas, de proteger o interesse do público, e de verificar o cumprimento das regras dos contratos (como tarifas, seleção de fornecedores, metas de qualidade, expansão da rede, entre outras), tanto a constituição tardia quanto a dotação de recursos financeiros e profissionais escassos, contribuíram para um limitado desempenho de funções. A falta de uma presença regulatória inicial fez como que as empresas privadas que resultaram adjudicatárias do serviço de telecomunicações passassem a exercer seus poderes de mercado e a alterar as condições contratuais iniciais em benefícios próprios, quer dizer, pressionando e conseguindo aumentos tarifários, maiores proteções do setor e preservação do mercado monopólico.

Ao contrário do acontecido durante a primeira etapa, a partir da segunda etapa, quando a emergência macroeconômica tinha sido acalmada e os objetivos do programa de privatizações passaram a considerar a melhora da eficiência e da competitividade nas empresas, os desenhos regulatórios tomaram maior força quanto às regras da concorrência, sendo que, em alguns setores, os marcos regulatórios foram criados de forma prévia e com certa autonomia. Os exemplos mais simbólicos aconteceram no setor elétrico e de gás, nos quais se aprovaram de forma prévia e por lei os marcos regulatórios com o intuito de tornar as indústrias mais dinâmicas e eficientes, promovendo a concorrência e limitando a elevação arbitrária de tarifas. Além disso, as indústrias foram reestruturadas em segmentos potencialmente competitivos e em segmentos em que resultava mais eficiente manter a estrutura monopólica sujeita a regulações públicas. Os principais resultados destes

tratamentos prévios de regulação podem ser associados ao aumento da eficiência e qualidade dos serviços e a uma considerável redução de preços no setor elétrico.

4.3.4 A seqüência do programa

Uma maneira possível de avaliar a experiência argentina de privatizações pode resultar da observação do alcance do programa ao longo das duas fases, ou seja, partindo-se do que foi privatizado no decorrer da década de 1990. Assim, da comparação desta seqüência de transferência com as seqüências observadas nos casos internacionais pode-se extrair uma importante conclusão: a experiência argentina de privatizações ocorreu de forma diferente, ou melhor, de forma invertida, se comparada com as daqueles casos. Neste sentido, vimos que as experiências chilena e inglesa desenvolveram-se seguindo uma seqüência lógica de transferência, ao serem privatizados, em primeiro lugar, os setores cuja concorrência era viável e, posteriormente, os setores de serviços públicos, por apresentarem uma concorrência mais restrita e, portanto, precisarem de maior tempo para que se transformassem em mercados competitivos. Entretanto, a seqüência argentina foi, ao invés, privatizando-se, em primeiro lugar e durante a primeira fase (1989-1994), a maior parte das empresas dedicadas à prestação de serviços públicos, de infra-estrutura e de exploração de recursos naturais, enquanto, na segunda fase (1995-1999), foram privatizadas outras empresas que não apresentavam as características típicas de monopólios naturais, como a administração de aeroportos e o sistema de correio nacional.

Tomar como referência a seqüência seguida pelos casos paradigmáticos adquire importância já que a ordem de transferência de uma quantidade significativa de ativos públicos permitiu, nestes casos, obter o êxito dos programas, principalmente, por ter se dado o tempo necessário para tornar os monopólios naturais mais competitivos enquanto outros mercados menos monopolizados estavam sendo privatizados, permitindo, ao mesmo tempo, que a opinião pública de ambos os países fosse assimilando com o decorrer das primeiras transferências o processo de mudança estrutural pretendido pelos governos, passando logo a entenderem, aceitarem e apoiarem as posteriores privatizações de serviços públicos.

Não foi somente nestes casos que se observa esta seqüência de transferência, já que foi um aspecto considerado por outros países que decidiram empreender uma política de

privatizações, inclusive o Brasil, que apresentava características semelhantes à Argentina. A saber, a seqüência de transferência brasileira dividiu-se em três fases, ou momentos diferentes, segundo seu alcance: primeiro, durante os anos 1980, em que se re-privatizaram pequenas empresas que tinham estado na órbita privada e que se buscava sanear, por meio delas, a situação financeira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o segundo momento ocorreu entre 1990 e 1995, iniciando-se com o lançamento do Plano Nacional de Desestatização (PND) e privatizando-se empresas e setores tradicionalmente estatais, como os industriais, de petroquímica, de siderurgia e de fertilizantes; finalmente, e a partir de 1995, se privatizaram as empresas de serviços públicos (com destaque nas telecomunicações e na energia elétrica), justamente por tratar-se de setores com processos de privatização mais demorados e sujeitos a julgamentos da opinião pública (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Desta forma, e retomando a idéia de avaliar o programa de privatizações argentino considerando as razões que justificam uma seqüência lógica de transferência (tempo para ambientar os monopólios naturais a condições mais competitivas e tempo para a sociedade amadurecer a política de privatizações e apoiar a transferência de serviços públicos), e o ensinado pelas experiências chilenas e inglesas (convicção e determinação política-ideológica e mecanismos idôneos para a transferência) pode-se concluir, por um lado, que, apesar da experiência argentina ter tido uma seqüência diferente, o programa de privatizações foi positivo, quando se considera que seus objetivos foram altamente cumpridos. Isto foi possível, em parte, pela convicção ideológica e determinação política da equipe governamental para instaurar um processo histórico de mudança estrutural; em outra, por ter se contado rapidamente com o apoio e aceitação dos diferentes setores da sociedade. Neste sentido, no entanto, o tempo que, em princípio, deveria ter sido criado para que os usuários amadurecessem a idéia de privatizar os serviços públicos foi praticamente desnecessário já que estes se encontravam dispostos a aceitar as privatizações desde o início da difusão da política, inclusive, desde antes, mediante diversos reclamos por uma normal prestação dos serviços diante das limitadas condições das empresas de satisfazerem as necessidades mínimas. Ou seja, os freqüentes e sérios problemas de energia, gás, água, serviços telefônicos, entre outros, que vinham ocorrendo em aumento desde finais da década de 1980, contribuíram para que os usuários entendessem, aceitassem e apoiassem rapidamente as privatizações destes serviços. Com relação aos outros setores da sociedade, que também eram afetados com a política de privatizações (fornecedores estatais, sindicatos, e grupos políticos) seus

interesses foram articulados com os interesses do Estado estrategicamente, como foi demonstrado nas viabilidades da política.

Por outro lado, o programa também deve ser avaliado por seus resultados mais negativos, os quais se relacionam com a falta de transformação necessária e prévia dos monopólios naturais, aspecto que não foi respeitado devido à urgência política em agir privatizando. Este requisito prévio justifica-se no princípio de que toda política de privatização busca a diversidade da propriedade entre a sociedade e não a concentração e centralização de capital. Como resultado dessa falta de transformação ou adequação competitiva prévia, os donos privados da maioria dos serviços públicos argentinos desempenharam-se, ao menos inicialmente, com as vantagens econômicas e proteções de mercados típicas de ambientes mais monopolizados. Ademais, a falta de consistência regulatória levou a recorrentes renegociações dos contratos vinculados a ajustes tarifários, a metas de investimento, à concessão de novos privilégios, garantindo muitas vezes os benefícios privados. Finalmente, outro aspecto negativo do programa pode ser encontrado nos mecanismos usados para transferir as empresas, os quais muitas vezes foram favoráveis a determinados grupos ou conglomerados econômicos em detrimento dos interesses dos usuários e trabalhadores (baixa aplicação do programa de propriedade participada, exigência de grandes patrimônios mínimos, escassa difusão no mercado de capitais, entre outros).

4.3.5 Os novos proprietários dos setores transferidos: a permanência dos grupos econômicos nacionais surgidos no governo militar e a presença massiva de capitais estrangeiros

A dinâmica assumida no processo privatizador iniciado em 1990 trouxe como primeiro resultado na Argentina a consolidação de um reduzido grupo de empresários nacionais surgidos no governo militar de 1976, associados, desta vez, a investimentos e financiamentos de inversores e bancos estrangeiros.

Os grupos nacionais, que a maioria deles se identificava com os fornecedores e contratistas do Estado, passaram a atuar como proprietários dos setores nos quais já operavam e possuíam alto poder político e econômico desde as políticas aplicadas no governo militar de 1976, expandindo-se, inclusive, para outros setores na forma de conglomerados, ou seja, acoplando outras atividades às preexistentes (ver Quadro 2). Ademais, tiveram oportunidades

para definirem seus próprios níveis de competitividade (devido à fraqueza da ação regulatória e à concentração monopólica ou oligopolista), assim como suas estruturas de preços e rentabilidades relativas, afetando, negativamente, a competitividade dos diferentes setores econômicos e a distribuição da renda nacional.

Quadro 2: Participação dos Grupos Econômicos Nacionais nos Principais Setores Argentinos Privatizados no início da década de 1990*

	Eletricidade**			Gás**		Petról eo	Viário	Ferro vias	Sider urgia	Água	Telef one
	D	G	T	D	T						
Pérez Companc	•	•	•	•	•	•	•	•			•
Techint	•	•			•	•	•	•	•		•
Astra (Repsol)	•			•		•					
Roggio						•	•	•			
Citicorp Holding	•	•		•	•				•		•
Loma Negra	•			•				•			
Macri				•		•	•				
Soldati		•	•	•	•	•		•		•	•

Fonte: BASUALDO et al., 2002, p. 14.

* No decorrer da década de 1990, muitas destas participações foram vendidas.

** D: distribuição; G: Geração; T: transporte.

Do Quadro 2 resulta que os principais grupos econômicos, que de alguma forma já se envolviam através de suas empresas com estes setores (seja como fornecedores, como proprietários minoritários ou recebendo amparos estatais), participaram das privatizações integrando-se e/ou conglomerando-se, ou seja, adquirindo empresas ou serviços públicos que produziam os insumos-chaves de suas principais produções e/ou diversificando suas atividades para outros setores não necessariamente vinculados. Por exemplo, o grupo Techint integrou suas produções siderúrgicas participando na produção e distribuição de energia que era seu insumo fundamental; os grupos Techint e Pérez Companc, que eram os principais fornecedores da ENTel, integraram-se verticalmente participando da privatização da empresa; o grupo Soldati, adotou a estratégia de conglomeração ao participar em diversas atividades como, a geração e transmissão de energia, a distribuição e transmissão do gás, as explorações petrolíferas de YPF, a água, e os serviços ferroviários e de telecomunicações, ao igual que o grupo Techint que participou nos setores de energia (geração, distribuição e transporte), de gás (distribuição e transporte), de petróleo, e dos serviços ferroviário, viários e de telecomunicações.

Além destes grupos locais, os setores privatizados envolveram também a participação de empresas estrangeiras e diversos bancos credores. Esta conformação tripla de propriedade, entretanto, não se dava por acaso, senão que respondia a uma articulação de interesses entre estes integrantes e o Estado. Por um lado, os grupos nacionais e os bancos credores tinham adquirido uma forte presença econômica a partir das políticas aplicadas no governo de 1976. Como consequência daquela pretendida transformação de modelo econômico, surgiram, no final da década de 1970, estes grupos nacionais que concentraram poder político e participação econômica a partir dos diversos benefícios e proteções estatais, assim como diferentes credores estrangeiros responsáveis pelo aumento da dívida externa, ao participarem da alta especulação e valorização financeira ocorrida naquele período. Por outro lado, a presença de empresas estrangeiras respondia ao interesse do Estado de instaurar no país melhores e avançados padrões de desempenho empresarial. Assim, a articulação de interesses conciliava diferentes objetivos: os grupos empresários nacionais participaram das privatizações já que contavam com o poder de *lobby* necessário para intermediar com o Estado, além de possuírem os conhecimentos administrativos e de infra-estrutura nacional dos serviços nos quais estavam vinculados; os credores externos, por sua vez, aportavam os títulos de dívida externa que o Estado propunha-se resgatar em troca de participações acionárias; e as empresas estrangeiras, que, cumprindo a exigência estatal de serem as operadoras principais dos serviços, instalavam suas filiais no país, mediante investimentos diretos e dotavam as empresas estatais das capacidades técnicas, de gestão e de *managment* de suas matrizes.

Desta forma, as privatizações resultaram em um aumento de concentração econômica no âmbito nacional, consolidando estrategicamente poucos, embora poderosos, grupos locais junto à presença massiva de capitais estrangeiros. Esta nova conformação de propriedade delineou, em grande parte, a estrutura econômica do modelo econômico vigente a partir de 1990, passando o grupo de ex-empresas públicas a formarem parte das 500 maiores empresas do país, conforme o Instituto Nacional de Estatística e Censo (INDEC).

Ao mesmo tempo, as utilidades geradas por estas empresas foram elevadas, principalmente em função aos incrementos permanentes de tarifas reais, sempre superiores aos demais preços da economia. Estes aumentos tarifários estavam respaldados no decreto nº 2585/91, aprovado com posterioridade à sanção da lei de convertibilidade, que permitia reajustes de tarifas semestrais seguindo a evolução do dólar dos Estados Unidos com o objetivo de que as mesmas passassem a expressar as reais oscilações dos preços internacionais. Em um primeiro momento estes reajustes foram permitidos para as tarifas dos serviços telefônicos, porém, posteriormente, alcançaram as tarifas dos demais serviços

públicos, o que significou em uma distorção de preços relativos entre os bens comercializáveis e não comercializáveis da economia, em detrimento dos primeiros. O decreto foi questionado quanto à legalidade, já que deixava sem efeito o estabelecido na lei de convertibilidade sobre a proibição de indexar ou reajustar tarifas. Entretanto, a razão que justificava esta suposta transgressão legal repousava em que tal proibição constituía-se um “obstáculo legal insanável” para a maior racionalidade, eficiência dos serviços e integração entre as regiões do país. Estes aumentos tarifários, junto com a ausência de reduções tarifárias resultante das transferências dos ganhos da eficiência produtiva para os consumidores, permitiram as grandes utilidades por parte das empresas privatizadas durante a década de 1990.

Por outro lado, estas empresas destacaram-se por constituir o principal setor gerador de divisas durante os anos 1990 por meio de endividamentos externos, de exportações e de investimentos estrangeiros realizados no país¹¹, embora o saldo de divisas fosse declinante no tempo. Isto se devia à transferência crescente de utilidades, dividendos e juros dos endividamentos para o exterior, tendo como contrapartida, um reduzido nível de utilidades reinvestidas no país, poucos aumentos de capital nas empresas privatizadas e um maior reenvio externo de utilidades (ver Tabela 10 e 11). Além disso, o endividamento externo também provinha da colocação de obrigações negociáveis no exterior por parte das empresas privatizadas, sendo as divisas ingressadas desta forma maiores das resultantes das exportações¹² (BASUALDO; NAHÓN, 2004).

Em definitivo, as divisas conseguidas através das empresas públicas privatizadas foram as principais responsáveis, por um lado, de manter e alimentar a economia argentina no regime de convertibilidade, dado que o Estado, diante da proibição de emissão monetária, financiou seus déficits, cobriu a situação externa do restante setor privado e constituiu as reservas necessárias para sustentar a paridade da moeda local; por outro lado, e como contrapartida ao ingresso de divisas, iniciou-se e expandiu-se um novo ciclo de endividamento externo, aumentando o estoque de dívida externa durante os anos 1990 nas magnitudes que mostra a seguinte tabela.

¹¹ A partir de 1994 o crescimento dos investimentos estrangeiros diretos foi devido às mudanças de propriedade nas empresas privatizadas. A maioria dos proprietários nacionais transferiu suas participações para as empresas estrangeiras, aumentando desta forma a estrangeirização das empresas.

¹² O estoque de títulos e obrigações negociáveis das empresas privatizadas colocados em mercados internacionais, cresceu a uma taxa anual de 321% durante a década de 1990, representando em 1999 quase 10 bilhões de dólares, constituindo-se, portanto, em uma das principais modalidades de endividamento externo destas empresas.

Tabela 10: Dívida Externa, Juros Pagados ao Exterior e Utilidades de Empresas Privatizadas Argentinas (1992-1999)

Ano	Dívida externa (estoque)			Juros pagados			Utilidades		
	SPNF*	E. Priv.	%	SPNF	E. Priv.	%	SPNF	E. Priv.	%
1992	6.751	1.567	23,2	391	86	22,0	445	130	29,2
1993	11.163	3.824	34,3	549	142	25,9	990	288	29,1
1994	15.382	6.720	43,7	965	397	41,2	1.423	590	41,5
1995	20.295	9.769	48,1	1.498	685	45,7	1.854	774	41,7
1996	24.487	10.980	44,8	1.874	895	47,8	1.952	747	38,3
1997	34.198	13.271	38,8	2.422	1.041	43,0	2.035	898	44,1
1998	41.689	15.691	37,6	3.079	1.199	38,9	2.080	1.055	50,7
1999	43.582	17.555	40,3	3.427	1.385	40,4	2.076	990	47,7

Fonte: BASUALDO; NAHÓN, 2004, p. 27.

* Setor Privado não Financeiro

Tabela 11: Investimento Direto Estrangeiro, Utilidades Remitidas ao Exterior e Utilidades Reinvestidas no País por parte das Empresas Privatizadas, Argentina (1992-2000)

Anos	IDE*	Utilidades*			Utilidades em % (total = 100)	
		Total	Remitidas	Reinvestidas	remitidas	Reinvestidas
1992	5.087	159	130	29	81.8	18.2
1993	9.611	415	288	127	69.4	30.6
1994	11.768	641	590	51	92.0	8.0
1995	14.101	1.128	774	354	68.6	31.4
1996	15.146	957	747	210	78.1	21.9
1997	18.008	1.240	898	342	72.4	27.6
1998	19.203	1.325	1.055	270	79.6	20.4
1999	26.111	1.670	990	680	59.3	40.7

Fonte: BASUALDO; NAHÓN, 2004, p. 31.

* Em milhões de dólares.

Finalmente, e deixando de lado às características assumidas pelas empresas privatizadas durante a década de 1990, a eficiência alcançada nos serviços públicos foi variada, dependendo das particularidades do setor, e por tal motivo o capítulo 5 avaliará um setor específico. Com relação à qualidade dos serviços, sim, pode-se dizer que os resultados foram mais homogêneos: em geral, a qualidade dos serviços recebidos por parte das empresas privatizadas foi positiva desde o início do processo de privatização. Em 1998, uma pesquisa do Instituto Nacional de Administração Pública realizada na Capital Federal concluía que 73% dos habitantes entrevistados encontravam-se satisfeitos com a qualidade dos serviços de

luz, água, gás e telefone, seja porque o serviço recebido foi tão bom quanto esperavam (38%) ou porque foi melhor do que esperavam (35%). A insatisfação percebida em relação a estes serviços era manifestada por pessoas entre 50 e 59 anos, de alto nível educativo. Se bem a avaliação geral foi positiva, a presença de reclamos foi alta, principalmente as relacionadas com aumentos tarifários ou erros nos cálculos dos verdadeiros consumos ou falhas na emissão de notas fiscais (INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - INAP, 1998).

Pode-se dizer, a modo de conclusão geral, que em um balanço as privatizações argentinas geraram efeitos positivos no curto e no longo prazo sobre a economia, assim como efeitos mais negativos no médio e no longo prazo. No curto prazo, as privatizações resultaram positivas, principalmente, por terem aliviado a situação financeira do setor público, ao menos, em três sentidos: por meio do ingresso de divisas, que, dado o limitado acesso a outras fontes de financiamento serviu para financiar os déficits públicos; através da aceitação de títulos de dívida externa como parte de pagamento, que ajudou a reduzir o estoque da dívida, melhorar a situação das contas externas e realizar novos acordos com os credores; e mediante a geração de novos recursos fiscais, provenientes de uma redução de gastos (ao Estado desprender-se das empresas deficitárias) e de um aumento de receitas tributárias (ao ficarem as empresas privatizadas sujeitas ao pagamento de diversos impostos). Ademais, no longo prazo, as privatizações impactaram positivamente sobre determinadas variáveis, principalmente, relacionadas à eficiência produtiva e qualidade dos serviços.

Entretanto, e devido à ênfase inicial das autoridades governamentais em alcançar objetivos vinculados à legitimidade e confiança política e a lograr rápidos equilíbrios macroeconômicos, as privatizações foram gerando, ao mesmo tempo, efeitos mais negativos no médio e no longo prazo. Estes foram causados, principalmente, pelas escassas funções regulatórias sobre os setores transferidos e pelo exercício do poder político e econômico dos novos proprietários privados em um contexto de liberalização de mercados. Em consequência, houve uma tendência a rendas privadas elevadas, uma desnacionalização da estrutura produtiva, assim como um aumento do desemprego, do déficit na conta corrente e do endividamento externo. Esta situação acabou afetando a economia global argentina e contribuindo para uma maior vulnerabilidade econômica que associou o crescimento com maiores desequilíbrios nas contas públicas.

5 A PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

Este capítulo aprofunda a análise de privatizações argentinas através de um estudo de caso do setor das telecomunicações. Em primeiro lugar, o objetivo de analisar um setor específico radica na complexidade que adquiriu o programa de privatizações devido à amplitude e abrangência dos setores. Considera-se pouco conveniente avaliar em conjunto a melhora ou não de eficiência e da prestação dos serviços, já que nem todos os setores se transferiram e se desenvolveram da mesma maneira nem atingiram resultados compatíveis. As especificidades próprias de cada setor, os diferentes contextos em que se ocorreram, a presença e a atuação de diversos grupos privados, assim como a dinâmica dos objetivos governamentais, dotaram o processo privatizador de inúmeras particularidades que demarcaram diferenças de um setor com relação a outros. Portanto, tanto as condições nos pontos de partidas quanto as trajetórias seguidas em cada caso foram, em geral, diferentes.

Em segundo lugar, as razões que justificam a análise do setor escolhido são três: primeiro, porque como foi mencionado no capítulo anterior, este foi um dos dois setores escolhidos pelo Poder Executivo, na sua condição de representante do Estado, para iniciar e dar continuidade ao programa de privatizações, sendo considerado, portanto, um caso experimental ou caso “testemunha”; segundo, por constituir o exemplo mais emblemático com relação à prioridade das autoridades governamentais em atingir os objetivos políticos e macroeconômicos traçados ao iniciar o governo; e terceiro, porque apesar de a privatização não ter adotado algumas características próprias da política de privatização e ter assumido outras que se diferenciaram das restantes privatizações, os resultados alcançados ao longo da década de 1990, no entanto, indicam uma significativa melhora de eficiência, de investimento e de expansão dos serviços, assim como um crescimento considerável do mercado de telecomunicações a partir de sua propriedade e administração privada.

Através de um exame mais exaustivo sobre este setor, pretende-se discutir a política de privatizações em termos do aumento da eficiência, assim como da melhoria na qualidade e na expansão do serviço telefônico desde o momento em que foi privatizado (1990) até a liberalização plena do setor (2000). Para tanto, este capítulo se estrutura da seguinte maneira. Em primeiro lugar, arrolam-se as principais características de desempenho da ENTel, trazendo à luz alguns dos seus indicadores de eficiência e de gestão, com o objetivo de contextualizar a situação na qual se encontravam estes serviços antes de sua privatização. Em

segundo lugar, caracteriza-se o processo de privatização iniciado a partir de 1989, desde suas viabilidades e medidas pré-privatistas até o momento de assinarem-se os contratos de transferência, adquirindo esta instância singular importância ao envolver a definição do marco regulatório do setor e as pautas de comportamento das empresas privadas. E, em terceiro lugar, discute-se o serviço de telecomunicações uma vez privatizado. Neste estágio, avalia-se o desempenho das empresas privadas quanto ao aumento da cobertura, da eficiência na prestação do serviço e da qualidade do mesmo, assim como se coloca uma breve referência sobre a percepção pública com relação à privatização das telecomunicações. Finalmente, as principais conclusões e limitações encontradas partir desta análise de caso. Para tal fim, dispõe-se dos relatórios e dos estados contábeis da ENTel dos últimos anos de prestação, dos decretos presidenciais que guiaram o processo de transferência, dos balanços das empresas privadas, assim como diversos informes oficiais do setor e trabalhos realizados por outros autores.

5.1 Características e desempenho da ENTel

Desde a nacionalização do serviço de comunicações em 1946, como um dos símbolos do progresso nacional no governo de Perón¹, o setor das telecomunicações passou a ser administrado e oferecido pelo Estado na forma de monopólio legal, concentrando, ao longo de mais de quarenta anos, 90% da infra-estrutura nacional e dando uma cobertura telefônica na Capital Federal, na grande Buenos Aires e em 17 províncias argentinas. Nas regiões em que a ENTel não operava, atuavam, a *Compañía Argentina de Teléfonos* (CAT) de propriedade da Ericsson International, que atendia as províncias de Salta, Tucumán, Santiago del Estero, San Juan e Mendoza; a *Compañía Entrerriana de Teléfonos* (CET) satisfazendo as demandas da província de Entre Rios, e diversas cooperativas responsáveis de brindar o serviço em pequenas localidades no interior do país.

¹ A origem das comunicações telefônicas na Argentina remonta-se ao ano 1881, quando as primeiras empresas estrangeiras instalaram-se no país para prestar o serviço de forma desregulada. Estas empresas, que eram a *Gower Bell*, a *Continental de Teléfonos Bell* e a *Société du Pantéléphone de Loch*, logo se fusionaram e conformaram a *Unión Telefónica del Río de la Plata* (UTRP), cobrindo a Capital Federal e 5 províncias argentinas. Em 1929, esta União foi adquirida pela empresa norte-americana *International Telephone and Telegraph Corporation* (ITT), que atuou como monopólio privado até que o serviço foi nacionalizado. Já na órbita pública, a prestação do serviço foi inicialmente administrado pela *Empresa Mixta Telefónica Argentina* (EMTA), posteriormente pela *Dirección Nacional de Teléfonos del Estado* e finalmente, pela *Empresa Nacional de Telecomunicaciones* (ENTel) criada em 1956 como empresa do Estado.

Entretanto, uma das características mais observadas em torno do desempenho da ENTel foi a crescente desqualificação na prestação dos serviços, característica que foi atribuída à questão organizativa e gerencial da empresa (EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES - ENTEL, 1986). Segundo este relatório oficial, a descontinua condução empresarial e a constante instabilidade institucional ao longo de todos os anos de prestação pública são explicadas pela forte dependência estatal da empresa². Assim, tanto o comportamento quanto a estrutura empresarial foram influenciadas sobremaneira pelas políticas públicas de cada governo, nas quais predominou a aplicação de políticas setoriais conjunturais que de longo prazo. Em consequência, as decisões de investimentos eram freqüentemente postergadas, ademais de não se ter contado com uma geração de receitas genuínas, já que as tarifas telefônicas eram muitas vezes utilizadas como instrumento de política pública. Desta forma, a expansão do serviço telefônico (oferta) não acontecia no ritmo de expansão da demanda, e começaram a registrarem-se cada vez mais solicitações pendentes e reclamos por parte dos usuários. Esta situação agravava-se à medida em que se reduzia o pessoal operativo por motivos de automatização das equipes, mas nem por isto deixavam de ser requeridos para a instalação, concerto e manutenção de linhas. Esta situação refletia-se de forma direta na qualidade dos serviços e no descontento da população, contribuindo de forma crescente à formação de argumentos favoráveis à sua privatização.

Os indicadores desta situação aparecem no ANEXO B. Entre 1951 e 1986, a expansão do número de linhas telefônicas em funcionamento foi de 320%, alcançando, em 1990, mais de 3 milhões de linhas em serviço com uma distribuição nacional praticamente constante, concentrando o maior número de linhas nas regiões mais desenvolvidas do país (Capital Federal, grande Buenos Aires e pampa úmida). Entretanto, as 14 províncias mais pobres e de baixa população atendidas pela ENTel experimentaram, nesse período, o maior crescimento de linhas em funcionamento em termos porcentuais. Ou seja, enquanto as regiões mais desenvolvidas e as 6 províncias atendidas pela CAT e CET registravam um aumento de linhas telefônicas entre 3% e 5% anual, as restantes 14 províncias duplicaram esses valores, alcançando uma média de 8,5% anual e determinando um crescimento total nesse período de 1.059%, ao passo que as regiões anteriores cresceram somente 300% (Tabela B.1).

No entanto, o crescimento total de linhas telefônicas foi acompanhado por uma tendência crescente de solicitações pendentes. Em 1941, quando as telecomunicações ainda

² Para ter uma idéia da alternância na condução diretiva basta mencionar que, entre 1946 e 1986 o administrador geral da empresa foi substituído 26 vezes, sendo que, nos anos próximos à privatização (1984-1987), esta alternância foi ainda mais freqüente, substituindo-se duas vezes o administrador geral e três vezes o ministro de Obras Públicas e o Secretário de Comunicações.

pertenciam ao setor privado, as solicitações pendentes representavam somente 2.2% das linhas em funcionamento, enquanto ao passar à órbita pública esta relação cresceu para 29.7% em 1946 e situou-se entre 40% e 50% durante as quatro décadas seguintes (Tabela B.2). Em parte, isto respondia à redução de empregados operativos com relação à infra-estrutura de redes (relação empregado operativo por cada 1.000 linhas), que, entre 1965 e 1986, foi de 37.4%, principalmente devido à automatização das equipes.

Por outro lado, o número de reclamos por serviços aumentou consideravelmente a partir da década de 1980 (Tabela B.3). Até os anos de 1970, os reclamos realizados em cada região eram compatíveis com o número de linhas que estavam funcionando, porém, o aumento significativo aconteceu na região metropolitana a partir de 1982, aumentando 256% entre este ano e 1986, enquanto no resto do país cresceu somente 15%³.

Em geral, as demandas insatisfeitas sofreram importantes atrasos, sendo o tempo médio estimado de demora superior a 8 anos até 1985 e de 4 anos a partir de 1986 (ver Tabela B.4). Se compararmos as solicitações realizadas com as solicitações pendentes em cada quinquênio, resulta que, em média, incorporaram-se ao serviço telefônico 30% das demandas solicitadas, deixando uma demanda insatisfeita equivalente a 70%. Diversos fatores estruturais, econômicos, políticos e organizacionais explicam, portanto, a pobre expansão do serviço telefônico ao longo das décadas, não cobrindo os verdadeiros requerimentos do mercado.

Indicadores como tele-intensidade, cobertura da rede e produtividade também mostram outras facetas da situação da ENTel antes de sua privatização. A tele-intensidade, que expressa o número de linhas instaladas por cada 100 habitantes era, em 1990, de 11, que, se comparado com os padrões internacionais, encontrava-se bastante baixa⁴. Já a cobertura e a produtividade das empresas, apesar de também serem baixos internacionalmente, mostraram uma sensível melhora desde a década de 1980. Os habitantes por linha instalada (cobertura), passaram de 11 em 1981 para 9 em 1990, e as linhas instaladas por empregado (produtividade) alcançaram, no mesmo ano, o equivalente a 85, sendo que, no início da década de 1980, era de 53.

Ademais destes indicadores, é importante comentar que a partir da década de 1970, a estrutura industrial das telecomunicações começou a ser alterada substancialmente por um conjunto de inovações tecnológicas que surgiram e espalharam-se pelo mundo inteiro. A

³ Este aumento de reclamos na região metropolitana é explicado pela instalação de um sistema centralizado e automático para registrar reclamos em 1981.

⁴ Segundo Sindicatura General de Empresas Públicas - SIGEP (1987), por volta de 1990, a tele-intensidade nos Estados Unidos, no Japão e na Itália era de 80, 50 e 38 respectivamente.

ENTel, diante de limitadas possibilidades de financiar estes avanços, aliou-se a empresas estrangeiras para fornecer novos serviços fazendo parte de sistemas e redes modernas de comunicação, e incorporando, a partir de então, o sistema de comutação, de fac-símile, de transmissão de dados, comunicações via satélite, sinais televisivas e de radiodifusão internacional, assim como o sistema de telefonia móvel. Estes avanços, sem dúvidas, permitiram diversificar os serviços da ENTel e captar um maior número de usuários, porém significou em aumento do endividamento da empresa e o surgimento de uma desigualdade tecnológica, ao propiciar serviços prestados mediante sistemas e equipes de alta tecnologia digital, enquanto outros serviços eram prestados com tecnologias eletromecânicas, inclusive, manuais, sendo que, no início dos anos oitenta, começaram a funcionar as equipes totalmente automáticas⁵.

Esta situação somada à presença de fornecedores estrangeiros deixou entrever a possibilidade de alterar a estrutura monopólica das telecomunicações, já que as novas técnicas de comunicação e as novas ofertas telefônicas como o celular, comunicações via satélite e outras, abriram novos segmentos na indústria demonstrando uma concorrência possível. A partir de então, o governo começou a avaliar as possibilidades reais de a ENTel enfrentar uma tendência crescente de serviços e tecnológica com sua atual estrutura, políticas internas e recursos disponíveis, assim como a pensar até que ponto seria socialmente conveniente manter uma prestação monopólica. Já em 1985 aconteceram dois fatos que acabaram por desqualificar em grande medida a empresa. Um deles foi o lançamento do plano Megatel devido às maiores dificuldades da ENTel financiar demandadas crescentes. Ao contrário de expandir a cobertura das linhas, este plano acabou gerando uma queda importante de demanda de novas linhas a partir de 1986⁶. O outro fator foi a proposta não concretizada de privatizar a ENTel, para o Estado desprender-se de empresa que já apresentava perdas contábeis significativas⁷. Finalmente, nos quatro anos prévios à privatização, a situação econômica e

⁵ A maioria das equipes manuais foi instalada por volta da década de 1920. A partir de 1960 começaram a combinar-se com equipes mais inteligentes e, em meados dessa década, com equipes de mando indireto e sistemas centralizados e computadorizados até a automatização plena na década de 1980. No entanto, apesar de o serviço telefônico urbano ter avançado na automatização das equipes, realizaram-se poucas substituições de linhas por estes motivos, deixando uma alta porcentagem de linhas antigas: em 1986, 37% das linhas instaladas superavam os 20 anos de antigüidade, sendo 10.2% delas maiores dos 40 anos (ANEXO B, Tabela B.5 e B.6).

⁶ Este plano visava instalar 1 milhão de linhas telefônicas financiadas através das poupanças privadas, ou seja, quem aderira ao plano aceitava um sistema de pagamento baseado no custo das novas equipes, ao invés de no custo de conexão, o qual resultou ser substancialmente mais caro e contraindo as solicitações de novas linhas por parte de potenciais usuários.

⁷ O projeto Terragno proposto no governo de Alfonsín, visava a privatização de 40% da ENTel a favor da companhia estatal Telefônica da Espanha. Embora tenha sido rejeitado pelo Congresso Nacional (com a maioria dos legisladores peronistas), já se apostava, no entanto, à formação de uma empresa mista com *management* profissionalizado e ao intercâmbio de ações da empresa por fundos para financiar os déficits públicos.

financeira da ENTel foi se tornando cada vez mais vulnerável, principalmente a partir da impossibilidade de o Estado continuar subsidiando a empresa e de um aumento considerável dos custos indiretos, que se traduziram em resultados líquidos negativos e superiores aos sete bilhões de austrais em 1998 e que acabaram comprometendo seriamente a situação patrimonial da empresa pública de telecomunicações.

5.2 Caracterização do processo de privatização da ENTel

Após a tentativa em privatizar a ENTel no governo de Alfonsín, a empresa transitou por diversas mudanças organizativas e diretivas com vistas a sua transferência definitiva, dando atenção exclusiva à criação de incentivos para sua privatização. Já a partir do governo Menem, a decisão de privatizá-la foi irreversível e começaram a se criar os incentivos necessários para transferir-la rapidamente. O resultado foi um processo de transferência realizado em um tempo recorde de quatorze meses: iniciado em dezembro de 1989 mediante o decreto-base nº 731/89, estendeu-se até novembro de 1990, quando se firmaram os contratos de transferência e a empresa passou ao setor privado. Se considerarmos, inclusive, a última venda realizada através do mercado de valores (março de 1992), o processo estendeu-se por vinte e quatro meses, lapso igualmente curto ao tratar-se de um setor com as características e dimensões das telecomunicações.

Em um contexto de reforma do Estado, onde os objetivos que guiaram o processo de privatização da ENTel estiveram fortemente influenciados pelo colapso das finanças estatais no final da década de 1980 e pelo profundo desapontamento social com respeito ao desempenho das empresas públicas argentinas nas últimas décadas, a privatização da telecomunicações adquiriu um singular caráter estratégico. Abeles, Forcinito e Schorr (2001a) afirmam que, se a privatização de empresas públicas de início dos anos 1990 constituiu um elemento chave para sair da crise inflacionária e sócio-econômica do final dos anos oitenta, a privatização da ENTel adquiriu, dentro desse processo, um papel determinante, constituindo-se a “proa” do programa de privatizações argentino. Quer dizer, por um lado, a transferência da ENTel foi o primeiro sinal enviado pelo governo à comunidade nacional e internacional de negócios sobre os novos lineamentos da política econômica que seria implementada, sendo concebida, portanto, a peça-mestre para consolidar um consenso favorável em torno da política de

privatizações. Especificamente, a equipe política procurou a formação de coalizões entre os setores mais importantes vinculados à empresa para que o êxito de sua transferência fosse difundido positivamente a favor das restantes privatizações. Dada a envergadura e as potencialidades que a empresa envolvia, o governo apostou na arrecadação de uma importante quantidade de títulos de dívida externa para cancelar parte do endividamento externo que ainda se encontrava em cessação de pagamentos, assim como de dinheiro em espécie para financiar rapidamente os déficits públicos do momento.

Por outro lado, a urgência das autoridades em iniciar o processo de transferência de atividades estatais significou, para o caso da ENTel, a inexistência de um organismo regulador desde o início do processo, sendo este criado pouco meses antes de aprovarem-se os contratos de transferência. Esta questão que, conforme Devlin (1993), constitui um requisito indispensável para uma regulação efetiva, não foi realizada com uma antecedência razoável, o que abriu espaço para que os privados negociassem e pressionassem por normas regulatórias favoráveis aos seus interesses particulares. Enfim, a importância estratégica que assumiu a privatização da ENTel fez com que algumas de suas características fossem consideradas paradigmas dentro do próprio programa de privatizações argentino, embora outras fossem posteriormente abandonadas ou melhoradas. Assim, como exemplo das primeiras pode-se mencionar a segmentação do mercado prévio à transferência, a definição do marco regulatório através de decretos presidenciais, a conformação tripla da propriedade privada, a transferência majoritária das ações, a preferência pelo investimento estrangeiro direto, entre outras; como exemplo das segundas consta a criação prévia de organismos reguladores e a difusão inicial da política através do mercado de valores.

Assim, devido à importância e aos interesses envolvidos na privatização da ENTel, uma das primeiras medidas adotadas pelo governo para torná-la viável foi neutralizar a possível resistência por parte do único e grande sindicato de trabalhadores da empresa, a *Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina* (FOETRA). Esta organização tinha concentrado um alto poder político ao longo do tempo e conseguido diversos benefícios para seus filhados. Diante da alta probabilidade de oposição sindical perante o anúncio da privatização, o governo designou como Subsecretário de Comunicações o titular do sindicato (Julio Guillán). Desta forma, o risco de enfrentar levantes ou prolongadas greves em contra da política ficou praticamente anulado⁸. Já com relação aos

⁸ No Uruguai e na Colômbia, por exemplo, a forte e persistente ação dos sindicatos das empresas de telecomunicações em contra da decisão política de privatização, constituiu-se em um obstáculo e obrigou aos governos a retirarem do Congresso os projetos de privatizações destas empresas.

usuários, praticamente não houve resistência à privatização da ENTel, devido esta apresentar sérios problemas na prestação e qualidade dos serviços telefônicos, que vinham contribuindo para uma opinião pública favorável à alienação da empresa: em 1988, o número de linhas em serviço tinha-se reduzido em 8 dígitos (embora as linhas instaladas tivessem aumentado), ao passo que em 1989 o crescimento de linhas instaladas se reduziu em 5.7%, e em 1990 foi negativo em 8.1%.

5.2.1 Medidas pré-privatistas

Entre os incentivos criados para privatizar a ENTel, as medidas pré-privatização adquiriram grande importância tanto no desenvolvimento do concurso público quanto na definição das regras e condições que regeriam na prestação privada do serviço. Em primeiro lugar, transformou-se societariamente a empresa, criando-se quatro sociedades anônimas: duas, que ficaram responsáveis do serviço básico telefônico (SBT) a ser transferido em caráter de exclusividade; uma, a cargo dos serviços telefônicos internacionais, também a ser transferido em forma exclusiva, e outra, responsável dos serviços deixados à livre concorrência⁹. Por sua parte, as duas sociedades responsáveis do SBT (*Sociedade Licenciataria Norte S.A.* e *Sociedad Licenciataria Sur S.A.*) participaram, em partes iguais, do capital das outras duas sociedades (*Sociedad Prestadora del Servicio Internacional S.A.* e *Sociedad de Servicios en Competencia S.A.*).

Uma outra medida adotada foi a segmentação do SBT em duas zonas geográficas de semelhantes características quanto ao tamanho do mercado, ou seja, quanto às redes e serviços já instalados, à demanda atual e futura, assim como à escala e densidade populacional. Segmentou-se o SBT em zona norte e zona sul do país, atribuindo-se a primeira à sociedade Licenciataria Norte e a segunda à sociedade Licenciataria Sur para serem posteriormente adjudicadas desta forma ao setor privado. Por sua parte, a região metropolitana de Buenos Aires, devido à alta concentração sócio-econômica e populacional, também foi segmentada em duas zonas, sendo atribuídas às respectivas sociedades regionais. No entanto, estas duas

⁹ O SBT envolvia a provisão de enlaces fixos que formavam parte da rede telefônica pública ou que estavam conectados à rede pública, e, a provisão por esse meio do serviço de telefonia urbana, interurbana e internacional de voz. Os serviços internacionais faziam referência à telefonia e o telex internacional, ao enlace ponto a ponto e à transmissão de dados internacionais, e, os serviços abertos à concorrência, consistiam no telex e na transmissão de dados nacional, no rádio móvel marítimo e na internet (ARGENTINA, Decreto nº 62, 1990).

primeiras medidas pré-privatização (a divisão de serviços por empresas e a segmentação do SBT por região) acabaram configurando um mercado altamente concentrado, já que as empresas adjudicatárias do SBT, também podiam prestar os serviços internacionais e os abertos à concorrência ao possuírem ações delas. Em outras palavras, quem foi adjudicado para explorar o serviço de ligações nacionais também contou com vantagens para prestar o serviço de ligações internacionais e concorrer nos segmentos de mercado que foram expostos à concorrência.

Entretanto, outros reordenamentos empresariais como redução de empregados, transferência de passivos e aumentos tarifários foram adotados. Com relação aos trabalhadores, a primeira medida adotou-se em 1989, mediante o decreto n° 1.757/89, que estendia a jornada de trabalho de sete para oito horas, e suspendia o regime de estabilidade no emprego, e eliminava também alguns benefícios a favor dos trabalhadores, como os descontos que estes recebiam nas suas contas telefônicas. Já durante o ano 1990, o número de empregados foi reduzido significativamente mediante demissões com direito a indenizações e aposentadorias de ofício. Assim, de 46.000 trabalhadores efetivos em 1989, 40.660 mantiveram seus postos de trabalho em 1990, ou seja, praticamente se reduziu um 12% o pessoal empregado (ANEXO C, Tabela C.1). Para os trabalhadores que se mantiveram na empresa, o governo lhes reservou 10% das ações a serem privatizadas para que participassem da privatização da ENTel através do Programa de Propriedade Participada (PPP).

Com relação aos passivos da empresa, é importante recordar que durante o processo de intervenção prévio à transferência, a administração da ENTel contraiu novos e significativos empréstimos que incrementaram a dívida interna e externa da empresa em 122%. A maior parte da dívida interna tinha sido contraída com seus principais contratistas, entre os quais encontravam dois dos futuros integrantes de consórcios e proprietário da ENTel, a empresa Pecom Nec do grupo Pérez Companc e as empresas Telettra e Italtel do grupo Techint. Em suma, do total de passivos que ascendia a 2,14 bilhões de dólares em 1990, 1,76 bilhão de dólares foi absorvido pelo Estado através de sua empresa residual e 380 milhões de dólares foram assumidos posteriormente pelos consórcios adjudicatários (202 milhões de dólares pelo consórcio adjudicatário da zona norte e 178 milhões de dólares pelo consórcio da zona sul) (ARGENTINA, Ministerio de Economía y Producción de la Nación, 2000).

Finalmente, o valor do pulso telefônico foi incrementado significativamente antes da privatização: de 0.85 centavos de dólares em agosto de 1989 passou para 3.32 centavos de dólares em setembro de 1990 em valores correntes. Se bem que parte deste aumento era explicada pela forte apreciação da moeda local do momento, o aumento em termos reais foi

de praticamente 90% (em austrais). Este aumento tarifário, no entanto, não foi estranho à política de privatizações, já que se encontrava fortemente ligado ao conflito entre eficiência alocativa e financiamento resultante dos sérios problemas de liquidez que apresentava o Estado nacional (COLOMA; GERCHUNOFF; SHAPPACASSE, 1992). Em consequência, o Estado inclinou-se pelo objetivo financeiro, ou seja, valorizou um preço alto de transferência, que significava, ao mesmo tempo, tornar a empresa economicamente atrativa. Entre os principais atrativos pode-se mencionar a definição de uma estrutura tarifária elevada para garantir uma base mínima de receitas privadas e a manutenção das características monopólicas do setor.

5.2.2 Definição do plano de condições e requisitos para privatizar a ENTel

Uma vez adotadas as medidas pré-privatistas o Poder Executivo emitiu, passados quatro meses da sanção da lei de Reforma do Estado, o decreto-base nº 731/89, no qual se definiram inicialmente as linhas diretrizes para instrumentar a privatização da empresa. Entretanto, estas regras, assim como o cronograma de atividades estabelecido¹⁰, foram modificadas e complementadas ao longo do processo de privatização, inclusive, após da aprovação do plano de condições do concurso. Todas as instâncias deste processo, no entanto, aprovaram-se por meio de decretos emanados do Poder Executivo, ou seja, sem requer-se da aprovação do Congresso Nacional e, portanto, sendo acordadas as diferentes instâncias do processo somente entre o setor privado e os altos diretores políticos. Como foi comentado no Capítulo 4 sobre a viabilidade técnica da política de privatização, esta atribuição assumida pelo Poder Executivo lhe foi outorgada pela lei de Reforma do Estado e respondia à urgência política e econômica em iniciar e dar continuidade ao programa. Isto deu lugar para que as sucessivas negociações e alterações das cláusulas regulatórias relativas à privatização das telecomunicações fossem acordadas rapidamente, sem a demora de uma discussão parlamentar (ver seqüência normativa da privatização no APÊNDICE A).

¹⁰ Em geral, as etapas do concurso contavam com prazos para adquirir os planos de condições, realizarem consultas sobre o conteúdo dos mesmos, apresentar-se os interessados, notificar os pré-qualificados, intercambiar informação, apresentar as ofertas, notificar a pré-adjudicação, impugnar as pré-adjudicações, adjudicar a ações da empresa, subscrever os contratos de transferência e tomar a posse definitiva.

Entre as principais medidas estabelecidas no decreto-base, definia-se que, mediante concurso público internacional, adjudicar-se-iam as zonas em que se dividiria o país para prestar o SBT (inicialmente foram três zonas), transferindo-se também os ativos da ENTel aos consórcios adjudicatários, prévia valoração oficial. O período de exclusividade seria temporal, inicialmente por cinco anos, e a estrutura tarifária devia ser “justa e suficiente” para promover uma “utilidade razoável”. Permitia-se também, a participação dos fornecedores da ENTel nos consórcios concorrentes, assim como autorizava-se ao Poder Executivo a determinar sobre a absorção de dívidas empresárias por parte do Estado.

Depois de algumas modificações e da criação das sociedades anônimas responsáveis pelos serviços a transferir-se, o decreto nº 62/90 aprovou o plano de condições e fez o chamado do concurso. Entretanto, estas condições também foram alteradas posteriormente até o momento da adjudicação definitiva, sendo as mudanças mais significativas introduzidas pelo decreto nº 677/90 de abril de 1990. A seguir, colocam-se as principais características, condições e requisitos que finalmente regiram na transferência da ENTel:

1) Os serviços telefônicos seriam transferidos de forma tal que promovessem uma concorrência por comparação, quer dizer, de promover a eficiência dos serviços comparativamente, sendo para tanto o SBT dividido em duas zonas (norte e sul) e transferido ao setor privado em caráter de exclusividade;

2) O período de exclusividade para explorar o SBT e os serviços internacionais estendeu-se para sete anos, com a possibilidade de prorrogação por mais três anos, caso os consórcios cumprissem com as metas obrigatórias estabelecidas nos contratos para o ano 1996. Estas metas eram quantitativas, vinculadas ao aumento do número de linhas fixas e de telefones públicos, assim como qualitativas, referidas à redução do tempo de espera para reparar e instalar novas linhas e à melhora na eficiência das ligações e dos serviços do operador;

3) Colocava-se à venda o 60% do pacote acionário da ENTel, reservando-se 30% o Estado para transferir posteriormente mediante o mercado de valores e 10% para os trabalhadores adquirirem ações por meio do PPP;

4) Exigia a presença de ao menos uma companhia telefônica internacional para atuar como operador principal em cada consórcio, participando nele em 10% como mínimo. Por sua vez, este operador devia formar parte do núcleo principal do consórcio, conjuntamente com outros dois integrantes no máximo. A participação do operador no núcleo principal devia ser de 1/3 como mínimo e somado aos outros integrantes do núcleo deviam reunir uma participação no consórcio de, no mínimo, 30%;

5) Adotou-se o sistema de “envelope duplo”, quer dizer, primeiro avaliar-se-ia a capacidade técnica e financeira das propostas formuladas para depois considerar-se o preço oferecido somente de aqueles que fossem considerados e notificados como pré-qualificados. Com relação aos preços oferecidos, considerar-se-ia, por sua vez, o preço adicional que se oferecesse por cima do valor fixado como preço-base, ou seja, em função da quantidade de títulos de dívida externa oferecidos a mais, privilegiando-se, portanto, os detentores destes títulos ou os que conseguissem comprar estes títulos no mercado;

6) Para avaliar a capacidade técnica do operador, considerou-se a sua capacidade instalada no país de origem, tendo que ser, como mínimo, de 1.500.000 linhas em funcionamento, com 98% de eficiência nas ligações realizadas, e que 80% dos serviços de informação fossem respondidos em dez segundos. Ademais, tinham que demonstrar uma demora média para reparar linhas de um dia, e uma demora para instalação linhas locais de, no máximo, quinze dias;

7) Para avaliar a capacidade financeira do operador, este tinha que ter um patrimônio líquido de, no mínimo, 1,5 bilhão de dólares, sendo que os demais integrantes do núcleo principal deviam possuir um patrimônio líquido de, mínimo, 1 bilhão de dólares se eram empresas estrangeiras, ou, de 3 milhões de dólares, se eram empresas nacionais. Para os restantes integrantes do consórcio com 10% ou mais de participação, mas que não integrassem o núcleo principal exigia-se, como mínimo, 500 milhões de dólares para as empresas estrangeiras, e, 200 milhões de dólares, para as empresas nacionais. Em total, o patrimônio líquido do consórcio devia somar, no mínimo, 4 bilhões de dólares.

8) Exigia-se, por sua vez, que os consórcios adjudicatários fossem capazes de investir nas zonas atribuídas os seguintes valores: 77.919.957 milhões de dólares na zona norte e 112.843.043 milhões de dólares na zona sul durante o primeiro ano de prestação privada enquanto que para no segundo ano devia-se investir 229.581.784 milhões de dólares na zona norte e 327.334.176 milhões de dólares na zona sul (ARGENTINA, Decreto nº 575, 1990).

9) O preço estabelecido pelo Poder Executivo para o 60% das ações da ENTel foi de 1,003 bilhão de dólares (534.316.572 milhões de dólares para a zona sul e 468.898.747 milhões de dólares para a zona norte), dos quais 214 milhões de dólares constituíam o preço-base a ser entregue em espécie e no momento da transferência (US\$ 100 milhões pela zona norte e US\$ 114 milhões pela zona sul). O restante (789 milhões de dólares) era o preço adicional a ser oferecido como mínimo, em títulos de dívida externa;

10) Finalmente, a taxa de retorno de benefícios para as empresas privadas não devia ser superior a 16% (calculada como utilidade líquida dos serviços telefônicos mais os direitos

de conexão sobre o total de ativos fixos sujeitos à exploração do serviço), ou seja, determinava-se em função do capital investido.

5.2.3 A conformação dos consórcios e a adjudicação da ENTel a privados

Uma vez apresentadas as ofertas de sete operadores internacionais interessados em participar da privatização, somente três ficaram pré-qualificados pela comissão avaliadora do concurso para encabeçar os consórcios e concorrer pelo serviço. Um deles, que apresentou as melhores ofertas para as duas zonas, e a única oferta para a zona sul, foi o liderado pela operadora Telefônica da Espanha através de sua empresa controlada Telefônica Internacional Holding BV, e integrado conjuntamente com o grupo Techint (por meio da empresa nacional Inversora Catalinas S.A.), e o banco estrangeiro Citibank (mediante Citicorp Venture Capital). A segunda melhor oferta apresentada para a zona norte foi o consórcio encabeçado pela operadora Bell Atlantic International dos Estados Unidos, e associado aos bancos Manufactures Hanover Corporation, Cititel S.A. e Blaston Trading S.A., e às empresas Syar S.A., Cofipa S.A., Cadipsa S.A. e Welbers Insúa S.A., sendo a terceira melhor oferta para a zona norte formulada pelo consórcio da operadora Telecom da França através de sua empresa controlada France Cable et Radio, e associado à empresa STET Societá Finanziaria, ao grupo Pérez Companc (por meio da Cía. Naviera Pérez Companc) e ao banco Morgan (J.P. Morgan Co. Inc).

Após de cumprimentar algumas formalidades do concurso, os serviços básicos telefônicos da zona sul foram adjudicados, mediante decreto n° 1.229/90, ao consórcio de Telefônica da Espanha, que criou sua empresa *Telefónica de Argentina S.A.* para operar no país. Por sua parte, os serviços da zona sul foram adjudicados, mediante decreto n° 2.096/90, ao consórcio de Telecom da França, criando a empresa *Telecom Argentina S.A.*¹¹. Posteriormente, outorgaram-se, mediante os decretos n° 2.344/90 e 2.347/90, as respectivas

¹¹ Inicialmente, a zona sul tinha sido adjudicada ao consórcio encabeçado pela Bell Atlantic (segunda melhor da zona norte), mas diante da falta de cumprimento de alguns requisitos, como da falta de reunião da quantidade de títulos que tinha oferecido, a comissão avaliadora outorgou a licença à terceira melhor oferta desta zona. No entanto, diversos estudos colocam a observação de que além da dificuldade em reunir os títulos, faltava-lhe a participação de algum grupo econômico nacional importante que aportasse os conhecimentos do setor e tivesse poder de *lobby* necessário para mediar com o governo nacional. Conforme manifesta Abeles (2001), pareceria ser que a posse de títulos por parte do consórcio era uma condição necessária, mas não suficiente, já que se dependia também da participação de importantes grupos locais.

licenças exclusivas para explorarem ambas as zonas do país, e ordenou-se a aprovação dos contratos de transferência por meio do decreto nº 2.332/90¹².

Desta forma, a conformação inicial da propriedade privada da ENTel após a adjudicação aparece na Tabela 12. Nele observa-se claramente a conformação tripla da propriedade dos consórcios ganhadores do serviço telefônico, ao envolver a participação conjunta de bancos credores estrangeiros, operadoras internacionais e grupos econômicos nacionais, que, ademais de estes últimos contarem com forte presença na economia argentina, eram, ao mesmo tempo, os ex-fornecedores da ENTel. Por sua vez, esta privatização representou o primeiro sinal do governo a favor do ingresso de capitais estrangeiros na forma de investimento direto, característica que foi adotada *a posteriori* nos restantes serviços públicos privatizados.

Tabela 12: Conformação da Propriedade Privada da ex-ENTel em 1990

	Consórcios adjudicatários	Integrantes dos consórcios	% de	
			participação	Pertencente a
			no capital	
E N T e l	Telefónica de Argentina S.A.	Citicorp Venture Capital	34%	Citibank
		Telefónica Internacional Holding BV	20%	Telefónica da Espanha
		Inversora Catalinas S.A.	6%	Grupo Techint
		Trabalhadores	10%	Pessoal da empresa
		Estado Nacional	30%	Argentina
Telecom Argentina S.A.		STET Societá Financiaría	18%	Telecom Itália
		France Cable et Radio	18%	France Telecom
		Cía. Naviera Pérez Companc	18%	Grupo Pérez Companc
		J.P. Morgan Co. Inc.	6%	Banco Morgan
		Trabalhadores	10%	Pessoal da empresa
		Estado Nacional	30%	Argentina

Fonte: COLOMA; GERCHUNOFF; SCHAPPACASSE, 1992, p. 262.

Estas participações iniciais foram sendo modificadas após a privatização. No caso da Telecom, mantiveram-se os mesmos grupos privados alterando-se as porcentagens acionárias, ao passo que em Telefónica, além da alteração das participações iniciais, ingressaram novos integrantes, principalmente relacionados à atividade financeira internacional (ver Tabela 13).

¹² Os restantes serviços (internacionais e abertos à concorrência) que estavam a cargo das empresas *Sociedad Prestadora del Servicio Internacional S.A.* e *Sociedad de Servicios en Competencia S.A.* foram adjudicados à empresa *Telecomunicaciones Internacionales de Argentina S.A.* (Telintar) e à *Startel S.A.*, respectivamente, outorgando-lhes as licenças mediante os decretos nº 2.345/90 e 2.346/90.

Esta diversificação da propriedade experimentada pelo consórcio da Telefônica respondeu à alta vinculação societária da operadora com outras empresas.

Tabela 13: Conformação da Propriedade Privada da ex-ENTel em 1994

Empresa	Proprietários privados	% de participação no capital	Origem do capital
Telefónica de Argentina S.A.	Citicorp Venture Capital	20.00	Estados Unidos
	Inter Rio holding establishment	14.56	Argentina
	Holding B.V. (Telefônica da Espanha)	10.00	Espanha
	Inversora Catalinas S.A. (grupo Techint)	8.31	Argentina
	Banco Central da Espanha S.A.	7.04	Espanha
	Soc. Comercial del Plata (grupo Soldati)	5.00	Argentina
	Banco hispanoamericano	5.00	Espanha
	Manufacturers hanover	4.30	Estados Unidos
	Bank of Tokyo	4.16	Japão
	Bank of New Cork	4.16	Estados Unidos
	Bank of Zurich	4.16	Suíça
	Southel Equity Corporation	4.00	Estados Unidos
	Arab Banking CO.	4.31	Arábia Saudita
	Republic New York Financiaría	1.50	Estados Unidos
	Centro Banco de Panamá	1.40	Panamá
	Vanegas	1.25	Panamá
	Banco Atlantico	0.75	Panamá
Bank of Nova Scotia	0.10	Canadá	
Telecom de Argentina S.A.	STET Societa Financiaría	32.50	Itália
	France Cable et Radio	32.50	França
	J.P. Morgan Co. Inc.	10.00	Estados Unidos
	Cía. Naviera Pérez Companc	25.00	Argentina

Fonte: ARGENTINA, MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, 1994, ANEXO, p. 1.

Finalmente, os valores recebidos por 60% das ações da ENTel (zona norte e sul) foram os 214 milhões de dólares, exigidos em espécie no momento da transferência, mais 5 bilhões de dólares em títulos de dívida externa a valores nominais, que, em princípio, superavam folgadoamente o exigido como mínimo e constituía uma quantidade significativa para solucionar a situação financeira do Estado no curto prazo. Entretanto, as valorações dos ativos da ENTel, assim como dos títulos recebidos, foram posteriormente considerados baixos com

relação aos que poderiam ter se obtidos de considerar-se outros métodos de valoração. Por um lado, o Poder Executivo estabeleceu um valor por o 60% da ENTel duas vezes menor ao determinado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BANADE), que era o responsável de determinar a valoração dos ativos da empresa. O valor equivalente a 60% das ações ascendia, conforme a avaliação deste banco, a 3,2 bilhões de dólares. Por outro lado, os 5 bilhões de dólares em títulos recebidos como forma de pagamento significaram para os consórcios adjudicatários somente 750 milhões de dólares, já que os mesmos alcançavam no mercado, ao momento da transferência, 15% do valor nominal. Esta baixa valoração inicial foi vislumbrada entre dezembro de 1991 e março de 1992 quando se arrecadaram 2,06 bilhões de dólares em espécie através do mercado de valores por os restantes 30% de ações da ENTel em poder do Estado, ou seja, mais do dobro conseguido pelo 60% anterior, o que demonstrou que, passado mais de um ano da transferência inicial, o valor das ações tinha aumentado consideravelmente (ABELES, 2001).

5.3 O setor das telecomunicações durante a década de 1990: o desempenho das empresas privadas

Desde o começo da privatização das telecomunicações, em 1990, até 1996, que foi o ano determinado para avaliar as metas do plano de condições, os serviços telefônicos experimentaram uma expressiva melhora tanto na expansão da cobertura da rede quanto na qualidade dos serviços e no nível de investimento do setor, o que representou, além do cumprimento das metas quantitativas e qualitativas, a superação das mesmas e a extensão das licenças exclusivas até finais de 1999.

Em primeiro lugar, a expansão da cobertura dos serviços aconteceu de forma rápida e com altas taxas de crescimento. Partindo de 3.471.283 linhas instaladas em 1990, que representavam 11 linhas por cada 100 habitantes, passou-se para 6.965.378 em 1996, e para 7.962.931 em 1999, alcançando-se, neste ano, uma tele-intensidade de 23 linhas por cada 100 habitantes, ou seja, bem superior à média mantida por ENTel (ver evolução no Gráfico 1). O crescimento de linhas instaladas foi, portanto, significativo, ao incrementar-se nos primeiros seis anos 100%, e superando o número de linhas a instalar exigido para o ano 1996 como requisito para a extensão do período de exclusividade, conforme mostra a Tabela 14.

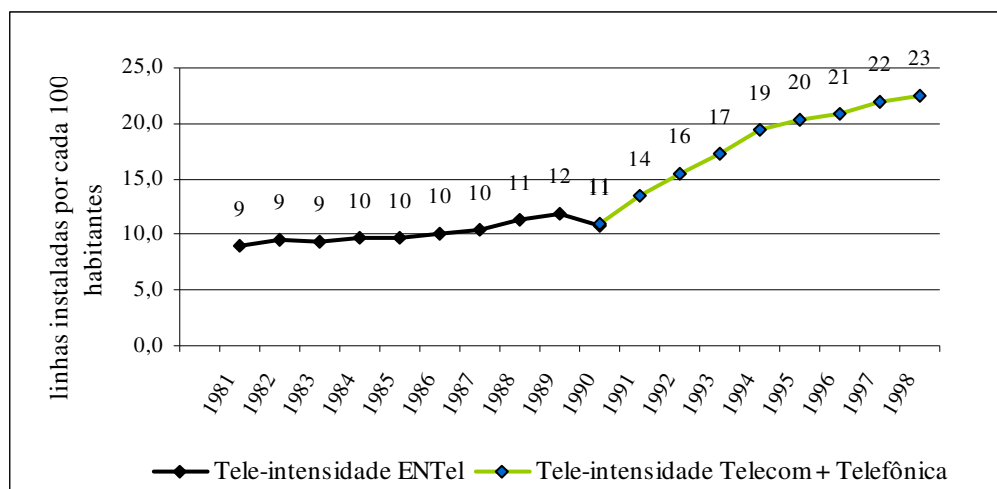


Gráfico 1: Tele-intensidade da Rede Fixa Telefônica, Argentina (1981-1999)

Fonte: ARGENTINA, SECRETARIA DE COMUNICACIONES, 2007.

Obs.: Dados completos no ANEXO C, Tabela C.1.

Tabela 14: Cumprimento de Expansão Telefônica por parte do Setor Privado como Requisito para a Prorrogação das Licenças de Exclusividade, Argentina (1996)

	Linhas a instalar até o ano 1996	Linhas instaladas até o ano 1996
Telecom (zona norte)	792.350	1.460.818
Telefônica (zona sul)	610.710	2.033.277
Total	1.403.060	3.494.095

Fonte: ARGENTINA, Decreto nº 62, 1990; ARGENTINA, SECRETARIA DE COMUNICACIONES, 2007.

Obs.: Dados completos no ANEXO C, Tabela C.2.

O maior crescimento de linhas fixas aconteceu praticamente durante a primeira metade da década de 1990, o que é explicado em grande parte pelas altas demandas insatisfeitas existentes no momento de transferir-se a ENTel (ver Gráfico 2).

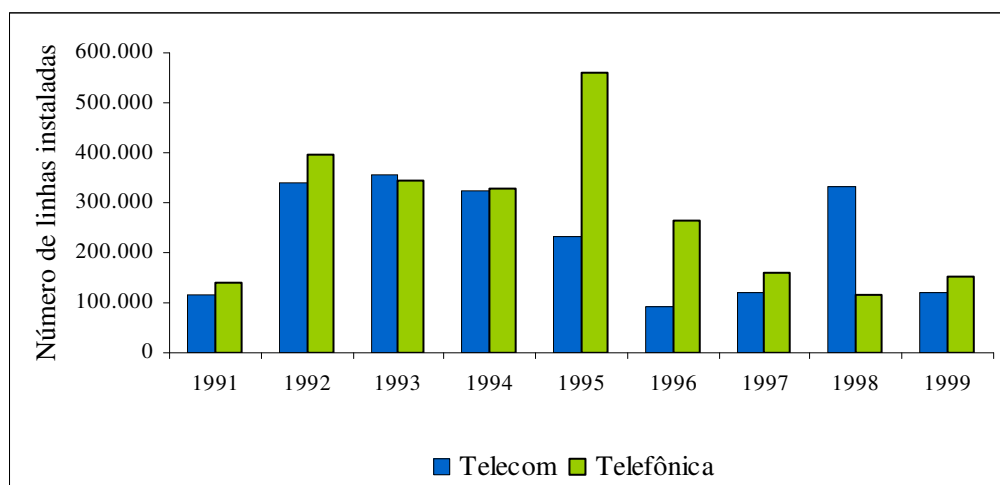


Gráfico 2: Número de Linhas Telefônicas Instaladas por Telecom e Telefônica ao ano, Argentina (1991-1999)

Fonte: ARGENTINA, SECRETARIA DE COMUNICACIONES, 2007.
Obs.: Dados completos no ANEXO C, Tabela C.2.

O crescimento de linhas instaladas aconteceu a taxas decrescentes à medida em que as demandas insatisfeitas pela ENTel foram sendo atendidas através de novas instalações por parte das empresas privadas. Assim, uma maior população foi tendo rapidamente acesso aos serviços telefônicos e a outros serviços decorrentes dos avanços tecnológicos.

Por outro lado, o crescimento inicial de linhas a partir da privatização da ENTel também foi possível devido aos abundantes investimentos realizados por ambas as empresas no início de suas gestões, os quais puderam ser destinados exclusivamente à exploração do serviço já que grande parte da dívida acumulada pela ENTel tinha sido absorvida pelo Estado antes da privatização. Para ter uma idéia dos montantes investidos inicialmente, que significaram, ao mesmo tempo, a superação do exigido no plano de condições, os balanços das empresas indicam as seguintes magnitudes:

Tabela 15: Investimentos Exigidos pelo Estado e Realizados pelo Setor Privado após a Privatização da ENTel em dólares, Argentina (1991-1992)

	Investimentos exigidos	Investimentos realizados	Investimentos em excesso
Telecom (zona norte)	307.501.741	792.801.374	485.299.633
Telefônica (zona sul)	440.177.219	789.760.437	349.583.218

Fonte: Dados manipulados pela autora com base em ARGENTINA, Decreto nº 575, 1990; CELANI, 2000; TELEFÓNICA DE ARGENTINA S.A., 2007.

Ou seja, os investimentos totais realizados no país durante os primeiros dois anos de prestação privada excederam em mais de 850 milhões de dólares ao exigido nas condições iniciais da transferência, o que ajuda a explicar a expansão da cobertura a partir de 1991. Já entre 1991 e 1997, os investimentos brutos realizados por Telecom e Telefônica superaram os 15 bilhões de pesos, sendo que no período de prorrogação da exclusividade estiveram praticamente orientados a consolidar uma posição estratégica e favorável diante da futura abertura do mercado, priorizando-se a melhora da qualidade e a expansão de serviços com valores agregados.

Resulta interessante, então, comparar as diferentes taxas de expansão de linhas instaladas quando da prestação pública e privada. O Gráfico 3 sintetiza a informação e mostra que a taxa média de crescimento de linhas durante os últimos dez anos da ENTel foi de 3,07, ao passo que, durante os primeiros nove anos de prestação privada, esta taxa foi significativa ao crescer, em média, 9,78.

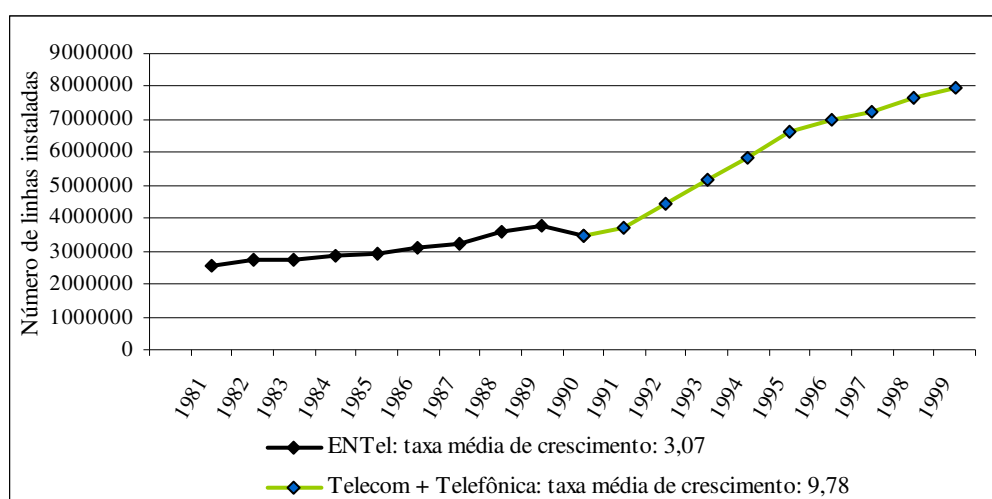


Gráfico 3: Número de Linhas Telefônicas Instaladas quando da Prestação Pública e Privada, Argentina (1981-1999)

Fonte: ARGENTINA, SECRETARIA DE COMUNICACIONES, 2007.

Obs.: Dados completos no ANEXO C, Tabela C.2.

Por sua vez, a instalação de novas linhas foi realizando-se simultaneamente com tecnologia digital, com o objetivo de modernizar o setor e brindar uma melhor qualidade do serviço. Conforme se observa no Gráfico 4, a zona norte do país alcançou 100% de digitalização da rede em 1997, sendo que a zona sul o fez no primeiro semestre de 1998.

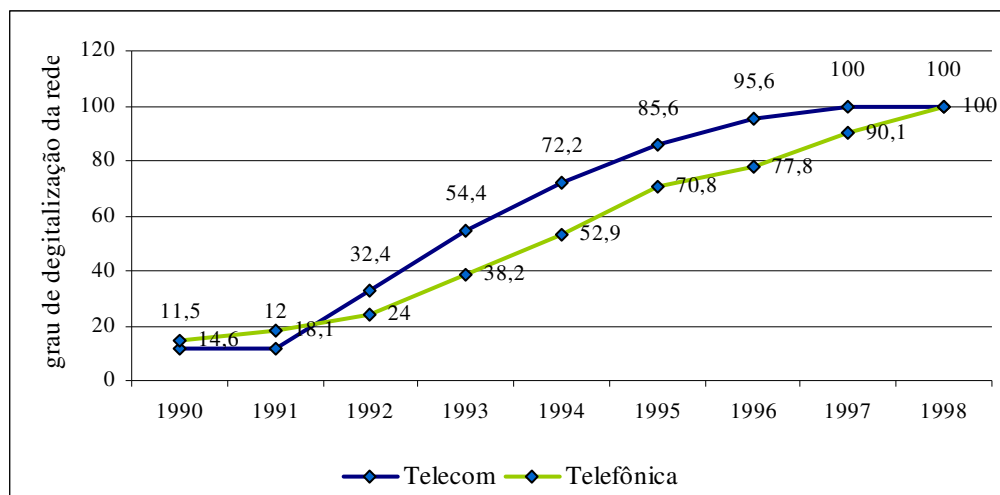


Gráfico 4: Digitalização da Rede Fixa Telefônica, Argentina (1990-1998)

Fonte: Dados manipulados pela autora com base em TELECOM ARGENTINA, S.A., 2007 e TELEFÓNICA DE ARGENTINA S.A., 2007.

Obs.: Dados completos no ANEXO C, Tabela C.3.

A expansão de linhas fixas, por outra parte, foi acompanhada de uma maior e rápida conexão de usuários às redes, aumentando, em consequência, a existência de linhas em funcionamento (ver Gráfico 5) e contribuindo conjuntamente com a digitalização da rede e com a aplicação de políticas de racionalização de trabalhadores e de terceirização de serviços, para uma maior produtividade nas empresas. Assim, de uma produtividade equivalente a 76 linhas em serviço por empregado em 1990, passou-se para 372 em 1999 representando um incremento de 390% durante a década de 1990, e superando em 153,5 a média de produtividade mantida pela ENTel (ver Gráfico 6). Ou seja, quanto à produtividade média da ENTel, com tecnologia eletromecânica e automática, era de 57,2 linhas em serviço por cada empregado; após os primeiros nove anos de privatização, esta relação aumentou para 211.

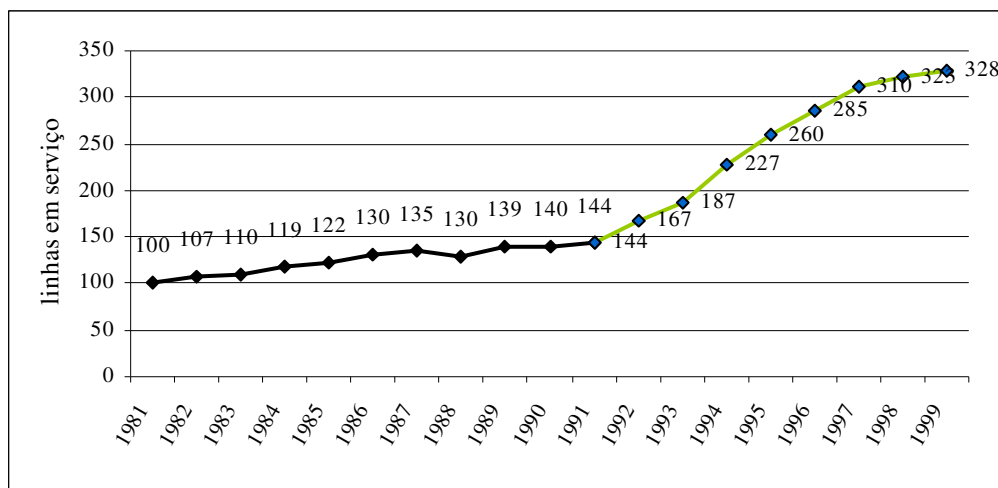


Gráfico 5: Linhas Telefônicas em Funcionamento, Argentina (1981-1999)*

Fonte: ARGENTINA, SECRETARIA DE COMUNICACIONES, 2007.

Obs.: Dados completos no ANEXO C, Tabela C.1.

* 1981=100

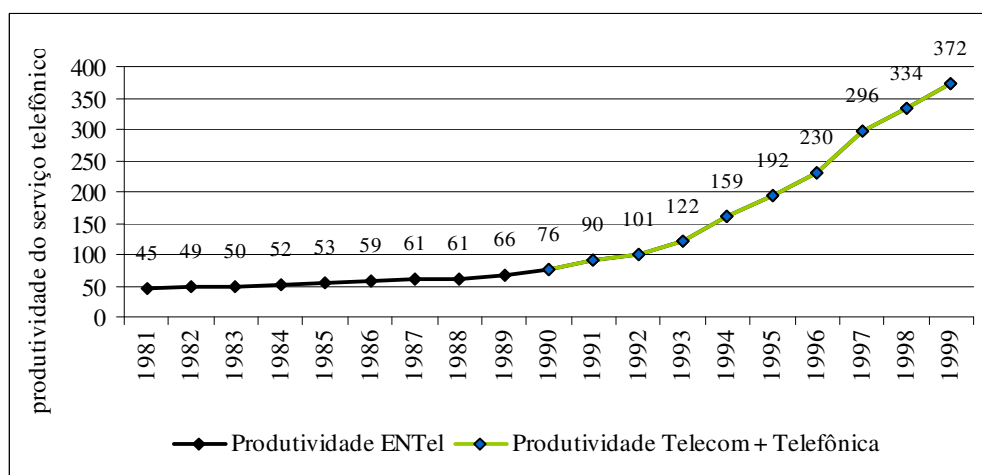


Gráfico 6: Produtividade do Serviço Telefônico, Argentina (1981-1999)

Fonte: ARGENTINA, SECRETARIA DE COMUNICACIONES, 2007.

Obs.: Dados completos no ANEXO C, Tabela C.1.

Por outro lado, a instalação de novos telefones públicos acompanhou positivamente a expansão das redes fixas. Ademais, modernizou-se o sistema para realizar ligações, ao substituir o uso de moedas por cartões de créditos, e instalaram-se por todo o território nacional lojas com cabinas telefônicas (locutórios) habilitadas para realizar ligações de fácil discado para qualquer parte do mundo.

Quanto aos indicadores para medir a qualidade da prestação dos serviços telefônicos por parte das empresas privadas, podem ser mencionados basicamente três: a digitalização da

rede fixa, a eficiência nas ligações e nos serviços do operador, e o tempo médio para reparar e instalar linhas. Vimos que a digitalização (substituição da tecnologia eletromecânica por equipes digitais) experimentou um crescimento progressivo até a digitalização total no país em 1998, modernizando o setor e melhorando, em consequência, a qualidade de prestação. Também fez com que se requeresse menos pessoal empregado por linha em funcionamento, aumentando, em consequência, a produtividade das empresas. Ademais disto, a maior digitalização facilitou a introdução de novos serviços e produtos como, por exemplo, as ligações em espera, a transmissão de dados, a internet, entre outros, que passaram a ser tratados como serviços universais e a ter um fácil e rápido acesso por parte da sociedade. Estes avanços tecnológicos, por sua vez, atuaram a favor da chamada “economia de rede”, o que significa o aumento no grau de satisfação do consumidor como consequência da ampliação de número de pessoas com que se pode comunicar por qualquer dos meios disponíveis (ABELES, 2001).

Quanto aos outros indicadores de qualidade, é de se destacar que ambas as empresas privadas cumpriram, e inclusive, superaram os requisitos qualitativos de eficiência nas ligações e nos serviços do operador, assim como da redução do tempo médio para reparar linhas locais e para instalar novas linhas conforme foi requerido nas condições de transferência (ver exigências de eficiência nas Tabelas 16 e 17). Por um lado, a melhoria na eficiência das ligações significava aumentar as porcentagens de ligações completadas, enquanto que a melhoria na eficiência dos serviços do operador consistia em aumentar a porcentagem de ligações contestadas em 10 segundos referentes a serviços de informação e a comunicações interurbanas e internacionais assistidas por operadora, assim como aumentar a porcentagem de ligações atendidas em 20 segundos referentes a serviços de reparação.

Tabela 16: Porcentagens Exigidas pelo Estado para Aumentar a Eficiência das Ligações Telefônicas e dos Serviços do Operador uma vez Privatizados, Argentina (1989-1996)

Porcentagens de ligações completadas	1989*	1993	1996	Porcentagens de ligações contestadas por operador	1989	1993	1996
	Locais	48,87%	70%		85%	Em 10 segundos	-
Interurbanas	28,73%	60%	80%	Em 20 segundos	-	67%	75%
Internacionais	40%	45%	55%				

Fonte: ARGENTINA, Decreto n° 62, 1990.

* média entre a zona norte e sul.

Tabela 17: Reduções de Falhas Exigidas pelo Estado no Serviço Telefônico Privatizado,
Argentina (1989-1996)

Incidência de falhas	1989*	1993	1996
Demora em reparar falhas locais (em dias)	11,25	7	3
Demora em instalar linhas locais (em meses)	48	12	4

Fonte: ARGENTINA, Decreto nº 62, 1990.

* média entre a zona norte e sul.

Enquanto os balanços da Telecom informam que a demora em reparação reduziu-se para 2,5 dias em 1993, o tempo demandado para instalar novas linhas estendia-se, como máximo, até 7,3 meses para o mesmo ano. Por sua parte, a Telefônica reduziu o tempo em reparar linhas para 2,4 dias, sendo a demora de instalação de 7,8 meses para o ano 1994. Já para 1996, esta empresa tinha conseguido reduzir o tempo a 1,6 dias e 1 mês, respectivamente, e estima-se que a Telecom o fez nas mesmas proporções (ANEXO C, Tabela C.1).

Finalmente a percepção pública sobre a privatização das telecomunicações foi, em geral, positiva, mais enfaticamente durante os primeiros anos da década de 1990, quando se constatou uma rápida melhoria e solução dos problemas apresentados pela ENTel. Embora existam diferenças nos resultados entre diferentes pesquisas realizadas, a maioria delas evidencia uma maior quantidade de entrevistados a favor da privatização das telecomunicações. A saber, uma pesquisa organizada pela revista Mercado e realizada pelo escritório E. Catterberg e Associados em 1992, concluía que 74% dos entrevistados manifestaram estar de acordo com a privatização das telecomunicações, sendo que 34% consideravam as tarifas telefônicas razoáveis, 40% consideravam-nas caras e 8% excessivas. Quanto à qualidade do serviço, 39% expressavam a melhoria da prestação, 40% diziam que se manteve praticamente igual e 20% que piorou. Já em 1997, outra pesquisa realizada pelo observatório de qualidade dos serviços privatizados, manifestava que 67,7% dos entrevistados estavam satisfeitos com o serviço telefônico, 14% estavam mais ou menos satisfeitos, e 17% não estavam satisfeito com a qualidade. A queda na porcentagem de satisfação foi explicada em grande parte pelo aumento experimentado nas tarifas (ABDALA, 1998).

Entretanto, uma publicação do Instituto Nacional de Administração Pública em 1998 concluía que a qualidade do serviço telefônico oferecido a partir da privatização da ENTel (qualidade percebida), foi inferior às expectativas de 1991 (qualidade esperada), quando da privatização. Esta diferença entre qualidade percebida e a esperada foi aumentando, por sua vez, entre entrevistados de maior nível educativo e econômico-social e entre os usuários de

Telefônica com relação aos usuários de Telecom. Já em 1998 56% dos entrevistados manifestaram uma alta satisfação do serviço recebido regularmente e 75% dos entrevistados na Capital Federal expressaram não ter tido nenhum problemas com a prestação nos últimos cinco anos, embora a desconformidade com relação à resolução de problemas fosse de 66%. Com relação à aparição de problemas freqüentes na prestação do serviço, como cortes do serviço, restrições para o uso de telefones públicos, dificuldades em realizar ligações ou fazer uso dos serviços gratuitos mediante o discado 110 e 114, a maioria dos entrevistados, no entanto, manifestou não ter tido “nunca” problemas desses tipos. Finalmente, 87% desconheciam o ente regulador do serviço telefônico. Dos que o conheciam, 4 de cada 10 entrevistados formularam uma avaliação positivamente e 3 de cada 10 fizeram uma avaliação negativa sobre o desempenho do ente.

5.4 Conclusões da análise de caso

Pode-se dizer que o setor das telecomunicações experimentou uma profunda mudança a partir de privatização da ENTel, que teve como marco inicial a transferência total da propriedade da empresa e, como fator que a dinamizou, o desempenho do setor privado em um contexto de reservas monopólicas. A privatização do serviço significou na reconversão plena da indústria e na substituição total da atuação pública no campo das telecomunicações por uma participação exclusiva do setor privado com predomínio de capitais estrangeiros através de investimentos diretos. Em conseqüência, o setor evoluiu positivamente com relação aos principais indicadores de eficiência, melhorando a qualidade das ligações e dos serviços do operador, reduzindo a demora em satisfazer os requerimentos dos usuários para reparar e instalar linhas, modernizando o setor através da total digitalização das redes telefônicas e expandindo consideravelmente o mercado das telecomunicações, tanto pelo lado da oferta quanto pelo lado da demanda.

Para entender melhor esta profunda mudança, discute-se, a modo de conclusão, umas das principais e mais importantes características assumidas por esta privatização, que definiram as pautas de comportamento do setor privado durante a década de 1990. Em primeiro lugar, a intenção de segmentar o serviço telefônico em duas zonas geográficas para serem exploradas por duas empresas privadas e diferentes respondia ao objetivo de promover

uma “concorrência por competição”, ou seja, a induzir a ambas as empresas a agirem comparativamente. Em outras palavras, buscava-se que as melhoras de desempenho e de gestão conseguidas por uma das empresas estimulassem a busca da melhora de desempenho e de gestão da outra. Conforme os indicadores anteriormente analisados, os resultados conseguidos por ambas as empresas foram praticamente semelhantes tanto na transformação tecnológica quanto no aumento da cobertura, na melhora da qualidade e na maior oferta de serviços, o que indica que a concorrência por competição foi atingida.

Em segundo lugar, o tipo de licença com que foi outorgado o setor, traçou uma singular particularidade ao tratar-se de uma transferência de propriedade com direito a explorar o serviço de forma exclusiva por tempo determinado, ou seja, limitou-se a livre concorrência no setor, inclusive, a partir das exigências e requisitos plasmados nas condições para concorrer pelo serviço. Neste sentido, foram basicamente três disposições as que constituíram em uma clara restrição à livre concorrência: 1) o caráter de exclusividade das licenças para explorar o setor, que se diferenciou das demais privatizações de serviços públicos argentinos, nos quais simplesmente se transferiu a administração por tempo determinado ou a propriedade de forma definitiva; 2) a participação obrigatória de ao menos um operador internacional; e 3) que este operador demonstrasse, por sua vez, uma ampla experiência no serviço, um elevado patrimônio, uma alta capacidade técnica, e, ademais, que oferecesse e reunisse a maior quantidade de títulos de dívida externa argentina.

Entretanto, estas particularidades assumidas pela privatização das telecomunicações responderam às características próprias do mercado e associou-se o período de exclusividade a um período de transição entre a atuação monopólica estatal e a liberalização completa do setor. Por tal motivo, a privatização significou na manutenção das características monopólicas do setor por fins estratégicos e por tempo determinado, ao invés de criar-se um mercado de livre concorrência. Esta particularidade de gerar um ambiente de transição entre um monopólio natural e um mercado totalmente liberalizado justifica-se na intenção do governo de delegar a responsabilidade de “modernizar” o setor a poucas empresas privadas para que estas realizem investimentos em grande escala e dotem o setor da infra-estrutura tecnologia necessária para superar as deficiências herdadas da prestação estatal. Assim, uma vez modernizado o setor e deixado em condições aptas para a livre concorrência, o governo ordena a abertura plena do mercado, como de fato aconteceu no ano 2000. Porém, para que esta modernização fosse possível por parte do setor privado, o Estado teve que criar e assegurar condições propícias para que as empresas se sentissem estimuladas a investir e a expandir a cobertura das redes, oferecendo novos serviços. Entre os principais incentivos

criados na Argentina, citam-se: a determinação de uma estrutura tarifária rentável, a preservação das características monopólicas e o estabelecimento de normas que assegurassem uma total proteção quanto às barreiras de ingresso no mercado.

Este período de transição no setor das telecomunicações não foi, no entanto, uma característica observada somente na Argentina. Segundo Walter e Gonzalez ([1998]), outros países da América Latina como o México, a Venezuela e o Peru também decidiram por uma transição entre uma prestação do serviço totalmente pública e uma prestação aberta à livre concorrência, tendo, cada um deles, diferentes matizes quanto ao período de exclusividade, à conservação do *managment* em empresas nacionais, ou à garantia de emprego, mas perseguindo todas elas um mesmo objetivo: a promoção da modernização do setor através de umas poucas empresas privadas beneficiadas pela preservação de condições monopólicas. Segundo os autores, estas experiências diferenciaram-se, por exemplo, da experiência chilena, que liberalizou totalmente o mercado em 1987, assim como das experiências do Brasil e de Porto Rico, que privatizaram tardiamente em 1998.

Entretanto, a transição Argentina, foi gerando alguns efeitos que dificultaram a posterior abertura do mercado quando o Estado decidiu a desregulamentação em 2000. Quer dizer, o fato desta modalidade ter mantido as características de monopólio no setor (de estatal para privado) contribuiu para que as empresas privadas responsáveis da modernização também desenvolvessem práticas predatórias e outras medidas tendentes a segurar suas posições no mercado, consolidando-se como empresas líderes e neutralizando a pressão competitiva a partir da liberalização do setor. Em outras palavras, a característica assumida pela privatização da ENTel resultou vantajosa para as empresas que atuaram com reservas monopólicas durante toda a década de 1990, podendo estas investirem e posicionarem-se em uma situação privilegiada diante da abertura do mercado. Neste sentido, Celani (2000) expressa que o cumprimento excessivo das metas exigidas pode ser interpretado como uma forma de as empresas privadas aproveitarem este período único de exclusividade para consolidarem-se como jogadores preferenciais em um futuro jogo de mercado mais dinâmico, ou seja, o sobre-investimento realizado pode ter respondido à estratégia do tipo primeiro jogador, estabelecendo barreiras à entrada no mercado mediante preços fortes e altos custos em infra-estrutura. Por sua parte, Tatsch (2003) salienta o papel fundamental da regulação no período de transição de um ambiente monopolista para um ambiente concorrencial, uma vez que as vantagens competitivas instaladas e que beneficiaram às empresas privadas podem tornar a simples desregulamentação do setor insuficiente para o estabelecimento de um mercado concorrencial saudável.

Pode-se dizer, então, que se considerando o desempenho final do setor das telecomunicações, a privatização da ENTel pode ser vista como um caso interessante, já que evoluiu positivamente ao longo da década de 1990 a partir de um processo de privatização rápido que optou pela não transformação do monopólio natural por um mercado de concorrência livre. No entanto, os resultados avaliados à luz da expansão da cobertura e da qualidade dos serviços foram, em grande medida, positivos, embora se tenha conformado um mercado concentrado e monopolizado, e relegado a definição de um marco regulatório inicial, consistente e orgânico. Esta ausência regulatória inicial fez com que as diferentes regulações do setor fossem estabelecidas no decorrer do processo e da prestação privada do serviço e gerando, em alguns aspectos, efeitos negativos como, por exemplo, uma tendência crescente das tarifas telefônicas em detrimento dos interesses dos usuários. Esta questão de regulação tarifária explica, em grande parte, os elevados lucros privados obtidos a partir da privatização, e se encontram relacionados ao método escolhido para determinar as tarifas telefônicas (o método *price cap*). Entretanto, este assunto merece uma análise mais esmiuçada e, portanto, sugere-se para um estudo posterior.

6 CONCLUSÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho abordaram-se diversas questões relacionadas com reforma do Estado, políticas neoliberais e privatizações, assim como com intervencionismo estatal, crise do Estado e crise do modelo desenvolvimentista tendo como objetivo principal explicar o processo de privatização argentino em uma perspectiva de longo prazo, ou seja, buscando encontrar a origem desta reforma estatal no tipo de desenvolvimento adotado a partir do segundo quartel do século XX, caracterizando-se, ademais, tal processo.

Devido a que as principais conclusões foram sendo expostas ao longo dos capítulos esta seção retoma alguns pontos principais a fim de formar-nos uma visão geral sobre o tema de análise e poder responder, assim, as perguntas formuladas no início deste trabalho, colocando, ademais, as possíveis extensões de aprofundamento do trabalho.

Inicialmente, reconstruíram-se os antecedentes históricos da década de 1990, como o objetivo de poder entender e explicar por que a reforma do Estado e o acelerado processo de privatizações se fizeram presentes no período 1989-1999. Nesta revisão histórica identificaram-se os dois períodos que influenciaram e condicionaram a mudança empreendida no governo Menem: o primeiro, identificado com o modelo de Industrialização por Substituição de Importações baseado na concepção do Estado do Bem-Estar e do Estado Desenvolvimentista predominante nas décadas de 1930 a 1970, caracterizado por uma alta intervenção estatal; o segundo, identificado com medidas econômicas mais próximas dos ideais liberais, e enfatizando a propriedade privada, os direitos individuais, assim como a economia de livre mercado e a retirada do Estado de atividades produtivas. Este segundo período, mais especificamente, o abrangido pelo governo autoritário de 1976-1983, constituiu o início de mudanças que buscaram quebrar aquele modelo e concepção econômica, mas que foram finalmente consolidadas em 1989. A importância deste período, pois, radica em ter marcado um ponto de inflexão no modo de desenvolvimento vigente, embora sua verdadeira intenção tenha sido a de ruptura. Portanto, as políticas adotadas associaram-se a um período de transição entre o modelo de forte intervenção estatal (1930-1970) e o modelo neoliberal (1989-1999).

Posteriormente, deu-se ênfase aos fatores econômicos e argumentos nacionais que levaram a Argentina adotar reformas estruturais, conforme a ideologia predominante na década de 1980, que valorizava o resgate dos ideais liberais diante da aparente incapacidade do Estado de aplicar políticas econômicas com sucesso, a qual foi materializada nas

recomendações do Consenso de Washington de 1990. O ambiente econômico que condicionou a adoção de tais reformas a partir de 1989 na Argentina foi caracterizado por hiper-inflação, profunda recessão, grandes déficits fiscais e evidente deficiência das empresas públicas em satisfazer as demandas da sociedade, refletindo-se fortemente no âmbito político e social e dificultando a tomada de decisões eficientes de políticas econômicas. Ideologicamente, a equipe governamental da administração Menem mostrou-se crítica da forte intervenção estatal mantida em décadas anteriores, exaltando a necessidade de empreender uma “Transformação Nacional” baseada em uma “verdadeira” reforma do Estado. As privatizações de empresas públicas constituíram-se no eixo desta reforma estatal e por tal motivo aprofundou-se a sua análise através de uma discussão sobre o aumento de eficiência e sobre as características de regulação pública nos setores privatizados com ênfase nos serviços públicos.

A política de privatizações argentinas foi implementada e desenhada de forma tal que permitiu a sua continuidade ao longo dos anos da década de 1990. As viabilidades da política criadas ou existentes ao iniciar o processo foram fundamentais para a formulação e implementação da política com sucesso, articulando-se estrategicamente os interesses do Estado com os dos diferentes grupos vinculados às principais empresas públicas, entre estes, os tradicionais fornecedores de insumos, os grandes sindicatos, os usuários e trabalhadores, assim como o *establishment* político e o setor militar. Dessa forma, foi possível dar início e prosseguimento ao processo de privatizações, concretizando-se, assim, um dos aspectos mais importantes da reforma do Estado.

Dentre as principais características assumidas por este programa, salientou-se, a forma comprometida, radical, integral, célere, ambiciosa e abrangente, assim como os efeitos causados pela dinâmica dos objetivos governamentais no decorrer dos primeiros anos de privatização. Neste sentido, o programa caracterizou-se inicialmente pela ausência de considerações microeconômicas e questões relativas ao desenho da política enquanto os objetivos políticos e macroeconômicos eram enfatizados; à medida que a urgência nestes objetivos ia diminuindo foi se contando com mais tempo para desenhar os marcos regulatório de forma prévia e dar mais atenção a questões microeconômicas.

Outra característica observada do programa foi a conformação tripla da propriedade privada nas principais empresas públicas. A presença conjunta de grupos econômicos nacionais e empresas e bancos estrangeiros foram mudando a estrutura econômica vigente até 1990 e traçando um novo padrão de funcionamento baseado em uma maior concentração de capital e no aumento do endividamento externo, mas, ao mesmo tempo, contribuindo à

manutenção do regime de convertibilidade instaurado em 1991 mediante o ingresso de divisas no país na forma de investimento direto, exportações e novos empréstimos.

Por outro lado, na discussão sobre o aumento ou não da eficiência em empresas privadas, considerou-se pouco conveniente manter o argumento de que sempre será maior a eficiência nestas empresas do que nas públicas, já que foi demonstrado que mais importante que a propriedade em si são as características do mercado onde as empresas operam. Assim, para afirmar-se que a transferência de uma empresa pública para o setor privado significaria no aumento da eficiência foi preciso conhecer a estrutura do mercado em que tal empresa se desenvolvia e as condições de privatização e de regulação que demarcaram a sua transferência. Para tanto, escolheu-se uma empresa específica (das telecomunicações) e constatou-se não só o aumento da eficiência, mas também a significativa melhoria na qualidade e quantidade de serviços oferecidos e prestados, assim como a completa modernização do setor a partir de sua privatização, embora um dos aspectos mais negativos tenha sido a tendência crescente de tarifas telefônicas. Já para todos os setores ou empresas privatizadas foi salientado o papel fundamental que deve ser assumido pelo Estado para tratar antecipadamente aspectos regulatórios, mais ainda quando os setores ou grandes empresas estatais apresentam características de monopólios naturais. Isto se justifica porque, mediante as privatizações, procura-se o aumento da eficiência através de uma maior concorrência.

Para tal fim, tanto a literatura quanto as experiências paradigmáticas de privatizações recomendaram a adoção de medidas prévias à transferência com o objetivo de tornar os segmentos de serviços públicos menos monopolizados. Além das experiências comentadas (chilena e inglesa) terem adotado as medidas respectivas, no desenvolvimento do trabalho observou-se um aspecto importante que serviu para avaliar comparativamente estas experiências com a Argentina e que foi a seqüência em transferir os diferentes tipos de empresas públicas, ou seja, que empresas são mais aptas para serem privatizadas em um primeiro momento e que empresas consideram-se mais conveniente privatizar posteriormente, em um estágio mais avançado do programa. Neste sentido, encontrou-se uma lacuna na literatura argentina, já que a maioria dos especialistas dedicou-se a estudar e a analisar o programa de privatizações em outros tantos aspectos objeto de avaliação, mais relacionados às peculiaridades do programa, aos resultados macroeconômicos e microeconômicos, assim como aos acertos e falências da política, entre outros. Portanto, o presente estudo identificou uma seqüência lógica de transferência nas privatizações das experiências internacionais que contribuiu, em grande parte, ao sucesso de ambas as políticas. Esta consistia em iniciar o processo com empresas não tradicionais pertencentes a mercados competitivos,

empreendendo-se posteriormente a transferência de empresas dedicadas à prestação de serviços públicos, por precisarem de mais tempo para reordenadas, saneadas financeiramente e ambientadas a condições mais competitivas, assim como por precisar-se de um tempo necessário para que a população usuária dos serviços assimile gradativamente o processo de privatização e aceite esta mudança estrutural sem oposição nem obstáculos.

Ao contrário das experiências paradigmáticas e de outras, como a brasileira comentada no Capítulo 4, observou-se que o processo de privatização argentino ocorreu, justamente, de forma inversa, quer dizer, iniciando-se com empresas de serviços públicos para continuar, em outros estágios do programa, com empresas que não apresentavam as estruturas típicas de monopólios naturais. O interessante, pois, da diferente opção sequencial assumida pela experiência argentina radica em que, embora se tenha escolhido um outro caminho para iniciar as privatizações, obteve-se, em linhas gerais, sucesso na política; em outras palavras, embora a seqüência argentina tenha-se afastado da ordem lógica de transferência observada em outras experiências, que lhes garantiu, ao mesmo tempo, o êxito do programa, o caso argentino tem demonstrado, no entanto, diversos resultados positivos, principalmente relacionados ao cumprimento dos objetivos governamentais e à significativa melhoria na qualidade de prestação dos serviços de utilidade pública. Em consequência, perguntas que não tinham sido levantadas no início do trabalho surgiram nesta instância como, por exemplo, conhecer como foi possível a obtenção desses resultados, se partiu-se de um processo de transferência diferente ao recomendado ou ao amplamente aceito ou, se esta diferente seqüência privatista gerou algum custo associado a esta opção?

Assim, com respeito à primeira pergunta, concluiu-se que esses resultados foram possíveis, por um lado, por ter se contado com uma alta convicção ideológica e determinação política por parte da equipe governamental consciente da necessidade de instaurar um processo irreversível de mudança estrutural em um contexto de profunda crise nacional; por outro, porque o governo contou de antemão com um amplo apoio político e social para implementar a política de privatização com a seqüência observada, pois, diferentemente dos casos paradigmáticos, a Argentina já apresentava grandes deficiências na maioria dos serviços prestados pelo Estado. Assim, aquele tempo necessário para que a população amadurecesse o processo de mudança praticamente foi inexistente, já que estes estavam dispostos e, inclusive, reclamando desde tempos passados por uma verdadeira solução na provisão incompleta e insuficiente dos serviços básicos. Quanto aos outros grupos sociais relacionados às empresas de serviços públicos, foi salientado no exame das viabilidades da política como os diferentes interesses do *establishment* político, dos sindicatos e dos fornecedores estatais foram

articulados e neutralizados de forma prévia pela equipe governamental evitando possíveis resistências ou oposições, inclusive, construindo coalizões para assegurar e dar continuidade à política.

Com relação à segunda pergunta, os custos que foram identificados e que podem ser associados a esta escolha de seqüência invertida são, basicamente, dois: 1) a falta de tempo necessário para transformar os monopólios estatais a setores menos monopolizados, por causa da urgência política de iniciar o processo de privatizações, o que permitiu que o setor privado se desempenhasse, ao menos, por um bom período de tempo, com as vantagens econômicas e proteções próprias dos mercados monopolizados; e, 2) a ausência desta transformação ou adequação de mercados monopólicos para mais competitivos fez com que não se definissem de forma prévia e consistente os marcos regulatórios dos setores transferidos (à exceção de poucos casos) o que representou uma ampla liberdade de ação por parte das empresas privadas para pressionarem e conseguirem normas regulatórias favoráveis a seus interesses particulares como, por exemplo, normas que permitissem aumentos regulares de tarifas, ou que limitassem o livre ingresso no mercado, ou que lhes garantissem a manutenção de condições monopolísticas, entre outras.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a política de privatizações gerou, ao longo da década de 1990, efeitos positivos e negativos no curto e no longo prazo, dependendo, basicamente, dos aspectos a serem considerados e dos setores analisados. Resulta difícil, portanto, adotar uma conclusão final e universal para todos os casos privatizados devido à diversidade de empresas, de objetivos, de critérios e de características setoriais envolvidas, obtendo-se em cada um deles, diversos resultados. Na verdade, cada setor se desenvolveu e evoluiu em função das definições iniciais de transferência, dos objetivos específicos traçados e do envolvimento dos participantes privados que intervieram no processo de privatização.

No entanto, e em função do examinado neste trabalho, o programa resultou ser positivo com respeito ao objetivo inicial de arrecadar recursos financeiros para cobrir os déficits e reduzir a dívida externa e com a significativa melhoria da prestação dos serviços antes fornecidos pelo Estado; foi negativo, porquanto superada a fase inicial e completa a transferência das grandes empresas monopólicas, os recursos financeiros foram esgotando-se no tempo. Também adquiriu conotações mais negativas por ter se desnacionalizado o conjunto de empresas ex-estatais ao serem transferidas, na sua grande maioria, a empresas de capitais privados estrangeiros, repercutindo nas contas externas através da remissão de utilidades e dividendos ao exterior; finalmente obteve resultados variados com relação ao real aumento da eficiência empresarial, embora tenhamos constatado que, ao menos, no setor das

telecomunicações produziu-se uma significativa melhoria na eficiência, na expansão e diversificação dos serviços e na modernização total do setor, mas não por isso este resultado pode ser estendido aos demais setores.

Por outro lado, as principais características observadas do programa de privatização foram explicadas através de diversos aspectos como a seqüência adotada na transferência de ativos públicos, a dinâmica dos objetivos políticos e econômicos governamentais durante a primeira fase de privatização, as diversas medidas pré-privatização com foco nos reordenamentos empresariais e marcos regulatórios, e o exame sobre a conformação concentrada (tripla) da propriedade privada após a privatização, entre outros.

Finalmente parece-nos interessante colocar uma observação mais geral sobre o tipo de política adotada no período em consideração, já que parece ser que tanto os lineamentos do Consenso de Washington quanto o conjunto de medidas neoliberais da década de 1990 começaram a perder a sustentação que as justificou a partir do novo século. Na atualidade, observa-se que alguns líderes políticos latino-americanos estão adotando uma ideologia de governo mais nacionalista do que aquela postulada pelo consenso dos anos noventa. Na Argentina, o governo Kirchner tem empreendido claras medidas que significaram a paralisação ou a reversão das medidas adotadas pelo ex-presidente Menem, principalmente com relação às privatizações, cancelando ou não renovando contratos de exploração por parte do setor privado em empresas que foram tradicionalmente públicas como, por exemplo, água e esgotos, que se rescindiu o contrato de privatização da ex-empresa pública *Obras Sanitarias de la Nación*; a empresa de produção naval Tandano S.A., que recuperou-se a propriedade estatal; os serviços postais, que se renacionalizaram, entre outros. Isto nos leva a pensar, tendo uma visão de longo prazo, que o modelo econômico predominante desde o início do século XX foi aquele característico de um Estado ativo, interventor, produtor e envolvido em diversas atividades econômicas.

No entanto, algumas interrogações continuam pendentes: se o processo de privatizações argentino tivesse seguido a seqüência lógica de transferência observada nas experiências internacionais, ou seja, iniciando-se o processo com empresas pertencentes a setores menos monopolizados e posteriormente ter se privatizado as empresas de serviços públicos, teria tido o mesmo grau de viabilidade e de aceitação a transferência destes serviços como de fato ocorreu adotando-se uma seqüência diferente ou invertida? Ou seja, teriam acontecido como o mesmo grau de efetividade as coalizões, articulações de interesses e neutralizações de resistências com os principais grupos vinculados às empresas de serviços públicos?

Por outro lado, se a reforma estatal não houvesse adotado a política de privatizações como eixo, o Estado teria sido igualmente capaz de realizar os investimentos e as melhorias necessárias nos setores de serviços públicos, aumentando a eficiência e recuperando uma normal prestação dos serviços? Qual teria sido o custo de fazê-lo?

Finalmente, e com relação à análise de caso, em que medida a exclusividade outorgada na privatização das telecomunicações argentinas contribuiu à limitação da livre concorrência a partir da liberalização plena do setor no ano 2000? Embora existam estudos prematuros sobre este assunto, parece-nos razoável retomar esta questão mais adiante, quando se disponha de, ao menos, o mesmo lapso de tempo em que durou a exclusividade para explorar o setor.

Referências

ABDALA, M. A. **Instituciones, contratos y regulación de infraestructura en Argentina**. dic. 1998. (Documento 15). Disponível em: www.hss.caltech.edu/~miaryc/dt15.pdf. Acesso em: 9 ago. 2006.

ABELES, M. La privatización de ENTel: regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica. In: ABELES, M.; FORCINITO, K.; SCHORR, M. **El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado**: de la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, 2001. p. 51-133.

ABELES, M.; FORCINITO, K.; SCHORR, M. El mascarón de proa del proceso de privatizaciones. In: ABELES, M.; FORCINITO, K.; SCHORR, M. **El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado**: de la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, 2001a. p. 27-49.

_____. **El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado**: de la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, 2001b.

ARGENTINA. Constitución Nacional de la Nación Argentina. Sancionada pelo Congresso Geral Constituinte, em 1 de maio de 1853, com as reformas de 1860, 1866, 1898 e 1957. In: DROMI, R.; MENEM, E. **La constitución reformada**: comentada, interpretada y concordada. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1994. p. 435-456.

_____. Decreto nº 62, de 5 de janeiro de 1990. Chama a concurso público internacional para a privatização da prestação do serviço público de telecomunicações. Aprova o plano de condições. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 12 ene. 1990. Disponível em: <http://infoleg.mecon.gov.ar/inforlegInternet/anexos/0-4999/2520/norma.htm>. Acesso em: 10 jan. 2007.

_____. Decreto nº 575, de 28 de março de 1990. Modifica o plano de condições aprovado pelo decreto nº 62, de 5 de janeiro de 1990. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 30 mar. 1990. Disponível em: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/575-90.htm>. Acesso em: 10 jan. 2007.

_____. Decreto nº 2.585, de 6 de dezembro de 1991. Declara a conversão do preço do pulso telefônico a dólares estadunidenses e seu ajuste semestral em função da variação do Consumer price index All-items dos Estados Unidos. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 17 dic. 1991. Disponível em: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/2585-91.htm>. Acesso em: 10 jan. 2007.

_____. Lei Nacional nº 23.696, de 17 de agosto de 1989. Declara o estado de emergência administrativa e a reestruturação do Estado Argentino. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 23 ago. 1989. Disponível em: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/23696.htm>. Acesso em: 3 abr. 2006.

_____. Lei Nacional nº 23.697, de 15 de setembro de 1989. Declara a emergência econômica argentina. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 25 sept. 1989. Disponível em:

<http://inforleg.mecon.gov.ar/inforlegInternet/anexos/0-4999/15/norma.htm>. Acesso em: 3 abr. 2006.

_____. Lei Nacional nº 23.928, de 27 de março de 1991. Estabelece a convertibilidade do austral com relação ao dólar dos Estados Unidos. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 28 mar. 1991. Disponível em: <http://inforleg.mecon.gov.ar/inforlegInternet/anexos/0-4999/328/norma.htm>. Acesso em: 3 abr. 2006.

_____. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Privatizaciones concluidas 1990/1993. In: _____. **Informe sobre privatizaciones al 30 de abril de 1993**. Buenos Aires, 1993. não paginado.

_____. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Comercio e Inversiones. Adjudicatarios de las empresas privatizadas al 31/12/1994. In: _____. **Informe sobre privatizaciones al 31 de diciembre de 1994**. Buenos Aires, 1994. não paginado.

_____. Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Subsecretaria de Administración Patrimonial. **Memoria de las privatizaciones [on line]**. Buenos Aires, 2007. Disponível em: <http://mepriv.mecon.gov.ar/antecprivatiz.htm>. Acesso em 10 abr. 2006.

_____. Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. Secretaria de Programación Económica. Subsecretaria de Programación Macroeconómica. **El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos**. Buenos Aires, 2000. Disponível em: www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/documentos/privatizaciones.doc. Acesso em: 7 nov. 2006.

_____. Secretaría de Comunicaciones. **Estadísticas**. Buenos Aires, 2007. Disponível em: <http://www.secom.gov.ar/documentos/estadisticas.htm>. Acesso em: 2 mai. 2007.

AZPIAZU, D. Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados: seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio? **Revista Realidad Económica**, Buenos Aires, n. 164, não paginado, mayo/jun. 1999. Disponível em: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=287>. Acesso em: 10 abr. 2006.

_____. Privatizaciones en la Argentina: la captura institucional del Estado. **Revista Realidad Económica**, Buenos Aires, n. 189, não paginado, jul./agosto 2002. Disponível em: <http://www.iade.gov.ar/modules/noticias/article.php?storyid=701>. Acesso em: 10 abr. 2006.

AZPIAZU, D.; SCHORR, M. Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias. **Revista Realidad Económica**, Buenos Aires, n. 184, não paginado, nov./dic. 2001. Disponível em: <http://www.iade.org.ar/iade/Dossiers/xq/184AzpiazuSchorr.html>. Acesso em: 11 abr. 2006.

_____. Los impactos regresivos de las privatizaciones en la Argentina: “errores de diseño” o funcionalidad frente a los intereses del poder económico? In: BOYER, R.; NEFFA, J. C. (Coord.). **La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004. p. 263-290.

AZPIAZU, D.; BASUALDO, E. M.; KHAVISSE, M. **El nuevo poder económico en Argentina de los años 80**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2004.

BAMBACI, J.; SARONT, T.; TOMMASI, M. La economía política de las reformas económicas en la Argentina. **Cuadernos de Economía**, Santiago, v. 37, n. 112, p. 495-536, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php>. Acesso em: 13 jun. 2006.

BARANCHUK, M. La privatización de ENTEL (1989-2001): triunfo y fracaso del neoliberalismo vernáculo. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, Aracaju, SE, v. 8, n. 6, set./dez. 2005. Disponível em: www.eptic.com.br/portugues/Revista%20EPTIC%20VIII%20-%20MarianaBaranchuk.pdf. Acesso em: 2 dez. 2006.

BASUALDO, E. M. **Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política**. Buenos Aires: IDEP, 1999.

_____. **Modo de acumulación y sistema político en la Argentina**: notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, 2001.

BASUALDO, E. M. et al. **El proceso de privatización en la Argentina**: renegociación con las empresas privatizadas: revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias. Buenos Aires: FLACSO, 2002.

BASUALDO, E. M.; NAHÓN, C. **La presencia de las empresas privatizadas en el sector externo argentino durante a década de 1990**: análisis de sus efectos en el balance de pagos. Buenos Aires: FLACSO, 2004. (Documento 13).

BIANCHI, A. M. Para auditórios diferentes, diferentes argumentos: retórica econômica nos primórdios da escola latino-americana. In: GALA, P.; REGO, J.M. (Coord.). **A história do pensamento econômico como teoria e retórica**. São Paulo: Editora 34, 2003. p. 231-250.

BIANCHI, A. B. La Argentina de la posprivatización. **Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública**, Buenos Aires, n. 2000, p. 29-37, mayo 1995.

BOUZAS, R. Más allá de la estabilización y la reforma?: un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los '90. **Revista Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 33, n. 129, não paginado, 1993. Disponível em: http://puentes.gov.ar/educar/servlet/Downloads/S_BD_DESAS/PD000463.PDF. Acesso em: 28 mai. 2006.

BUGARIN, M. S.; PRADO Junior, J. M. **Sobre o ritmo ótimo de privatização**. Brasília: Universidade de Brasília, [1998]. Disponível em: www.iies.su.se/~prado/privatize.pdf. Acesso em: 3 jan. 2007.

BUTLER, E. **A contribuição de Hayek às idéias políticas e econômicas de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1987.

CAMPIONE, D. **Crisis, cambios de paradigmas y abandono del área social**. Buenos Aires, 2002. Disponible em: <http://fisyp.rcc.com.ar/Crisis,%20cambio%20de%20paradigmas.pdf>. Acceso em: 30 mai. 2006.

CANITROT, A. Teoría y práctica del liberalismo: política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina 1976-1981. **Revista Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 21, n. 82, no paginado, 1981. Disponible em: www.educ.ar/educar/servlet/Downloads/S_BD_REVISTAS/PD000263.PDF. Acceso em: ago. 27 jul. 2006.

CAPLAN, N. Reformulando el rol del Estado: privatización y regulación. In: REUNIÓN ANUAL DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMÍA POLÍTICA, 27., 1992, Buenos Aires. **Anales de la Asociación Argentina de Economía Política**. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, 1992. v. 1, p. 411-435.

CELANI, M. Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina. In: HEYMANN, D.; KOSACOFF, B. (Ed.). **Desempeño económico en un contexto de reformas**. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000. v. 2, p. 9-56.

COLOMA, G.; GERCHUNOFF, P.; SCHAPPACASSE, M. R. ENTEL. In: GERCHUNOFF, P. (Ed.). **Las privatizaciones en la Argentina**: primera etapa. Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella, 1992. p. 242-286.

CUELLO, R. E. El neoliberalismo, una ideología contraria al equilibrio social. In: BORÓN, A.; GAMBINA, J.; MINSBURG, N. (Comp.). **Tiempos violentos**: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina. Buenos Aires, Eudeba, 1999. p. 131-145.

DALMAZO, R. A. **As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações do Brasil**. 1999. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

DAMILL, M.; KEIFMAN, S. **Liberalización del comercio en una economía de alta inflación**: Argentina 1989-1991. Buenos Aires, 1991. (Documento CEDES/72).

DEVLIN, R. Las privatizaciones y el bienestar social. **Revista da CEPAL**, Santiago, n. 49, p. 155-181, 1993.

DONAHUE, J. **Privatização**: fins públicos, meios privados. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

DROMI, J. R. **Reforma del estado y privatizaciones**. Buenos Aires, Astrea, 1991.

DRUCKER, P. **Uma era de descontinuidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

DWECK, R.H. O movimento de privatização dos anos oitenta: reais motivos. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, p. 145-170, dez. 2000. Disponible em: www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v10n2/Dweck.pdf. Acceso em: 28 fev. 2007.

ELIZAGARAY, A. The political economy of a populist government: Argentina 1943-55. In: GERCHUNOFF, P.; LLACH, L. **El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas**. 2.ed. Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica, 2005. p. 179.

EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES. **Memoria empresarial: ejercicio 1986**. Buenos Aires: Imprenta Presidencia de la Nación, Secretaria de Planificación, 1986.

FANELLI, J. M.; FRENKEL, R. **Desequilibrios, políticas de estabilización y hiperinflación en Argentina**. 1989. (Documento CEDES/31). Disponible em: http://201.231.178.100/Publicaciones/Doc_c/Doc_c31.pdf. Acceso em: 5 abr. de 2006.

FANELLI, J. M.; FRENKEL, R.; ROZENWURCEL, G. Transformación estructural, estabilización y reforma del Estado en la Argentina. In: REUNIÓN ANUAL DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMÍA POLÍTICA, 27, 1992, Buenos Aires. **Anales de la Asociación Argentina de Economía Política**. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, 1992. v. 1, p. 763-795.

FERNANDEZ, R. La crisis financiera argentina: 1980-1982. **Revista Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 23, n. 89, p. 79-97, abr./jun. 1983.

FERREIRA-RUBIO, D.; GORETTI, M. Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994). **Revista Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 36, n. 141, p. 443-474, abr./jun. 1996.

FLORISSI, S. Privatização e regulação: uma consolidação de idéias. In: SALVO, M.; PORTO, S. (Org.). **Uma nova relação entre estado, sociedade e economia no Brasil**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. p. 158-172.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. **Informe sobre la evaluación del papel de FMI en Argentina 1991-2001**. Washington: Oficina de Evaluación Independiente, 2004.

FONSECA, P. C. As origens teóricas do pensamento da Cepal. In: POLETTO, D. W. (Coord.). **50 anos do manifesto da Cepal**. Porto Alegre: Edipucrs, 2000. p. 23-46.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Artenova, 1977.

GAMBINA, J. C. **Estabilización y reforma estructural en la Argentina**. Buenos Aires: CLACSO, 1999. Disponible em: <http://fisyp.rcc.com.ar/4.Gambina.EstRefEstructural.pdf>. Acceso em: 20 mai. 2006.

GERCHUNOFF, P. (Ed.). **Las privatizaciones en la Argentina: primera etapa**. Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella, 1992.

GERCHUNOFF, P.; CANOVAS, G. Privatizaciones en un contexto de emergencia económica. **Revista Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 34, n. 136, p. 483-512, enero/marzo 1995.

GERCHUNOFF, P.; LLACH, L. **EL ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas**. 2.ed. Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica, 2005.

GERCHUNOFF, P.; TORRE, J. C. La política de liberalización económica en la administración de Menem. **Revista Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 36, n. 143, p. 733-768, oct./dic. 1996.

GERCHUNOFF, P.; GRECO, E.; BONDOREVSKY, D. **Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto**: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002. Santiago: CEPAL, abr. 2003. (Serie Gestión Pública).

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIOSA ZUAZUA, N. B. **Neoliberalismo, reestruturação produtiva e emprego na Argentina dos anos 90**. 2000. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2000.

HACHETTE, D.; LÜDERS, R. **La privatización en Chile**. Santiago: Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1992.

HALL, P. **The political power of economic ideas**: keynesianism across nations. Princeton, NJ: University Press, 1989.

HANKE, S. **Privatizar para crecer**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1989.

HERRERA, A. La privatización de la telefonía argentina. **Revista de la CEPAL**, Santiago, n. 47, p. 163-176, agosto 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Dirección de Estudios e Investigaciones. **Reseña del proceso de reforma del estado en la Argentina (1989- 1996)**. Buenos Aires, 1997. (Documento n. 58, serie 1).

_____. Dirección de Estudios e Investigaciones. **La calidad de los servicios públicos privatizados**: luz, agua, gas y teléfono: evaluada por el ciudadano-usuario. Buenos Aires, 1998.

JORGE, I. **Privatização**: Experiências internacionais, aspectos teóricos e resultados. 1994. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1994.

KATZ, J.; KOSACOFF, B. **El proceso de industrialización en la Argentina**: evolución, retroceso y prospectiva. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Cepal, 1989.

LENZ, M. H. **Crescimento econômico e crise na Argentina de 1870 a 1930**: a *Belle Époque*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

LLANOS, M. El presidente, el congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). **Revista de Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 38, n. 151, p.743-770, oct./dic. 1998.

LORA, E. **Una década de reformas estructurales en América Latina**: qué se ha transformado y cómo medirlo. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento,

1997. (Documento de trabajo 348). Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?document=788283>. Acesso em: 15 ago. 2006.

MADDISON, A. **The world economy: historical statistics**. Paris: Development Centre of the Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2003.

_____. Monitoring the World economy – 1820-1992. In: GERCHNOFF, P.; LLACH, L., **El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas**. 2.ed. Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica, 2005. p. 79.

MARGHERITIS, A. **La política económica como instrumento político: el caso de las privatizaciones en la Argentina**. Sept. 1998. Disponível em: <http://136.142.158.105/LASA98/Margheritis.pdf>. Acesso em: 20 abr. de 2006.

MENEM, C. S. Discurso del presidente de la nación sobre la reforma del estado y transformación nacional. Buenos Aires, 1 ago. 1990. In: DROMI, J. R. **Reforma del estado y privatizaciones**. Buenos Aires, Astrea, 1991. p. 41-51.

MENEM, C. S.; DROMI, J. R. **Reforma del estado**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

MENEM, C. S.; DUHALDE, E. **La revolución productiva: de la Argentina especuladora a la Argentina del trabajo**. Buenos Aires: Peña Lillo, 1989.

MENEM, E. (Org.) **Nueve años en el senado de la nación (1983-1992)**. Buenos Aires: Imprenta del Congreso Nacional de la Nación Argentina, 1992.

MENSAGEM de consideração do projeto de Lei nº 23.696/89. In: DROMI, J. R. **Reforma del estado y privatizaciones**. Buenos Aires: Astrea, 1991. p. 56.

NORTH, D. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

NOSIGLIA, J. E. El desarrollismo. In: GERCHNOFF, P.; LLACH, L., **El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas**. 2.ed. Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica, 2005. p. 276.

NUÑEZ-MIÑANA, H.; PORTO, A. Inflación y tarifas públicas: Argentina, 1945-1980. **Revista Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 21, n. 84, não paginado, 1982. Disponível em: http://puentes.gov.ar/educar/servlet/Downloads/S_BD_REVISTAS/PD000404.PDF. Acesso em: 17 mai. 2006.

OSZLAK, O. **La reforma del estado en la Argentina**. Buenos Aires, 1990. (Documento CEDES/36).

PERÓN, J. D. Mensagem do presidente Perón em 1954 na defesa do projeto de Lei nº 14.380/54. In: MENEM, E. (Org.) **Nueve años en el senado de la nación (1983-1992)**. Buenos Aires: Imprenta del Congreso Nacional de la Nación Argentina, 1992. p. 431.

_____. Mensagem emitida em 4 fev. 1974. In: MENEM, C. S.; DROMI, J. R. **Reforma del estado**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997. p. 36.

PETRAS, J.; VELTMEYER, H. (Comp.). **Las privatizaciones y la desnacionalización en América Latina**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.

PETRECOLLA, A. "Unbalanced development, 1958-62". In: GERCHNOFF, P.; LLACH, L. **El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas**. 2.ed. Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica, 2005. p. 270.

PLATAFORMA Eleitoral, 1989. In: MENEM, E. (Org.). **Nueve años en el senado de la nación (1983-1992)**. Buenos Aires: Imprenta del Congreso Nacional de la Nación Argentina, 1992. p. 432.

PORTO, A. Una revisión crítica de las empresas públicas en la Argentina. In: GERCHUNOFF, P. (Ed.). **Las privatizaciones en la Argentina: primera etapa**. Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella, 1992. p. 182.

RODRIGUEZ, C. A. **Ensayo sobre el plan de convertibilidad**. Buenos Aires: CEMA, jun. 1995. (Serie documento de trabajo).

SCHVARZER, J. **Convertibilidad y deuda externa**. Buenos Aires: Eudeba, 2002.

SCHWARTZ, H. The Argentine experience with industrial credit and protection incentives, 1943-1958. In: GERCHNOFF, P.; LLACH, L. **El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas**. 2.ed. Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica, 2005. p. 216.

SIDICARO, R. **Los tres peronismos: estado y poder económico 1945-55/1973-76/1989-99**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2002.

SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PÚBLICAS. **Empresa nacional de telecomunicaciones: Informe de gestión anual 1987**. Buenos Aires, 1987.

TATSCH, C. T. **Privatização do setor de telecomunicações no Brasil**. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

TELECOM ARGENTINA S.A. **Costos y beneficios**. Buenos Aires, 2007. Disponible em: <http://mepriv.mecon.gov.ar/entel/index.htm>. Acesso em: 17 jul. 2007.

TELEFÓNICA DE ARGENTINA S.A. **Costos y beneficios**. Buenos Aires, 2007. Disponible em: <http://mepriv.mecon.gov.ar/entel/index.htm>. Acesso em: 17 jul. 2007.

THWAITES REY, M. **Ajuste estructural y privatizaciones en la Argentina de los 90: (o cómo achicar el Estado no es agrandar la Nación)**. 2001. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001.

TORRE, J. C.; GERCHUNOFF, P. **La economía política de las reformas institucionales en Argentina: los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social**

y la reforma laboral. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. (Working Paper R-349). Disponível em <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-349.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2006.

TREBER, S. **La empresa estatal argentina**: su gestión económico-financiera. Buenos Aires: Macchi, 1968.

TRESCA, G. **El espejismo de la convertibilidad**: la economía argentina en la década del noventa. Buenos Aires: Realidad Económica, 2000.

VERNON, R. Aspectos conceptuales de la privatización. **Revista da CEPAL**, Santiago, n. 37, p. 153-164, abr. 1989.

WALTER, J.; GONZALEZ, C. S. **La privatización de las telecomunicaciones en América Latina**: estudio comparativo. [1998]. Disponível em: <http://www.udesa.edu.ar/files/img/Administracion/DTN09.PDF>. Acesso em: 21 jun. 2006.

WILLIAMSON, J. **Did the Washington consensus fail?** Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, Nov. 2002. Outline of speech at the Center for Strategic & International Studies, Washington. Disponível em: www.petersoninstitute.org/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=488. Acesso em: 7 out. 2006.

_____. **What Washington Means by Policy Reform**. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, Nov. 2002. Disponível em: www.petersoninstitute.org/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486. Acesso em: 7 out. 2006.

_____. Reformas políticas na América Latina na década de 80. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 12, n. 1(45), p. 43-49, jan./mar. 1992.

Apêndice A - Marco Normativo do Setor de Telecomunicações (1989-2000)

Data	Norma	Principais assuntos
12/07/89	Dec. nº 191/89	Declara a intervenção da Entel. Designa como interventora a Eng. María Julia Alsogaray.
17/08/89	Lei nº 23.696	Declara Entel sujeita a privatização.
12/12/89	Dec. nº 731/89	Normas regulamentárias para a privatização: divide em três áreas a rede básica telefônica para ser adjudicada; determina o prazo de 5 anos para explorar o serviço de forma exclusiva; faculta ao Poder Executivo decidir sobre a absorção dos passivos da Entel; estabelece a participação que deverão ter os consórcios.
6/11/89	Res. 183/89	MOSP assume a gestão operativa da Entel.
5/01/90	Dec. nº 59/90	Modifica dec. nº 731/90: reduz as áreas para duas; estabelece a criação de sociedades anônimas responsáveis dos serviços a adjudicarem-se; amplia o período da licença e abre a possibilidade de prorroga.
5/01/90	Dec. nº 60/90	Cria as sociedades prestadoras do serviço básico telefônico, as Lincenciarias Norte e Sur S.A.
5/01/90	Dec. nº 61/90	Cria as sociedades Prestadoras do Serviço Internacional (SPSI) e de Serviços em concorrência (SSEC).
5/01/90	Dec. nº 62/90	Chama a concurso público internacional para o serviço público de telecomunicações. Aprova o plano-base de condições e estabelece cronograma das atividades do concurso.
26/02/90	Dec. nº 373/90	Faculta à intervenção da Entel fixar as tarifas telefônicas no período 28/2/90-7/10/90.
28/02/90	Dec. nº 420/90	Modifica plano de condições: determina novos valores das ações a transferir-se e altera os prazos do concurso.
28/03/90	Dec. nº 575/90	Modifica plano de condições: estabelece as regras para a capitalização de títulos públicos; altera os valores nominais dos títulos a receber; fixa o valor dos ativos da empresa; destina os fundos gerados no processo de reforma do Estado.
4/04/90	Dec. nº 636/90	Modifica cronograma: novos prazos para adquirir os planos, apresentarem-se os interessados, notificar a pré-qualificação e o período de acesso a informação.
11/04/90	Dec. nº 677/90	Modifica plano de condições: altera prazos do concurso.
2/05/90	Res. CP nº 1/90*	Comissão Planejadora pré-qualifica as empresas para participar da privatização.
23/05/90	Dec. nº 973/90	Estabelece os casos em que cooperativas poderão participar da prestação do serviço de telefonia urbana.
31/05/90	Res. MOSP** nº 257/90	Modifica prazos do concurso.
14/06/90	Dec. nº 1130/90	Modifica plano de condições: estabelece novas regras e porcentagens para conformar os consórcios e altera prazos do concurso.
22/06/90	Dec. nº 1185/90	Cria a Comissão Nacional de Telecomunicações em dependência direta do Poder Executivo Nacional para regular administrativa e tecnicamente as políticas das telecomunicações, assim como controla-las e fiscaliza-las.
23/06/90	Res. CP nº 2/90	Comissão Planejadora declara cumpridos os requisitos dos interessados em participar da privatização e aprova nova conformação dos consórcios.
26/06/90	Res. CP s/n	Determina ordem de méritos e declara os pré-adjudicatários de ambas as sociedades Licenciarias.
28/06/90	Dec. nº 1229/90	Adjudica o 60% das ações da <i>Sociedad Licenciataria Sur S.A.</i> ao consórcio integrado por Telefônica International holding BV, Citicorp e Inversora Catalinas S.A.
28/06/90	Dec. nº 1230/90	Adjudica o 60% das ações da <i>Sociedad Licenciataria Norte S.A.</i> ao consórcio integrado por Bell Atlantic International Inc., Manufacturers hannover Corporation, Cititel S.A. e Welbers Insúa S.A.

25/07/90	Res. ME nº 667/90***	Estabelece os títulos de dívida pública que poderão ser apresentados como pagamento adicional das ações.
21/09/90	Dec. nº 1948/90	Introduz precisões respeito do destino dos fundos e das obrigações da dívida pública externa recebidos do processo privatizador.
26/09/90	Dec. nº 1967/90	Modifica a data para assinar os contratos de transferência (4 de outubro de 1990).
4/10/90	Dec. nº 2096/90	Mudança na adjudicação: chama ao consórcio pré-qualificado em segundo mérito para adjudicar-lhe a <i>Sociedad Licenciataria Norte S.A.</i> devido que o anterior consórcio pré-qualificado e encabeçado por Bell Atlantic, não cumpriu com o requisito de subscrever o contrato de transferência na data marcada. O novo adjudicatário da zona norte é o consórcio integrado por Stet, France Cables et Radio, J.P. Morgan Co. Inc. e Companhia Perez Companc.
10/10/90	Dec. nº 2130/90	Estabelece como data máxima para realizar todos os atos da privatização, inclusive a toma de posse, o dia 8 de novembro de 1990.
8/11/90	Dec. nº 2344/90	Outorga licença exclusiva a favor do consórcio adjudicatário da <i>Sociedad Licenciataria Sur S.A.</i> para prestar os serviços que tem no seu cargo (serviço básico telefônico na zona sul).
8/11/90	Dec. nº 2345/90	Outorga licença ao consórcio adjudicatário da <i>Sociedad de Servicios em Competencia S.A.</i> (SSEC) para a prestação dos serviços que lhe foram definidos (telex nacional, dados nacional e radio móvel marítimo).
8/11/90	Dec. nº 2346/90	Outorga licença exclusiva a favor do consórcio adjudicatário da <i>Sociedad Prestadora de Servicio Internacional S.A.</i> para prestar os serviços que lhe foram definidos (telefonía e telex internacional, dados internacionais, e enlace ponto a ponto internacional).
8/11/90	Dec. nº 2347/90	Outorga licença exclusiva a favor do consórcio adjudicatário da <i>Sociedad Licenciataria Norte S.A.</i> para prestar os serviços que tem no seu cargo (serviço básico telefônico na zona norte).
31/11/90	Dec. nº 2332/90	Aprova os contratos de transferência da <i>Sociedad Licenciataria Norte S.A.</i> e da <i>Sociedad Licenciataria Sur S.A.</i>
31/12/90	Dec. nº 2762/90	Dispõe a liquidação da Entel. Cria no âmbito do ME, MOeSP e do Banco Central uma comissão de liquidação e estabelece regulamento e atribuições.
20/02/91	Dec. nº 304/91	Modifica a comissão de liquidação: passa a ser integrada por representantes do MEeOeSP e da Entel. Altera atribuições da comissão.
7/03/91	Dec. nº 382/91	Modifica as atribuições da comissão de liquidação.
19/04/91	Dec. nº 778/91	Dispõe a venda de 30% das ações ordinárias de classe B das sociedades Telefônica Argentina e de Telecom Argentina.
22/08/91	Dec. nº 1658/91	A interventora da Entel é designada a liquidadora da empresa.
12/11/91	Dec. nº 2423/91	Implementa o Programa de Participação Participada entre os empregados das Sociedades Licenciatarias Norte e Sur S.A.
5/03/92	Dec. nº 395/92	Determina os sujeitos legitimados para adquirir as ações do programa de propriedade participada da ex-Entel.
26/03/92	Dec. nº 506/92	Aprova convenio celebrado com Telecom Argentina e Telefônica de Argentina S.A.
23/04/92	Dec. nº 663/92	Chama a concurso público internacional para outorgar licença de exploração do serviço de telefonía móvel.
7/08/92	Dec. nº 1420/92	Aprova regulamento geral do serviço básico telefônico.
12/05/95	Dec. nº 682/95	Aprova a instrumentação dos programas de propriedade participada em Telefônica e Telecom.
8/03/96	Dec. nº 245/96	A Secretaria de Comunicações é transferida à área da Presidência.
30/01/97	Dec. nº 92/97	Estabelece a estrutura geral das tarifas do serviço básico telefônico.
	Dec. nº 1304/98	Cria a Sub-secretaria de Comunicações no âmbito da Secretaria de Comunicações da Presidência.
10/03/98	Dec. nº 264/98	Determina a transição para a competência do setor das telecomunicações.

	Decisão Adm n° 639/98	Estende o prazo para a liquidação definitiva da Entel até o 31 de julho de 1999.
24/03/00	Res. n° 218/00	Liquida Entel.
3/09/00	Dec. n° 764/00	Desregulação do serviço de telecomunicações.

Fonte: Informação manipulada pela autora com base em Dromi (1991); ARGENTINA, Ministério de Economía, 2007.

* CP: Comissão de pré-qualificação

** MOSP: Ministerio de Obras y Servicios Públicos

*** ME: Ministerio de Economía

**Anexo A - Empresas Públicas Argentinas Privatizadas no período
1989-1994**

Empresas	Tipo de transferência¹	Data	Receitas em espécie (milhões de dólares)	Receitas em títulos (milhões de dólares)
Entel				
Entel Norte	Venda (30%)	Nov 1990	100,0	2295*
Entel Sur	Venda (30%)	Nov 1990	114,0	2705*
Entel Norte	Venda (15%)	Dez 1991	1229,2	
Entel Sur	Venda (15%)	Mar 1992	838,1	
Entel Norte	Venda PPP	1993	3,78	
Entel Sur	Venda PPP	1993	3,33	
Aerolíneas Argentinas	Venda (85%) ²	Nov 1990	260,0	1610*
Serviços Viários				
10.000 km de rodovias nacionais	Concessão	Set 1990	100 por ano	
Petroquímicas				
Polisur	Venda (30%)	Out 1990	14,1	41*
Petropol	Venda (30%)	Out 1990	4,5	13*
Induclor	Venda (30%)	Out 1990	17,8	50,6*
Monômeros Vinílicos	Venda (30%)	Out 1990	9,3	26,5*
Petroquímica Rio Tercero	Venda (39%)	Mar 1992	7,3	
Carboquímica Argentina	Venda (42%)	Nov 1992	0,3	0,7*
YPF S.A. - áreas centrais de hidrocarbonetos				
Puesto Hernandez	Associação (60%)	Jun/Out 1991	286,6	
Vizcacheras	Associação (90%)	Jun/Out 1991	167,7	
El Huemul-Koluel Naike	Associação (70%)	Jun/Out 1991	170,5	
Tordillo	Associação (90%)	Jun/Out 1991	179,1	
Santa Cruz I	Associação (70%)	Dez 1991	55,0	
Tierra del Fuego (Cuenca Austral)	Associação (70%)	Jan 1992	143,5	
Santa Cruz II (Cuenca Austral)	Associação (70%)	Mar 1992	141,6	
Palmar Largo (Cuenca Noroeste)	Associação (70%)	Out 1992	36,0	
Aguarabe (Cuenca Noroeste)	Associação (55%)	Out 1992	143,7	
Destileria Campo Durán (Cuenca Noroeste)		Out 1992	64,1	
YPF S.A.				
Refinor S.A.	Venda (70%)	Nov 1992	64,1	
Ebytem S.A.	Venda (70%)	Jan 1993	19,0	
Destilaria Dock Sud	Venda (100%)	Jan 1993	11,7	
Planta de aerossol	Venda (100%)	Jan 1993	1,6	
Oleodutos del Valle S.A.	Venda (70%)	Jan 1993	77,5	
Destilaria San Lorenzo	Venda (100%)	Jan 1993	12,2	

Interpretol S.A.	Venda (49%)	Set 1993	8,7	
Planta de aerosol Dock Sud	Venda (100%)	Set 1993	0,9	
Terminales Marítimas Patagónicas	Venda (70%)	Out 1993	10,0	
Transportes Marítimos Petroleros S.A.	Venda (70%)	Jun 1993	41,8	
Secretaria de Combustíveis				
28 áreas marginais	Concessão	Out 1990	241,1	
9 áreas marginais	Concessão	Nov 1990	15,8	
22 áreas marginais	Concessão	Ago 1991	140,5	
5 áreas marginais	Concessão	Jan 1992	18,8	
22 áreas marginais	Concessão	Jun 1992	48,0	
SEGBA				
Central Puerto S.A. (1.009MW)	Venda (60%)	Abr 1992	92,2	
Central Puerto S.A.	Venda (30%)	Nov 1993	127,3	
Central Costanera S.A. (1.260MW)	Venda (60%)	Mai 1992	90,1	
Central Costanera S.	Venda (30%)	Dez 1993	92,9	
Edenor S.A. (distribuição)	Venda (51%)	Ago 1992	30	397,9**
Edesur S.A. (distribuição)	Venda (51%)	Ago 1992	30	481**
Central Dock Sud (211MW)	Venda (90%)	Out 1992	25	
Central Pedro de Mendoza (58MW)	Venda (90%)	Out 1992	8,5	
Edelap S.A. (distribuição)	Venda (51%)	Nov 1992	5	134**
Agua y Energía Eléctrica (AyE)				
Central Alto Valle (95MW)	Venda (90%)	Ago 1992	22,1	
Central Güemes (305MW)	Venda (60%)	Set 1992	10	76,2**
Central Sorrento (226MW)	Venda (90%)	Jan 1993	5	3,8**
Central San Nicolás (700MW)	Venda (88%)	Abr 1993	10	56,1**
Centrales Térmicas del Noroeste Argentino S.A.	Venda (90%)	Mar 1993	2	13,2**
Centrales Térmicas del Noreste Argentino S.A.	Venda (90%)	Mar 1993	0,4	
Centrales Térmicas Patagónicas S.A.	Venda (51%)	Nov 1993	2	3,2**
Centrais Térmicas del Litoral S.A.	Venda (90%)	Jul 1994	0,5	
Transoa S.A.	Venda (90%)	Jan 1994	2	6,6**
Transpa S.A.	Venda (51%)	Jun 1994	1	19,8**
Transener S.A.	Venda (65%)	Jul 1993	30	204,1**
Hidroeléctrica Diamante S.A.	Venda (59%)	Set 1994	4	28,8**
Hidroeléctrica Río Hondo S.A.	Venda (98%)	Dez 1994	4,1	
Hidroeléctrica Ameghino S.A.	Venda (59%)	Out 1994	1,5	12,7**
Centrales Térmicas Mendoza S.A.	Venda (51%)	Out 1994	2	8,1**
Transnea S.A.	Venda (60%)	Out 1994	1	2**
Central Hidroeléctrica Alicura S.A. (Hidronor)	Venda (59%)	Ago 1993	48	130**
Central Hidroeléctrica Cerros Colorados (Hidronor)	Venda (59%)	Ago 1993	27	45,6**
Centra Hidroeléctrica El Chocón S.A. (Hidronor)	Venda (59%)	Ago 1993	87	136,9**
Hidroeléctrica Piedra del Águila S.A.	Venda (59%)	Dez 1993	100	172,1**
Gas del Estado				
Transportadora Gas del Sur S.A.	Venda (70%)	Dez 1992	100	256,2**
Transportadora Gas del Norte S.A.	Venda (70%)	Dez 1992	28	182,2**
Distribuidora de Gas Pampeana S.A.	Venda (70%)	Dez 1992	18	217,4**

Distribuidora de Gas del Litoral S.A.	Venda (90%)	Dez 1992	14	89,6**
Distribuidora de Gas del Centro S.A.	Venda (90%)	Dez 1992	18	120**
Distribuidora de Gas Cuyana S.A.	Venda (60%)	Dez 1992	26	96**
Distribuidora de Gas Noroeste S.A.	Venda (90%)	Dez 1992	10	62**
Distribuidora de Gas del Sur S.A.	Venda (90%)	Dez 1992	14	134**
Distribuidora de Gas Metropolitana S.A.	Venda (70%)	Dez 1992	44	256**
Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte S.A.	Venda (70%)	Dez 1992	28	127,5**
Elevadores Terminais de Portos				
de Buenos Aires	Concessão	Ago 1992	1,1	
de Quequen	Concessão	Ago 1992	2,9	
de Diamante	Venda (100%)	Set 1992	2	
de Rosário	Venda (100%)	Jul 1993	3,5	
Unidade Portuária San Pedro	Venda (100%)	Mai 1993	4,1	
Fábricas Militares				
de tolueno sintético	Venda (100%)	Fev 1993	0,8	1,8**
de bainhas e condutores elétricos (E.C.A.)	Venda (100%)	Fev 1993	12,4	2,6**
de ácido sulfúrico	Venda	Mar 1993	1,6	
San Martín	Venda	Abr 1993	8,5	
Tandanor S.A. (construção naval)	Venda (100%)	Dez 1991	59,8	
Altos Hornos Zapla. Aceros Zapla S.A.	Venda (100%)	Abr 1992	3,3	29,7*
Somisa. Aceros Paraná S.A. (aço)	Venda (80%)	Out 1992	140,0	12,1*
de Pilar	Venda	Jul 1994	2,8	
Imóveis estatais	venda (529 unid.)	1991/92/93	107	
Buques-tanques				
20 unidades	venda (100%)		27	
Hipódromo Argentino	Concessão	Set 1992	61,5	
Hotel Llao-Llao	Venda (100%)	Mai 1991	3,7	12*
Canais televisivos				
LS84 Canal 11	Concessão (15 anos)	Jan 1990	8,2	
LS85 Canal 13	Concessão (15 anos)	Jan 1990	5,7	
Estações radiais				
LR3 Belgrano	Concessão	Fev 1991	0,7	
LR5 Excelsior	Concessão	Fev 1991	0,2	
LV3 Córdoba	Concessão	Fev 1991	0,4	
LU22 Pampeana	Concessão	Fev 1991	0,2	
LV5 Atlántica	Concessão	Jun 1992	1,1	
LV7 Tucumán	Concessão	Dez 1992	0,3	
Ramais de ferrovias				
Rosário-Bahía Blanca (5.287km)	Concessão	Nov 1991	n/d	

Mitre (5.012km)	Concessão	Abr 1992	n/d
Delta-Borges (17,2km)	Concessão	Set 1992	n/d
Urquiza (3.200km)	Concessão	Dez 1992	n/d
General Roca (4.620km)	Concessão	Dez 1992	n/d
San Martín (5.196km)	Concessão	Dez 1992	n/d
Linhas de ferrovias			
Urquiza	Concessão	1993	n/d
Belgrano Sur	Concessão	1994	n/d
San Martín	Concessão	1994	n/d
Caja Nacional de Ahorro y Seguros (financ)	Venda (60%)	Abr 1994	86,3
Corporación Argentina de Productores	Venda	Mai 1994	1,9
Empresa Líneas Marítimas Argentinas	venda (100%)	Fev/Jul/Set 1994	14,8
Obras Sanitarias de la Nación	Concessão 30 anos	Dez 1992	n/d
Mercado de Fazenda de Liniers	Concessão 10 anos	Jun 1992	n/d

Fonte: ARGENTINA, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1993, 1994.

¹ As porcentagens transferidas são as vigentes no momento de aprovarem-se as adjudicações em cada caso.

² Posteriormente a porcentagem foi reduzida, ficando o Estado com 43%. Em março de 1994, o Estado ficou com 5%, o pessoal empregado com 10% e o setor privado com 85%.

* valor nominal.

** equivalente em espécie.

**Anexo B - Principais Indicadores de Eficiência e de Gestão da ENTel, Argentina
(1941-1989)**

Tabela B.1: Linhas telefônicas em funcionamento e porcentagem de crescimento por região
(1951 e 1986)

Regiões	1951		1986		% cresc. 1951/1986	
	Q (mil)	%	Q (mil)	%	Média anual	% cresc. total
Capital Federal	367	54.2	986	34.6	3.1	168.8
Subúrbios	67	9.8	606	21.2	7.5	810.5
Grande Buenos Aires	<i>434</i>	<i>64.0</i>	<i>1592</i>	<i>55.8</i>	<i>4.1</i>	<i>267.3</i>
Província de Buenos Aires	83	12.2	403	14.1	5.2	387.3
Província de Córdoba	27	4.0	187	6.6	6.4	583.2
Província de Santa Fé	65	9.6	233	8.2	4.1	258.7
Total Pampa Úmida	<i>175</i>	<i>23.8</i>	<i>823</i>	<i>28.9</i>	<i>4.4</i>	<i>297.0</i>
14 províncias restantes (Entel)	16	2.4	189	6.6	8.5	1058.9
6 províncias (CAT, CET)	53	7.8	248	8.7	5.0	368.1
Total país	<i>678</i>	<i>100.0</i>	<i>2852</i>	<i>100.0</i>	<i>4.6</i>	<i>320.9</i>

Fonte: ENTEL, 1986, p. 6.

Tabela B.2: Solicitações de serviços telefônicos pendentes (1941-1986)

Anos	Solicitações pendentes	% cresc. anual	% solicit. pend./linhas em funcionamento
1941	8.500	-	2.2
1946	135.800	300.0	29.7
1951	309.900	25.6	49.6
1956	375.700	4.2	47.8
1961	387.200	0.6	39.7
1966	428.200	2.1	38.2
1971	530.600	24.8	39.4
1976	622.200	3.5	37.1
1981	902.000	9.0	45.3
1985	1.296.200	8.7	52.7
1986	724.500 ¹	-44.1	27.8

Fonte: ENTEL, 1986, p. 13.

¹ A queda de solicitudes respondeu à implementação do plano Megatel.

Tabela B.3: Registro de reclamos telefônicos (1981-1986)

Anos	Região metropolitana		Região interior ¹		Total país	
	Q (mil)	% cresc acum.	Q (mil)	% cresc. Acum.	Q (mil)	% cresc. acum.
1981	3.198	-	1.064	-	4.262	-
1982	8.098	153.2	1.137	6.8	9.235	116.7
1983	9.421	194.6	1.154	8.5	10.575	148.1
1984	11.151	248.7	1.255	18.0	12.406	191.1
1985	11.101	247.1	1.227	15.3	12.328	189.3
1986	11.387	256.1	1.225	15.1	12.612	195.9

Fonte: ENTEL, 1986, p. 48.

¹ Corresponde às regiões do litoral, noroeste, centroeste e sul do país.

Tabela B.4: Anos estimados de demora para atender demandas insatisfeitas (1946-1989)

Quinquênios	Nº de solicit.	Nº de solicit.	Nº de solicit.	Anos estimados de demora
	pendentes (mil)	Realizadas (mil)	insatisfeitas (mil)	
42/46	204.7	68.9	135.8	3.8
47/51	476.6	166.7	309.9	9.5
52/56	537.0	161.3	375.7	9.9
57/61	576.6	189.4	387.2	13.2
62/66	575.2	147.0	428.2	9.5
67/71	755.8	225.2	530.6	8.0
72/76	952.9	330.7	622.2	10.0
77/81	1214.7	312.4	902.3	7.7
82/85	1765.9	469.7	1296.2	9.1
Média quinq.	705.9	207.1	498.8	8.5
86/89 ¹	724.5	143.6	580.9	4.1

Fonte: ENTEL, 1986, p. 14.

¹ A queda de solicitações e de anos de demora responde à implementação do plano Megatel.

Tabela B.5: Processo de incorporação de equipes automáticas em centrais telefônicas urbanas
(1951-1986)

Anos	Equipes manuais		Equipes automáticas	
	Q (mil)	%	Q (mil)	%
1951	156	21.3	578	78.7
1956	160	18.2	721	81.8
1961	126	11.4	981	88.6
1966	116	9.4	1123	90.6
1971	71	4.5	1507	95.5
1976	77	4.3	1731	95.7
1981	53	2.3	2299	97.7
1986	22	0.8	2805	99.2

Fonte: ENTEL, 1986, p 18.

Tabela B.6: Antiguidade de linhas telefônicas com equipes automáticas (1986)

Antigüidade em anos	Linhas de equipes automáticas	
	Q (mil)	%
Mais de 40 anos	285	10.2
De 20 a 40 anos	755	26.9
Até 20 anos	1.765	62.9
Total	2.805	100.0

Fonte: ENTEL, 1986, p 19.

Anexo C - Evolução do Serviço de Telecomunicações, Argentina
(1981-1999)

Tabela C.1: Indicadores de Eficiência e de Desempenho da ENTel, da Telecom e da Telefônica (1981-1999)

Ano	População (mil)	Linhas em serviço	% cresc. linhas em serviço	Linhas Instaladas	% cresc. Linhas inst.	Tele-densidade*	Habitantes por linha instalada	Pessoal efetivo	Produtividade**
1981	28.368	2.199.173	-	2.571.739	-	9	11	48.466	45
1982	28.794	2.361.347	7,4	2.733.485	6,3	9	11	48.069	49
1983	29.226	2.413.257	2,2	2.753.992	0,8	9	11	48.361	50
1984	29.664	2.619.448	8,5	2.863.941	4,0	10	10	50.793	52
1985	30.109	2.680.654	2,3	2.914.755	1,8	10	10	50.273	53
1986	30.561	2.859.209	6,7	3.100.633	6,4	10	10	48.450	59
1987	31.019	2.975.398	4,1	3.225.064	4,0	10	10	48.986	61
1988	31.484	2.855.917	-4,0	3.582.541	11,1	11	9	46.857	61
1989	31.957	3.057.512	7,1	3.777.561	5,4	12	8	46.040	66
1990	32.436	3.086.964	1,0	3.471.283	-8,1	11	9	40.660	76
1991	32.616	3.166.396	2,6	3.728.508	7,4	11	9	35.286	90
1992	32.945	3.681.339	16,3	4.467.924	19,8	14	7	36.293	101
1993	33.278	4.114.707	11,8	5.169.075	15,7	16	6	33.781	122
1994	33.614	4.986.887	21,2	5.818.720	12,6	17	6	31.289	159
1995	33.954	5.714.158	14,6	6.611.734	13,6	19	5	29.690	192
1996	34.297	6.262.637	9,6	6.965.378	5,3	20	5	27.264	230
1997	34.643	6.826.799	9,0	7.247.655	4,1	21	5	23.089	296
1998	34.993	7.095.464	3,9	7.692.314	6,1	22	5	21.226	334
1999	35.346	7.223.168	1,8	7.962.931	3,5	23	4	19.398	372

Fonte: ARGENTINA, SECRETARIA DE COMUNICACIONES, 2007.

* Linhas instaladas por cada 100 habitantes.

** Linhas em serviço por empregado.

Tabela C.2: Evolução de Telefonia Fixa (1981-1999)

Ano	População (mil)	Linhas instaladas				Linhas instaladas por ano	
		ENTel	Telecom	Telefônica	Telecom + Telefônica	Telecom	Telefônica
1981	28.368	2.571.739					
1982	28.794	2.733.485					
1983	29.226	2.753.992					
1984	29.664	2.863.941					
1985	30.109	2.914.755					
1986	30.561	3.100.633					
1987	31.019	3.225.064					
1988	31.484	3.582.541					
1989	31.957	3.777.561					
1990	32.436	3.471.283					
1991	32.616		1.662.917	2.065.591	3.728.508	115.751	141.474
1992	32.945		2.004.677	2.463.247	4.467.924	341.760	397.656
1993	33.278		2.360.417	2.808.658	5.169.075	355.740	345.411
1994	33.614		2.684.045	3.134.675	5.818.720	323.628	326.017
1995	33.954		2.917.444	3.694.290	6.611.734	233.399	559.615
1996	34.297		3.007.984	3.957.394	6.965.378	90.540	263.104
1997	34.643		3.129.470	4.118.185	7.247.655	121.486	160.791
1998	34.993		3.459.558	4.232.756	7.692.314	330.088	114.571
1999	35.346		3.578.890	4.384.041	7.962.931	119.332	151.285
Total		30.994.994	24.805.402	30.858.837	55.664.239	2.031.724	2.459.924

Fonte: ARGENTINA, SECRETARIA DE COMUNICACIONES, 2007.

Tabela C.3: Outros Indicadores de Eficiência de Telecom e Telefônica (1990-1998)

	Telecom									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Digitalização da rede	11,5	12	32,4	54,4	72,2	85,6	95,6	100	100	
Pessoal	19.002	17.179	17.041	15.638	14.453	n/d	n/d	n/d	n/d	
Telefones públicos instalados	9.800	11.048	15.814	20.524	25.173	n/d	n/d	n/d	n/d	
Tempo médio em reparação (dias)	30	6	3,6	2,5	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	
Tempo médio em instalação (meses)	48	35	12,3	7,3	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	
	Telefônica									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Digitalização da rede	14,6	18,1	24	38,2	52,9	70,8	77,8	90,1	100	
Pessoal	21.770	18.107	19.252	18.098	16.836	15.928	14.279	11.948	11.107	
Telefones públicos instalados	12.749	14.642	20.686	24.027	31.671	41.434	47.810	55.686	66.343	
Tempo médio em reparação (dias)	n/d	n/d	n/d	n/d	2,4	1,2	1,6	1,7	1,5	
Tempo médio em instalação (meses)	n/d	n/d	n/d	n/d	7,8	4,3	1	0,3	0,5	

Fonte: Dados manipulados pela autora com base em TELECOM ARGENTINA S.A. e TELEFÓNICA DE ARGENTINA S.A., 2007.