

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS**

Carlos Alves Müller

Longa Distância:

**A Evolução dos Sistemas Nacionais de Telecomunicações da
Argentina e do Brasil em Conexão com as Telecomunicações
Internacionais (1808-2003)**

**Brasília – DF
Junho de 2007**

Carlos Alves Müller

Longa Distância:

**A Evolução dos Sistemas Nacionais de Telecomunicações da
Argentina e do Brasil em Conexão com as Telecomunicações
Internacionais (1808-2003)**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado do Centro de Pós-graduação e Pesquisa sobre as Américas, da Universidade de Brasília (CEPPAC-UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Benício Viero Schmidt.

**Brasília – DF
Junho de 2007**

Banca Examinadora:

Professor Doutor Benício Viero Schmidt (Presidente) – CEPPAC/ UnB

Professora Doutora Maria de Lourdes Rollemberg Mollo – Departamento de Economia/UnB

Professor Doutor Alain Herscovici – CCJE/ UFES

Professor Doutor Paulo Roberto de Almeida – Mestrado em Direito e Faculdade de Direito/ UniCEUB

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó – CEPPAC/UNB

À Mireya e ao Pedro, com amor e gratidão.

Agradecimentos

À minha mãe e às minhas irmãs, pelo carinho e estímulo permanentes;

Ao Professor Benício, antes de orientador, amigo e incentivador;

Aos professores do CEPPAC que resgataram meu interesse e meu prazer pelo estudo das Ciências Sociais, em particular ao Professor Roberto Cardoso de Oliveira (*in memoriam*) pelo exemplo de rigor acadêmico e dedicação ao longo de toda vida; à Professora Fernanda Sobral, por renovar a importância do conhecimento dos autores clássicos e à Professora Maria de Lourdes Rollemberg Mollo, por proporcionar o instrumental teórico básico para enfrentar desafio de investigar a relação entre a teoria econômica e as telecomunicações;

Aos colegas do CEPPAC, que deixam de ser apenas ex-colegas e se tornam amigos queridos;

Aos colegas de trabalho na EMGEA, em particular a Gilton Pacheco de Lacerda, pelo ambiente de trabalho que proporcionou a tranquilidade para a elaboração desta tese paralelamente à atividade profissional;

Aos responsáveis pelos Periódicos CAPES, por este fantástico instrumento de acesso à produção acadêmica nacional e internacional;

A todos que, ainda que não o saibam, contribuíram para a realização deste trabalho.

Resumo

Esta tese sustenta que, em linhas gerais, as telecomunicações passaram por três grandes fases históricas desde o seu surgimento, há cerca de 200 anos. Depois de uma “pré-história” em que as tecnologias foram desenvolvidas com apoio ou sob controle governamentais, as operações regulares foram exploradas de forma comercial e competitiva, virtualmente sem regulação estatal. A essa fase, seguiu-se um período caracterizado pela tendência à monopolização e à estatização (caso da Europa e da maioria dos países do mundo) ou monopolização privada sob crescente regulação estatal (como nos Estados Unidos). Esse período se prolongou da segunda metade do século XIX até o último quarto do século XX, quando se registrou uma tendência geral à privatização e à liberalização. Esta tese investiga os momentos críticos desse processo nos países que o lideraram (Estados Unidos e Grã Bretanha) e a aplicabilidade dessa periodização à Argentina e ao Brasil. Compara a evolução das telecomunicações nos dois países latino-americanos entre si e em relação à trajetória internacional. Examina como as principais correntes da teoria econômica analisaram o papel das telecomunicações nas economias nacionais e internacional e busca nessa mesma teoria, especialmente nas teorias da regulação econômica e da mundialização financeira, o instrumental teórico para compreender a evolução das telecomunicações ao longo do período estudado e as particularidades dos sistemas nacionais da Argentina e do Brasil.

Palavras-Chave: Telecomunicações, História, Telégrafo, Telefone, Brasil, Argentina Estados Unidos, Grã Bretanha, Regulação, Estatização, Privatização, Globalização, Teoria Econômica.

Abstract

This dissertation sustains that, in broad lines, telecommunications have gone through three large historical phases since its beginning, little more than 200 years ago. After a 'pre-history' where technologies were developed with governmental support or control, telecommunication services were commercially exploited in a competitive manner, virtually without state regulation. Following this phase, there was a period featured by monopolization trend with state-owning (the case of Europe and most countries in the world) and private monopolization under growing state regulation like in the USA. This period lasted the second half of the Nineteenth century until the last quarter from the Twentieth century when there was a general trend towards privatization and liberalization. This dissertation investigates the critical moments from this process in the countries which led it (United States and the UK) and the applicability of this periodization to Argentina and Brazil. It does a comparative analysis of the evolution from telecommunications in both Latin American countries in relation to the international trajectory. It scrutinizes how main economic theory streams analyzed the role of telecommunications in national and international economies and uses the conceptual framework from such theories, particularly the economic regulation and financial globalization theories to understand the evolution of telecommunications over the period studied and the specificities from Argentina's and Brazil's systems.

Keywords: Telecommunications, History, Telegraph, Telephone, Brazil, Argentina, United States, United Kingdom, Regulation, State-owning, Privatization, Globalization, Economic Theory.

Sumário

INTRODUÇÃO	13
APRESENTAÇÃO	13
OBJETO: As Conexões Remotas da Evolução das Telecomunicações na Argentina e no Brasil	15
Conceito de Telecomunicações	15
Estatização, Privatização e Desregulação	18
JUSTIFICATIVA	25
OBJETIVO	28
METODOLOGIA E HIPÓTESE	29
Metodologia	29
Variáveis Empíricas	34
Pressupostos Epistemológicos	34
Hipótese	37
MARCO HISTÓRICO	38
1 A EVOLUÇÃO INTERNACIONAL DAS TELECOMUNICAÇÕES	43
1.1 O SURGIMENTO DAS TELECOMUNICAÇÕES MODERNAS	44
1.2 O TELÉGRAFO ÓPTICO	46
1.3 INVENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO TELÉGRAFO ELÉTRICO	50
1.3.1 O Pioneiro Telégrafo Inglês	50
1.3.2 O Telégrafo nos Estados Unidos	57
1.3.3 O Telégrafo Ganha o Mundo	68
1.4 A TELEGRAFIA INTERNACIONAL	71
1.4.1 Os Primeiros Cabos Submarinos	71
1.5 O SURGIMENTO DA RADIOTELEGRAFIA	81
1.6 TELEFONE, O MEIO DE COMUNICAÇÃO DO SÉCULO XX	91
1.7 RADIODIFUSÃO, UM NOVO SEGMENTO DAS TELECOMUNICAÇÕES	99
1.8 A PRIVATIZAÇÃO SURGE NA CENA INTERNACIONAL	102

2	ANÁLISE HISTÓRICO-TEÓRICA DA EVOLUÇÃO INTERNACIONAL DAS TELECOMUNICAÇÕES	116
2.1	INTRODUÇÃO	117
2.2	O SURGIMENTO DAS TELECOMUNICAÇÕES MODERNAS COM A REVOLUÇÃO FRANCESA	120
2.3	A TEORIA ECONÔMICA CLÁSSICA IGNORA AS TELECOMUNICAÇÕES	125
2.4	O TELÉGRAFO ELÉTRICO E O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO	133
2.5	NO AUGE DO LIBERALISMO, A ESTATIZAÇÃO DOS TELÉGRAFOS	140
2.6	MARSHALL, A ECONOMIA MARGINALISTA E AS TELECOMUNICAÇÕES	155
2.7	AS TELECOMUNICAÇÕES, O MARXISMO E A REVOLUÇÃO RUSSA	165
2.8	MARSHALL E MARX: POLARIZAÇÃO EPISTEMOLÓGICA E TELECOMUNICAÇÕES	174
2.9	AS TELECOMUNICAÇÕES NA ERA DO IMPERIALISMO	178
2.10	UM LONGO CONSENSO ROBUSTECIDO POR KEYNES	190
2.11	MONOPÓLIOS, SERVIÇO PÚBLICO E REGULAÇÃO	211
2.12	BAUMOL E SIDAK: MERCADOS CONTESTÁVEIS E DESREGULAÇÃO	232
2.13	GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA E TELECOMUNICAÇÕES PRIVADAS	242
3	A EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS NACIONAIS DE TELECOMUNICAÇÕES DA ARGENTINA E DO BRASIL	261
3.1	CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS TELECOMUNICAÇÕES NA ARGENTINA E NO BRASIL	262
3.2	AS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL	265
3.2.1	Das Origens à Telefonia	265

3.2.1.1	<i>O Telégrafo Óptico</i>	265
3.2.1.2	<i>A Implantação do Telégrafo Elétrico</i>	267
3.2.1.3	<i>As Linhas Telegráficas das Ferrovias</i>	268
3.2.1.4	<i>A Rede Nacional de Telégrafos</i>	271
3.2.1.5	<i>A Telegrafia Internacional</i>	287
3.2.1.6	A Implantação da Telefonia	295
3.2.3	A Construção de um Sistema Nacional de Telecomunicações	300
3.2.3.1	<i>Os Conflitos de Competência e a Dispersão Operacional</i>	300
3.2.3.2	<i>A Construção e a Consolidação sob Controle Estatal</i>	311
3.2.4	O Sistema Privatizado	320
3.3	AS TELECOMUNICAÇÕES NA ARGENTINA	331
3.3.1	Das Origens à Telefonia	331
3.3.1.1	<i>A Telegrafia chega do Exterior</i>	331
3.3.1.2	<i>A Telegrafia Internacional</i>	339
3.3.1.3	<i>A Implantação da Telefonia</i>	344
3.3.2	Um Sistema Nacional Precoce	346
3.3.3	O Sistema Nacional Privatizado em Meio à Crise	350
3.4	UM BALANÇO DA PRIVATIZAÇÃO	353
3.4.1	Brasil: de Caso de Sucesso a Modelo Contestado	353
3.4.2	Argentina: o Modelo Radical Renegado	357
4	ANÁLISE COMPARATIVA DA HISTÓRIA DAS TELECOMUNICAÇÕES NA ARGENTINA E NO BRASIL	359
4.1	INTRODUÇÃO	360
4.2	INDEPENDÊNCIA, ESTADO E TELECOMUNICAÇÕES	362
4.3	A DIMENSÃO ESTRATÉGICA NO DESENVOLVIMENTO DA TELEGRAFIA	366
4.3.1	Sentido da Preocupação Estratégica com o Telégrafo	366
4.3.2	O Telégrafo e a Consolidação Territorial Brasileira	367
4.3.3	O Telégrafo e a Ocupação Territorial na Argentina	373
4.4	UM SÉCULO DE EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL COMPLEXA DAS TELECOMUNICAÇÕES NA ARGENTINA E NO BRASIL	378
4.4.1	A Transformação do Telégrafo em Serviço Público e o Papel do Estado no Brasil	379
4.4.2	Os Serviços Públicos, o Estado e a Iniciativa Privada Argentina e Brasileira	384

4.5	AS REFORMAS DO ESTADO E AS PRIVATIZAÇÕES COMO REFLEXO DE UMA CRISE CONSTITUINTE PERMANENTE	395
4.6	AS REFORMAS DE ESTADO E A PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES	401
4.6.1	As Privatizações como Segmento das Reformas do Estado na Argentina e no Brasil	402
4.6.2	Elementos para uma Avaliação das Privatizações na Argentina e no Brasil	409
4.7	AS TELECOMUNICAÇÕES E AS CRISES DO MODELO DE ACUMULAÇÃO NA ARGENTINA E NO BRASIL	415
5	CONCLUSÕES	429
	BASES DE DADOS E BIBLIOGRAFIA	436

Lista de Mapas

Mapa 01	A rede mundial de cabos e os cabos da <i>Eastern</i>	76
Mapa 02	Conexões por cabos submarinos e satélites e tráfego internacional	115
Mapa 03	Rede telegráfica brasileira em 1875	275
Mapa 04	Mapa atual dos distritos da Grande Buenos Aires	333
Mapa 05	Rede telegráfica argentina em 1874	337

Lista de Quadros

Quadro 01	Estrutura da telegrafia britânica às vésperas da nacionalização	55
Quadro 02	Number of cable cuttings required to isolate it	79
Quadro 03	Concessionárias de serviços de telecomunicações de longa distância no Brasil	295
Quadro 04	Tarifas brasileiras vis-à-vis níveis internacionais – 1995	323
Quadro 05	Nova estrutura tarifária brasileira e comparação internacional	324
Quadro 06	Resultados das privatizações de concessões de telecomunicações	330
Quadro 07	Telegrafia Argentina em 1919	339
Quadro 08	Posição do Brasil no mundo em 2005	355
Quadro 09	Resultados de operadoras de telefonia fixa (2005)	355
Quadro 10	Resultados de operadoras de telefonia móvel em 2005	356
Quadro 11	Reasons for privatization um Latin America	401

Lista de Diagramas

Diagrama 01	Estrutura da Telebrás pré-privatização e sua participação acionaria nas subsidiárias	317
Diagrama 02	Modelo de cisão em 12 empresas da Telebrás para privatização	329

Lista de Figuras

Figura 01	Gross international financial assets and liabilities, 1970-2004	247
-----------	---	-----

INTRODUÇÃO

Houve uma quebra de expectativa. O modelo previa que Telefônica, Telemar e Brasil Telecom competiriam no mercado da outra, o que não aconteceu.

(Ex-ministro das Comunicações Juarez Quadros – Folha de S. Paulo 10/12/2006)

APRESENTAÇÃO

A evolução dos sistemas de telecomunicações da Argentina e do Brasil é o tema desta tese. Ao longo de sua elaboração, tratou-se de investigar as razões econômicas e políticas que levaram os dois países a adotarem diversos modelos de organização de seus sistemas nacionais de comunicação, culminando com a privatização num contexto de reestruturação e de reforma dos sistemas regulatórios do setor em escala internacional. Ao longo deste trabalho, buscou-se compreender essa última reforma com fase de um processo que evoluiu de um regime privado concedido a crescente estatização e finalmente à privatização.

O trabalho começa com esta introdução metodológica, à qual se segue uma revisão da história das telecomunicações no plano internacional – (Capítulo 1), seguida pela revisão teórica interdisciplinar, tendo por eixo a teoria econômica, mas contemplando a questão de como os serviços de telecomunicações foram analisados do ponto de vista do contexto histórico, do direito administrativo e das principais correntes políticas a cada momento de alteração estrutural dos sistemas nacionais de telecomunicações e das relações internacionais. O objetivo aqui (Capítulo 2) é o de contextualizar e analisar teoricamente a evolução descrita no Capítulo 1.

Ao longo do trabalho deverá se tornar claro ao eventual leitor, espera-se, o papel desempenhado pelas telecomunicações nas principais transformações estruturais das economias nacionais e internacional. Deverá, também, ficar claro que tais transformações, reciprocamente, condicionaram a evolução das telecomunicações. Tal influência mútua não foi simétrica ou simultânea. Em determinados períodos, por exemplo, as inovações tecnológicas na área de telecomunicações tornaram viáveis e induziram rápidas modificações nas relações comerciais e financeiras internacionais. Em outros momentos, a expansão do

comércio e das transações financeiras internacionais demandou transformações nas telecomunicações em escala planetária.

Se a ênfase neste trabalho é posta na evolução das telecomunicações, isso não significa, em absoluto, que se pretenda que as telecomunicações sejam o elemento determinante das transformações sócio-econômicas internacionais, em particular das ocorridas a partir da segunda metade do século XIX (embora tenham sido o fator crítico em algumas circunstâncias, como se verá adiante), mas sim, que foram parte dessas transformações. Significa que as telecomunicações, sendo o objeto deste estudo, ocupam o centro da análise, sem que isso lhes confira a centralidade da evolução do capitalismo contemporâneo.

O Capítulo 3 é dedicado à história dos sistemas de telecomunicações da Argentina e do Brasil, enquanto no Capítulo 4 se retoma a discussão teórica do segundo capítulo, agora referida aos casos dos dois países latino-americanos. O Capítulo 5 é dedicado às conclusões, que articulam a história dos sistemas nacionais de telecomunicações da Argentina e do Brasil com a evolução das telecomunicações mundiais, nele empreendendo-se um esforço de compreensão dos dois processos de estatização e de privatização com base nas análises teóricas elaboradas nos Capítulos 2 e 4. O trabalho é encerrado com a Bibliografia.

OBJETO: As Conexões Remotas da Evolução das Telecomunicações na Argentina e no Brasil

O avanço da pesquisa e da elaboração teórica, em toda tese de doutorado, supõe a definição de um corpo conceitual abarcando diversos aspectos da questão estudada. Nesta tese, dois conjuntos de conceitos são centrais e precisam ser claramente estabelecidos e contextualizados para que o objeto e o método de investigação sejam adequadamente compreendidos: “telecomunicações” e “nacionalização/estatização/privatização”. Apresentados a seguir, tais conceitos não são enunciados estática e atemporalmente. Sua evolução e suas conexões com a evolução das telecomunicações serão melhor compreendidas à medida que forem referidos como parte do desenvolvimento histórico da questão.

Conceito de Telecomunicações

Em sentido lato, o termo telecomunicações significa comunicações à distância, o que incluiria toda forma de transmissão de sons, imagens, mensagens e dados em linguagem natural ou codificada, por sistema analógico ou digital. Nesse sentido, o conceito incluiria as formas mais antigas de comunicação, quando emissor e receptor estavam em contato direto, quando a transmissão de qualquer mensagem implicava necessariamente na existência de um mensageiro (que reproduzisse verbalmente a mensagem), de um portador ou de um meio físico de locomoção que transportasse o suporte material da mensagem (fosse uma corda com um código de nós, um pequeno pedaço de papel preso à pata de um pombo, uma carta levada por um cavaleiro ou despachada numa embarcação).

Ao longo da história da Humanidade houve numerosos sistemas de comunicação desse tipo e um exemplo pitoresco, no século XIX, foi o *Pony Express*, que funcionou nos Estados Unidos entre abril de 1860 e outubro de 1861¹. As exceções a essas formas estavam restritas a

¹ *To fill the gap between the telegraph lines in the East and West, a pony express service was opened by William H Russell between St. Joseph, Missouri (north of Kansas City) via Salt Lake City to Sacramento on April 3, 1860. Russell established the Central Overland California and Pike's Peak Express Company. The company employed 80 young riders with 500 horses. The 3150 km route had 190 stations, each 15 to 40 km apart. A rider took a fresh horse at each station and galloped to three or more stations at an average speed of 16 km/h. At those stations he was to pause only to carry his heavy leather saddle, with the two pockets in which the messages were locked, to another horse. It took 40 riders nine to 10 days and nights to cover the route. A steamer carried the messages on the Sacramento River between Sacramento and San Francisco.*

comunicações sintéticas e precárias sob a forma de sinais à distância feitos por indivíduos ou por meio de artifícios como fumaça.

A condicionante do transporte físico nas telecomunicações começou a ser superada com o advento do telégrafo óptico, idealizado no século XVII, mas que só daria origem a um sistema operacional eficaz composto por várias linhas de serviço regular, cem anos depois². Nas experiências iniciais, o sistema recebeu nomes diversos³, sendo consagrado internacionalmente o termo *telegraph*, criado por Ignace Chappe, em abril de 1793⁴. O termo *telecommunication* com o significado atual (embora limitado pela tecnologia da época aos “sinais elétricos”), foi criado por Edouard Estaunié, em 1904⁵.

Nesta tese, segue-se a definição adotada pela União Internacional de Telecomunicações (ITU na sigla usada internacionalmente), que reconheceu o termo em 1932⁶, segundo a qual, em sua definição atual, telecomunicação é:

*Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos*⁷.

The Pony route gradually became shorter while construction of the transcontinental telegraph line progressed, and the pony express stopped when that line was completed on October 24, 1861. HUURDEMAN (2003) p. 99. Um relato mais detalhado e pitoresco do que foram as comunicações terrestres entre as duas costas dos Estados Unidos após a descoberta do ouro na Califórnia, em 1848 – inclusive com as informações sobre o apoio do Congresso à importação de camelos para cruzar o deserto norte-americano – está em OSLIN (1992), p. 89/104. Apesar do interesse governamental e privado, a iniciativa foi um fracasso financeiro tão grande quanto os riscos a que se expunham os cavaleiros que transportavam as bolsas postais: “*In March 1860, William H. Russell, an American transportation pioneer, advertised in newspapers as follows: ‘Wanted: Young, skinny, wiry fellows not over 18. Must be expert riders willing to risk death daily. Orphans preferred.’*” US POSTAL SERVICE (s.d.). Ao que tudo indica, Russel não gostava da idéia de fazer uma mãe americana chorar...

² Robert Hooke (1635-1703) fez uma proposta de implantação de um sistema de “*optical transmission*” à Royal Society em 1684 HUURDEMAN (2003) p. 15. A principal rede de telegrafia ótica jamais criada foi idealizada em implantada por Claude Chappe (1763-1805), com o nome de “*Tachygraphe*” para o governo francês a partir de 1790. INTERNATIONAL UNION OF TELECOMMUNICATIONS (1965) p. 11.

³ *Tachygraphe* ou *Télégraphe aérien* (nomes originalmente utilizados por Claude Chappe), *Semaphore* (em francês ou inglês), *Optical Telegraph* ou simplesmente *Télégraphe/Telegraph*.

⁴ Ignace era irmão de Claude. INTERNATIONAL UNION OF TELECOMMUNICATIONS (1965) p. 43. Segundo SOLYMAR, contudo, o termo “*telegraph*” foi criado em abril de 1793, mas por Miot de Melito, um especialista em assuntos clássicos do Ministério da Guerra. SOLYMAR (1999) p. 23 nota 2.

⁵ Em 1904, Estaunié (1862-1942) diretor da *Ecole Supérieure des Poste et Télégraphes de France* forjou o termo “*télécommunication*” ao adotá-lo no livro *Traité pratique de télécommunication électrique (télégraphie-téléphonie)*. HUURDEMAN (2003) p. 3. A noção mais remota de “telecomunicação”, segundo a cronologia endossada pela *British Telecom*, é mais remota e artística: “Shakespeare pode ser considerado como aquele que profetizou as telecomunicações em 1594, na cena II do segundo Ato de Sonhos de uma Noite de Verão, onde Puck se dirige a Oberon com as seguintes palavras: ‘Porei um cinto na terra em quatro vezes dez minutos’”. O texto curiosamente ressalva que “entretanto, nem mesmo Shakespeare previu que esse tempo poderia ser reduzido a segundos pela tecnologia de hoje”. BRITISH TELECOM (s.d.).

⁶ A adoção ocorreu formalmente e a despeito de resistências de delegados que preferiam manter a expressão “telegrafia” e de outros que defendiam expressões compostas, durante a *13ª International Telegraph Conference* e a *3ª International Radiotelegraph Conference*, em Madri, em 1932. A definição de telecomunicações adotada nesses eventos simultâneos estabelecia: “Any telegraph or telephone communications of signs, signals, writings, images and sound of any nature, by wire, radio, or other system or processes of electric or visual (semaphore) signalling”. ITU (1965) p. 159 e HUURDEMAN (2003) p. 5

Do ponto de vista legal, durante o período compreendido por esta tese, a definição de telecomunicações vigente no Brasil é a que conferida pela Lei Nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Livro III - Da Organização dos Serviços de Telecomunicações - Título I - Disposições Gerais - Capítulo I - Das Definições - Art 60):

Serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação.

§ 1º Telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza⁸.

A definição legal argentina não é substancialmente diferente da brasileira. De acordo com o Decreto 62/90 (Capítulo XIX – Terminología 19.1), telecomunicações são:

...el transporte de señales, imágenes visuales, voz, música y otros sonidos por medio de hilos, sistemas radioeléctricos, sistemas ópticos y/u otros sistemas que utilicen energía eléctrica, magnética, electromagnética o electromecánica⁹.

Por *Sistema Nacional de Telecomunicações* entende-se a soma de infra-estrutura interligada de telecomunicações e serviços existentes nos limites dos territórios nacionais analisados, ou seja: as redes locais, infra-estrutura de longa distância por cabos, redes de microondas ou os satélites e as antenas terrestres correspondentes, além das instalações técnicas e administrativas das empresas operadoras¹⁰.

⁷ Essa definição foi adotada na Convenção Internacional de Telecomunicações, realizada em Nairobi, em 1982, conforme SCHIFER e PORTO (2002) p. 252

⁸ SOUTO (2001) p. 805

⁹ SCHIFER e PORTO (2002) p. 252 e DROMI (1997) p. 766.

¹⁰ Do ponto de vista legal, a definição de Sistema Nacional de Telecomunicações vigente no Brasil até a privatização era aquela dada pela Lei Nº 4 117, de 27 de Agosto de 1962 - *Código Brasileiro De Telecomunicações* - Capítulo II, cujos artigos 7º e 8º estabeleciam:

“Art 7º Os meios, através dos quais se executam os serviços de telecomunicações constituirão troncos e redes contínuos, que formarão o Sistema Nacional de Telecomunicações.

§ 1º O Sistema Nacional de Telecomunicações será integrado por troncos e redes a eles ligados.

§ 2º Objetivando a estruturação e o emprego do Sistema Nacional de Telecomunicações o Governo estabelecerá as normas técnicas e as condições de tráfego mútuo a serem compulsoriamente observadas pelos executores dos serviços segundo o que for especificado nos Regulamentos.

Art 8º Constituem troncos do Sistema Nacional de Telecomunicações os circuitos portadores comuns, que interligam os centros principais de telecomunicações.

§.1º Circuitos portadores comuns são aqueles que realizam o transporte integrado de diversas modalidades de telecomunicações.

§ 2º Centros principais de telecomunicações são aqueles nos quais se realiza a concentração e distribuição das diversas modalidades de telecomunicações destinadas ao transporte integrado.

A privatização, ao envolver a transferência das infra-estruturas e das operações de telecomunicações, fez com que estas deixassem de ser “nacionais” no sentido do controle estatal ou público direto sobre as empresas ou entidades prestadoras dos serviços domésticos ou de longa distância. O conceito de “sistema nacional” passou a se referir ao âmbito operacional e o planejamento. A operação, a coordenação e a fiscalização do cumprimento da legislação específica passaram a se dar via regulação, donde o surgimento ou ampliação do papel dos órgãos reguladores, que deixam de se confundir com a administração pública em sentido lato para se transformarem em agências autônomas.

Estatização, Privatização e Desregulação

Historicamente, as telecomunicações surgiram como função de Estado, sem aplicação econômica. Na medida em que a sociedade moderna percebia seu potencial econômico, tornou-se atividade privada, sujeita às regras de mercado. Como se verá no capítulo seguinte, essa percepção e, sobretudo as conseqüências de sua sujeição aos princípios do livre mercado, trouxe consigo a questão de em que medida um serviço de interesse público poderia ou deveria estar subordinado à lógica privada.

No centro da questão estava a definição do papel do Estado no atendimento e amparo do interesse público. A história econômica desde o século XVIII reflete essa discussão sobre a forma mais adequada de amparo do interesse público. Na perspectiva liberal, era o próprio livre jogo dos interesses individuais que conduzia ao equilíbrio geral, identificado como situação ideal. A partir da segunda metade do século XIX, cresceu o que Vickers e Yarrow identificam como *a suposição de que em sua relação com a indústria, os departamentos governamentais tratam de maximizar o bem-estar econômico*¹¹.

*La justificación de este enfoque es que tales organismos son en sí mismos agentes del público más amplio, de modo que deben actuar en su interés... En otras palabras, se supone que los departamentos gubernamentales tratan de maximizar una medida de equilibrio parcial de la eficiencia económica*¹².

§ 3º Entendem-se por urbanas as redes telefônicas situadas dentro dos limites de um município ou do Distrito Federal e por interurbanas as intermunicipais dentro dos limites de um Estado ou Território”. BASTOS (1995) p. 31.

¹¹ VICKERS e YARROW (1991) p. 44.

¹² VICKERS e YARROW (1991) p. 44/5

Essa concepção, que tendia a atribuir ao Estado a responsabilidade pelas atividades de interesse público, fosse por meio da nacionalização das atividades sob controle do Estado ou por meio da estatização total, se tornaria predominante por cerca de um século ao cabo do qual a referida suposição do Estado como maximizador do bem-estar coletivo cedeu terreno à perspectiva segundo a qual *los gobiernos podrían asignar ponderaciones diferentes a los excedentes de los consumidores y productores em sus objetivos*, nas palavras de Vickers e Yarrow¹³. A prevalência desta visão conduziria ao desenvolvimento da *Teoria da Regulação* e, com base em suas formulações, à atribuição das atividades de interesse público à iniciativa privada sob regulação estatal.

Ao longo do processo descrito nos parágrafos anteriores, ocorreu um avanço da tese de que as telecomunicações, como os correios, eram um serviço de interesse público e, por isso mesmo, não deveriam estar sujeitas à lógica de mercado. Isso levou ao entendimento de que como outros serviços desse tipo, as telecomunicações deveriam ser uma atividade cujos benefícios fossem igualmente distribuídos pela nação como um todo. Em consequência, em pleno apogeu do liberalismo, as telecomunicações – então restritas ao telégrafo – foram geralmente vistas como uma atividade que não podia estar afeita à iniciativa privada e na medida do possível não deveria estar sujeita ao controle estrangeiro. As razões e circunstâncias disso são descritas e analisadas nos Capítulos 1 e 2.

Não por acaso, a maturidade da telegrafia, ao ocorrer na Grã Bretanha, foi acompanhada da pressão – e logo do triunfo – da tese de que se tratava de uma atividade a ser “nacionalizada”. Esse padrão que seria seguido pelos demais países europeus, com nuances examinadas adiante nos Estados Unidos e em diferente medida nos demais países que se integraram ao mundo econômico e político do século XIX. Na Grã Bretanha como na Europa, “nacionalizar” as telecomunicações significava torná-las um serviço ao alcance de todos os “nacionais” em igualdades de condições e supostamente sem privilégios. Rapidamente, porém, isso significou a sua “estatização”, isto é, a sua transformação em atividade exercida com exclusividade pelo Estado.

Viscusi, Harrington e Vernon, tratando das características das empresas públicas, dividem-nas nos seguintes tipos: 1) as existentes em decorrência de razões ideológicas – caso

¹³ VICKERS e YARROW (1991) p. 45. É sobre esta “diferença de ponderações” que se focou o ataque ao papel do Estado como agente ideal do interesse público. Sintomaticamente, no auge nas estatizações britânicas do Pós II Guerra Mundial, as primeiras contestações procuravam enfatizar as diferenças entre as nacionalizações “na teoria” e na “prática”. BEACHAM, A. (1950). Ou, como diriam VISCUSI, HARRINGTON e VERNON, cerca de 60 anos mais tarde, as diferenças entre a análise da empresa pública desde uma “perspectiva normativa” e de uma “perspectiva positiva” VISCUSI, W. Kip, HARRINGTON Jr, Joseph E. e VERNON, John M. (2005) p. 506.

das empresas nos países socialistas e daquelas que em países capitalistas foram estatizadas como represália por atitudes de seus controladores privados consideradas traição pelos governos (como a Renault pelo governo francês após a II Guerra Mundial) –; 2) as absorvidas pelo Estado em função de uma crise econômica (como o setor estatal italiano formado após a crise de 1929); 3) as criadas a fim de gerar receitas ou ligadas a atividades socialmente sensíveis por serem ligadas a vícios (loterias, indústrias de bebidas alcoólicas e tabacaleiras). A esta tipologia se poderiam acrescentar outras modalidades, algumas das quais semelhantes (mas de sinal inverso) aos tipos identificados por Goulvestre no tocante à privatização e muito freqüentes no setor de infra-estrutura, em particular no de telecomunicações: a) estatal reguladora (quando a empresa estatal, sem ser monopolista, estabelece o padrão para o conjunto das operadoras no setor) e b) estatal reconstrutora (quando uma empresa pública é criada para suprir as deficiências do serviço prestado por uma concessionária privada ou devido ao fim do prazo de concessão da mesma).

Durante o século XX, em geral “nacionalização” e “estatização” consolidaram-se como conceitos distintos. O primeiro termo passou a designar tornar atividades exclusivas de nacionais, geridas por entes privados, estatais ou públicos; enquanto que o segundo passou a designar, a transferência para o controle do Estado de atividades, serviços ou atribuições antes exercidos por entes privados, fossem nacionais ou estrangeiros. No que se refere às telecomunicações, entretanto, a tendência predominante avançou no sentido contrário – o da fusão das duas noções. Mais uma vez, com a notável exceção dos Estados Unidos entre os países capitalistas avançados, até a década de 1980, os sistemas nacionais de telecomunicações tenderam a ser “nacionais” e “estatais”.

De um modo geral, contudo, a distinção entre “nacionalização” e “estatização” adquirira tal robustez que mesmo a tendência à privatização observada no último quarto do século XX não foi suficiente para anulá-la. Pelo contrário, nos países em que o capitalismo se desenvolveu com maior vigor, “privatizar” significou transferir atividades, funções e atribuições do estado para o setor privado, como se comenta a seguir, mas não necessariamente “desnacionalizar”. A história recente dos antigos entes estatais responsáveis pelas telecomunicações e em outras atividades no setor de infra-estrutura nos países capitalistas avançados é eloqüente a esse respeito, em contraste com o que ocorreu na maioria dos países “em desenvolvimento” e “ex-socialistas”, e especialmente na Argentina e no Brasil, nos quais “privatizar” significou “desestatizar” e “desnacionalizar”.

Na acepção mais geralmente empregada, “privatização” tem sentido negativo, por oposição a estatal, sendo “a forma fundamental de desestatização na economia”, conforme

Benjó¹⁴. Significa a transferência de ativos estatais ou públicos ao setor privado, embora também possa ser enquadrada como privatização a concessão de direitos de exploração privada de ativos públicos, como estradas e portos, especialmente depois de algum período de operação desses serviços por órgãos da administração pública direta ou indireta. Nos processos de privatização dos sistemas nacionais de telecomunicações registrados ao longo dos últimos anos em todo o mundo, essa transferência de ativos efetivamente ocorreu. Sob esse ponto de vista, é funcional a definição utilizada por Hanke:

Privatização é a transferência de ativos e de funções de serviços do setor público para o setor privado. Compreende, por conseguinte, atividades que variam desde a venda de empresas estatais até a concessão de serviços públicos em regime de contrato a empreiteiros privados. Num país como os Estados Unidos, onde poucos setores econômicos... são propriedades do governo, a privatização se limita à concessão de serviços públicos em regime de contrato¹⁵.

Para a compreensão do alcance das transformações ocorridas no setor de telecomunicações ao longo das duas últimas décadas do século XX, não basta, porém, identificar a privatização das telecomunicações como a transferência de ativos públicos à iniciativa privada. Já que além de transferir bens, valores e intangíveis das empresas e dos entes estatais ou públicos responsáveis pela prestação dos serviços de telecomunicações, tais processos envolveram a concessão de novas modalidades de serviços a novos agentes, em geral privados, a desmonopolização dos serviços pré-existentes por meio de alterações na legislação e profundas modificações nos sistemas regulatórios, é preciso fazer referência a aspectos específicos das privatizações e das alterações nos marcos regulatórios, o que será feito no Capítulo 2, que aborda teoricamente o tema desta tese.

De momento, cabe lembrar que nenhum dos autores de trabalhos sobre os processos de privatização das telecomunicações na Argentina, no Brasil ou mesmo em países que lideraram esse movimento, como a Grã Bretanha, sentiu necessidade de discutir amplamente o conceito de privatização ou o de desregulação, nem por isso sendo questionados quanto a essa presumível omissão. É o caso de Vickers e Yarrow¹⁶, cuja obra é até a presente data uma referência obrigatória no que se refere à análise econômica da privatização, que em momento algum explicitam um conceito de privatização. A mais ampla discussão teórica a respeito consultada para esta tese é a de Paul Starr¹⁷, que faz uma detalhada análise das diversas

¹⁴ BENJÓ (1999) p. 25.

¹⁵ HANKE (1987) P. 28/9.

¹⁶ VICKERS e YARROW (1991)

¹⁷ STARR. (1993)

acepções e implicações do uso do termo, tal como empregado no contexto das reformas do Estado empreendidas em todo o mundo ao final do século XX.

O fato de que os conceitos de nacionalização, estatização e privatização não sejam contestados em sua essência, não significa que todos os processos de desenvolvimento das telecomunicações, de suas fases de implantação privada à estatização e novamente à privatização, sejam idênticos ou que, para citar apenas a transformação mais recente, que as condições em que se privatizaram os sistemas de telecomunicações em virtualmente todo o mundo sejam aleatórias ou neutras em termos econômicos ou políticos. A esse respeito é importante a classificação feita por Goulvestre¹⁸, que a exemplo do que feito alguns parágrafos acima, com a nacionalização/estatização, estabelece uma tipologia da privatização, distinguindo três tipos: *privatisations-déréglementation*, *privatisation-reconstruction* e *privatisation budgétaires*¹⁹.

1) *Privatisations-déréglementation* – Nesses casos, a privatização seria apenas um aspecto setorial de um programa econômico de um governo de tendência liberal com o objetivo de tornar as telecomunicações competitivas, tornando o operador uma empresa como qualquer outra mediante a sua privatização ou a abertura da atividade a novas empresas;

2) *Privatisation-reconstruction* – Nesses casos, o objetivo seria melhorar os sistemas nacionais de telecomunicações, uma vez constatada a incapacidade do operador estatal de realizar esse aperfeiçoamento. Para isso recorre-se a um ou mais operadores estrangeiros que ajudarão na modernização num processo mais ou menos controlado e associado, em geral com interesses nacionais, notadamente financeiros. Essa modalidade de privatização se daria geralmente em duas etapas. Na primeira o investidor responsável pela modernização adquiriria uma parte do capital do operador nacional. Finda a reforma do setor, o restante das ações seriam vendidas.

3) *Privatisation budgétaires* – O autor salienta que embora todas as privatizações contenham uma dimensão *budgétaire*²⁰, nesses casos se trataria de obter, pela venda do operador nacional de telecomunicações, os recursos necessários à execução de grandes projetos, fora do setor de telecomunicações. A preocupação central não seria a de liberalizar a atividade, mas a busca pelos respectivos governos do maior resultado financeiro possível, o

¹⁸ GOULVESTRE (1997)

¹⁹ GOULVESTRE (1997) p. 51/2.

²⁰ Traduzido literalmente, *budgétaire* significa “orçamentária”. As condições em que se deram as privatizações em geral e particularmente as desta modalidade, entretanto, indica como mais adequada a tradução para “fiscal”, já que fizeram parte de uma estratégia que extrapolava a busca de equilíbrio orçamentário dos respectivos países, abrangendo outros aspectos de suas políticas macroeconômicas.

que explicaria o motivo dessas privatizações muitas vezes não resultarem na quebra dos monopólios previamente existentes.

Segundo Goulvestre, essas três modalidades de privatização seriam respectivamente os casos de: 1) Grã Bretanha e do Japão, 2) da América Latina e 3) dos antigos países socialistas. Esse enquadramento é discutível, como se verão nos capítulos seguintes. As evidências empíricas sugerem que as privatizações ocorridas na América Latina foram no mínimo uma forma intermediária entre a *privatisation-reconstruction* e a *privatisation budgétaires*, notadamente no caso da Argentina, onde as empresas privatizadas tiveram previamente assegurada a condição de monopolistas, por algum tempo.

Mais complexa é a abordagem do conceito de regulação e, a partir dele, o de desregulação, cujo surgimento se deu paralelamente aos processos de privatização.

Como observa Martín Cruz:

El tratamiento proporcionado al estudio regulación no puede considerarse en modo alguno homogéneo, ni desde un punto de vista histórico, hecho que se comprueba a partir del estudio de las distintas escuelas de pensamiento que han desarrollado sucesivamente el tema de la regulación, ni desde un punto de vista práctico, donde la investigación demuestra que la intervención estatal tiene muy diversas características y consecuencias económicas, llegando incluso a obtener resultados contradictorios²¹.

Em essência, a questão da regulação consiste na busca da resposta à indagação de em que medida a ação do Estado torna mais eficiente o exercício de determinada atividade econômica. Atividade que pode ser exercida direta ou indiretamente pelo Estado, mas principalmente pela iniciativa privada, segundo as condições de mercado. Diante disso, no que diz respeito ao tema desta tese, duas perspectivas se consolidaram entre os autores que trataram do que se convencionou chamar de *Teorias da Regulação*, conforme Vickers e Yarrow: a vertente da regulação baseada no *interesse público* e a da *Teoria Econômica da Regulação*.

[as baseadas no interesse público] dan por sentado que el propósito de la regulación es el incremento del bienestar económico mediante la mayor eficiencia en la asignación de los recursos, y que las agencias establecidas persiguen con fidelidad los objetivos de la asignación implicados... las investigaciones de esta segunda tradición – a menudo llamada la teoría económica de la regulación (para subrayar que se ocupa de los determinantes de la oferta y la demanda de actividades reguladoras) – han derivado de los ensayos de seminario de Stigler (1971), Posner (1971) y Peltzman (1976). Esta investigación se ha concentrado con intensidad en las consecuencias de los procesos reguladores para la

²¹ MARTÍN CRUZ, (2000) p. 9

*distribución del ingreso y en los incentivos afrontados por los propios reguladores*²².

Em que medida cada uma das vertentes apontadas se refletiu na evolução dos sistemas nacionais de telecomunicações é uma questão que será abordada a seu devido tempo nos capítulos seguintes. Não se pode deixar de notar, entretanto, que seja qual for a vertente analisada, fica evidente que a adoção do termo “desregulação” ao longo do último quarto do século XX e desde então – frequentemente substituído pelo eufemismo “liberalização” – implica numa resposta negativa à pergunta fundamental sobre o papel do Estado. Isto é: o Estado não é capaz de tornar o exercício da atividade econômica em questão mais eficiente do que o faria o próprio mercado, se liberto da intervenção estatal direta. Donde a necessidade de que o Estado se retire da mesma, seja pela privatização, seja pela “desregulação”.

Essa vertente encontrou sustentação teórica nos escritos de Baumol e seus colaboradores, a partir de 1981²³, quando formularam a noção de “mercados contestáveis”, caracterizados pelo fato de serem sujeitos às condições competitivas, mesmo quando houver apenas uma empresa produtora ou prestadora de serviços. Essa concepção e suas implicações para o processo de desregulação das telecomunicações serão examinadas no Capítulo 2, cabendo antecipar que segundo Baumol e Willig²⁴, ao contrário do que supuseram alguns economistas e políticos partidários da liberalização e da privatização das telecomunicações, o reconhecimento da existência dos mercados contestáveis não implica na possibilidade de que a regulação seja abolida, mas na necessidade de dar-lhe uma abordagem diferente daquela que se supunha necessária, caso se tratasse de preservar a competitividade de mercados monopolizados ou oligopolizados.

²² VICKERS e YARROW (1991) p. 138.

²³ BAUMOL (1982)

²⁴ BAUMOL e WILLIG (1986).

JUSTIFICATIVA

Não há trabalho precedente, identificado na pesquisa bibliográfica prévia a esta tese, que realize uma análise comparativa e interdisciplinar da história das telecomunicações na Argentina e no Brasil no contexto da evolução ocorrida em escala internacional. Não há, tampouco, estudos que, fazendo uma investigação comparada dos sistemas nacionais de telecomunicações da Argentina e do Brasil, o fizessem com o objetivo de identificar como esses dois processos nacionais integraram o mencionado processo internacional e suas sucessivas reestruturações e, estabelecida essa relação, identificassem as características específicas dessas transformações em países periféricos com economias vulneráveis, como as duas nações sul-americanas.

Em contrapartida, há uma ampla literatura abordando questões próximas e investigando hipóteses como:

- 1) - As privatizações da Argentina e do Brasil seguem um padrão internacional de reestruturação dos sistemas de telecomunicações que não se limita às privatizações, uma vez que estão em linha com a reestruturação internacional do setor, inclusive de sistemas caracterizados pela existência de monopólio privado protegido (EUA). Essa reestruturação se dá no sentido de transformar as telecomunicações de um serviço público em atividade econômica regida pelas condições de livre mercado;
- 2) - A reestruturação dos sistemas nacionais, estatais e privados decorre de uma série de fatores, entre os quais se destacam: a) o desenvolvimento tecnológico no setor tornou possível que os serviços deixassem de ser monopólios naturais, admitindo a concorrência entre diferentes empresas já que se criaram as condições técnicas para que os serviços passassem a ser prestados por mais de um operador na mesma área em condições de livre-mercado, embora com consideráveis vantagens para o operador dominante; b) aumentou a importância das telecomunicações nas diversas esferas da atividade econômica, nas últimas décadas do século XX, fazendo com que a estrutura dos serviços fosse revista sob pressão dos grandes usuários no sentido de que as tarifas passassem a se basear em custos; c) o estabelecimento de um “livre mercado de serviços de telecomunicações” e a eliminação do regime de subsídios cruzados,

estabelecido nos primórdios das telecomunicações como forma de viabilizar a universalização dos serviços dá origem a um sistema de tarifação que permite aos grandes usuários negociar tarifas reduzidas; d) a crescente importância econômica do setor de telecomunicações e sua subordinação a um regime de livre concorrência tornou-o uma área de acumulação para a qual se voltaram capitais disponíveis em escala internacional, tornando o setor sujeito às instabilidades características das atividades capitalistas regidas pelo livre-mercado;

3 - A reestruturação dos sistemas nacionais de telecomunicações, voltada à sua adequação ao livre-mercado, só poderia ser empreendida mediante a privatização (ou, pelo menos, a quebra dos monopólios pré-existentes a fim de que as operadoras previamente estabelecidas passassem a atuar em regime de concorrência) e a redução da regulamentação pública sobre as operações;

4 - As privatizações são uma etapa do processo de reforma dos sistemas nacionais de telecomunicações, envolvendo tanto os sistemas estatais quanto privados e, como tal são uma condição necessária, porém não suficiente, para a reestruturação com vistas à adequação das telecomunicações ao novo papel econômico desempenhado pelo setor na economia internacional;

A literatura disponível sobre o assunto tem se caracterizado, em grande medida, pela abordagem prescritiva e freqüentemente ideologizada dos fenômenos e a pela naturalização das atividades econômicas e dos mercados, tal como se desenvolveram historicamente no capitalismo ocidental²⁵.

Existem trabalhos empiricamente fundamentados a respeito de algumas questões indicadas nas hipóteses anteriormente relacionadas. Em geral, são monografias que não estabelecem os nexos causais entre cada uma das questões mencionadas. Quando isso é feito,

²⁵ A pecha de “ideologização” é encontrada mais freqüentemente nos textos favoráveis às privatizações em referência às manifestações em defesa do caráter público ou estatal dos sistemas de telecomunicações e das atividades de infra-estrutura em geral, também criticadas pelos interesses corporativos e políticos que as sustentariam. Nesses casos, a visão desses serviços como atividade privada sujeita às regras de mercado tende a ser apresentada como “realista” ou “científica”, portanto não-ideológicos e acima de interesses políticos e corporativos. Apenas a título de exemplo:

Em defesa da privatização: “... os fatores políticos determinarão, por fim, a decisão de se perseguir a privatização. Por conseguinte, a parte crítica de qualquer estratégia de privatização requer a elaboração de um plano capaz de mobilizar coalizões em favor da privatização, a fim de superar a oposição esperada de grupos com seus próprios interesses.” HANKE (1987) p. 29.

Crítica da privatização: “*Privatisation is not just about selling government enterprises. It is also about selling the merits of privatisation to a sceptical public. This is especially the case when it comes to the government's push to sell the publicly-owned half of Telstra. The first step in selling privatisation is to promote private enterprise as superior to government enterprise, particularly with respect to efficient, cost-effective delivery. This message has become accepted wisdom yet the evidence is not compelling.*” BEDER (2004).

o processo de reestruturação na Argentina e no Brasil não é objeto de atenção específica ou o é apenas tangencialmente, sem tratamento empírico detalhado.

OBJETIVO

O objetivo da pesquisa que deu origem a esta tese foi investigar as razões que levaram Argentina e Brasil a privatizar os respectivos sistemas nacionais de telecomunicações. Esse objetivo geral se desdobrava em objetivos específicos que, alcançados, permitiriam compreender os processos observados nos dois países, inclusive no que se refere às semelhanças e diferenças observadas nos dois casos.

Foram objetivos específicos: 1) revisar o processo de desenvolvimento das telecomunicações em escala internacional, tratando de identificar as semelhanças e diferenças entre esse processo de caráter global e os registrados nos dois casos; 2) reconstituir o processo de desenvolvimento da economia internacional e das economias nacionais e a forma como tais desenvolvimentos incidiram sobre os sistemas nacionais de telecomunicações; 3) reconstituir o processo histórico de desenvolvimento dos dois sistemas nacionais de telecomunicações; 4) investigar os processos de privatização dos sistemas nacionais de telecomunicações nos dois países em sentido estrito; isto é: como os governos dos dois países empreenderam a transferência dos sistemas nacionais de telecomunicações para o setor privado e como tais processos estiveram relacionados à configuração dos dois sistemas, ao desenvolvimento das economias nacionais e à reestruturação do sistema internacional de telecomunicações.

Em suma, tratou-se de buscar descrever, analisar e compreender os processos de desenvolvimento dos sistemas nacionais de telecomunicações da Argentina e do Brasil, identificando suas especificidades de forma a compreendê-los no contexto da evolução dos serviços de infra-estrutura em escala internacional e de transformação do papel do setor de telecomunicações na economia internacional.

METODOLOGIA E HIPÓTESE

Metodologia

Como indicado inicialmente, o objetivo da pesquisa relativa a esta tese sobre as telecomunicações na Argentina e no Brasil foi apurar as condições em que se processou o referido desenvolvimento, avaliando por meio de uma série de indicadores apontados a seguir, os fatores endógenos e exógenos intervenientes na constituição das empresas e órgãos operadores desde suas origens até a transferência do controle das empresas estatais do setor e a abertura dos respectivos mercados.

Trata-se de um estudo comparativo. É importante salientar, entretanto, que essa opção por um estudo comparativo não representou mero cumprimento de uma exigência formal do programa de doutorado ao qual a tese está referenciada, mas também porque essa abordagem investigativa pareceu ser a mais adequada para captar as especificidades dos processos analisados. Assumiu-se que a comparação de duas trajetórias similares permitiria não apenas a identificação das particularidades de cada uma, mas, referidas a um contexto comum, formular uma explicação teórica compreensiva desses processos. Dito em outras palavras, adota-se o método comparativo pelas razões indicadas por Badie e Hermet²⁶.

Comparar, anotam Badie e Hermet, permite *compreender* (no sentido de interpretar sem se limitar à concepção universalista ou etnocêntrica); *relativizar* (entendido como abandonar o próprio léxico político e as próprias teorias, determinismos e preconceitos); *liberar* (não só do peso do etnocentrismo, mas também do peso do universal e do uniforme), destacando “a importância do acontecimento, da invenção, da ruptura, da mobilização e, por conseqüência, da ação”²⁷. Muito apropriadamente para o estudo empreendido, os dois autores assinalam que o propósito de quem adota o comparativismo como método de análise “é o de apresentar primeiro aquilo que é, em determinado lugar e momento, como a expressão do que teria podido não ser e que, em todo o caso, não existe em nenhum outro lugar e em nenhum outro momento”²⁸.

Na escolha do método mais adequado à investigação do tema desta tese e tendo em vista o objetivo estabelecido, desde logo se descartou a possibilidade de recurso a métodos

²⁶ BADIE e HERMET (1993).

²⁷ BADIE e HERMET (1993) p. 8.

²⁸ BADIE e HERMET (1993) p. 8.

quantitativos. *Surveys*, entrevistas com grupos focais ou análises de conteúdo envolvendo técnicas quantitativas, seriam instrumentos indiscutivelmente valiosos se o foco estivesse nos usuários dos sistemas nacionais de telecomunicações, por exemplo, assim como uma análise de conteúdo que abordasse o discurso político utilizando técnicas quantitativas (softwares etc.) de análise do discurso seriam essenciais se o objetivo fosse compreender os aspectos ideológicos dos processos de privatização. Entretanto, estando esse foco no aspecto do desenvolvimento institucional de tais sistemas, o recurso a métodos qualitativos e analíticos pareceram ser os mais indicados.

A experimentação, claramente impossível na abordagem do objeto desta tese, igualmente implicava em que se descartasse o recurso aos métodos cujos instrumentos e técnicas são inequivocamente apropriados ao teste de hipóteses em relação a grupos em situação de controle.

A comparação é especialmente profícua quando se trata de analisar processos, independentemente da natureza dos mesmos, desde que, como indicam Badie e Hermet, os objetos da comparação tenham “suficientes pontos comuns para pertencer à mesma categoria e tornar válida a comparação”, ao mesmo em tempo que “se distingam de tal maneira que a comparação seja útil”²⁹.

A “utilidade” de um estudo é e deve ser relativizada quando da avaliação da sua relevância científica. Tendo isso em vista, é certo que comparações binárias entre países (quando no caso das Telecomunicações, 189 nações fazem parte da União Internacional de Telecomunicações) correm o risco de serem incorporadas a vasto repertório de trabalhos sem maior valor explicativo para o conjunto ou para terceiros. Por essa razão, cresceu a importância de incorporar à análise comparativa de dois casos as referências ao contexto internacional de forma a permitir que as conclusões possam ser testadas tanto relativamente aos casos estudados, quanto no sentido de uma eventual validade em relação a terceiros países.

Comparando os dados relativos à história dos sistemas de telecomunicações nos dois países, inclusive evolução dos respectivos sistemas regulatórios, tornou-se possível identificar os elementos comuns e os divergentes. Com base nessa identificação tratou-se de contrastar os dados de cada um dos processos nacionais com a evolução das telecomunicações em escala internacional.

A pesquisa preliminar para esta tese permitiu identificar um paralelismo na evolução dos sistemas nacionais de telecomunicações da Argentina e do Brasil, identificando

²⁹ BADIE e HERMET (1993) p. 15.

diferenciações secundárias em alguns momentos, como os relativos às condições das respectivas privatizações e dos marcos regulatórios adotados. Essas defasagens, justamente em momentos críticos, poderiam suscitar argumentos no sentido da impugnação do estudo comparativo na medida em que inexistiria a sincronia que tantas vezes permite os estudos comparativos. No entanto, como adverte Sartori, *uma coisa é o sincronismo cronológico (do calendário), outra o sincronismo histórico (de tempos históricos equivalentes)*³⁰. No caso, não apenas a defasagem é pequena, mas também e principalmente a pesquisa preliminar forneceu elementos suficientes para sustentar que a sincronia pré-existente aos momentos de defasagem foi em grande medida restabelecida depois de algum tempo. Além disso, o aprofundamento da pesquisa a respeito, e a reconstituição histórica do desenvolvimento das telecomunicações em escala internacional tornaram possível contextualizar a evolução dos sistemas nacionais argentino e brasileiro, confirmando a sincronia histórica não apenas entre os dois casos em estudo, mas entre estes e o ambiente internacional do setor.

Tratou-se, portanto de realizar um trabalho comparativo envolvendo dois estudos de caso. Essa combinação aliou as possibilidades do método comparativo, já mencionadas, com aquelas proporcionadas pela metodologia do estudo de caso, tal como formulada por Yin (1994) e amplamente utilizada em estudos comparativos recentes, inclusive em trabalhos sobre as telecomunicações, como o de Gomes³¹, que comparou o controle externo de agências reguladoras no Brasil e na Grã Bretanha.

Como salientam Gomes e Winegardner, a realização de estudos de caso, tal como proposto por Yin, é especialmente indicada para fenômenos contemporâneos em contextos de vida real, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes, sendo especialmente úteis em estudos que buscam respostas para perguntas como “por que?” e “como?”, além de ter a vantagem de acomodar diferentes epistemologias e ser aplicável a um amplo leque de disciplinas e útil no teste de hipóteses e na modificação de teorias existentes³².

Na avaliação da relevância da comparatividade em estudos de caso, Gomes, segue Yin, segundo o qual, *para um estudo de caso comparativo ser relevante, os contornos entre o fenômeno e seu contexto não devem estar claramente evidentes*³³. No estudo por ele realizado,

³⁰ SARTORI (1981) p. 205.

³¹ GOMES (2003).

³² WINEGARDNER (s.d.) p. 5.

³³ GOMES (2003) p. 1.

*o fenômeno regulatório não pode ser analisado fora do contexto sócio-econômico mundial e local do qual ele emerge*³⁴. A mesma situação ocorre em relação a esta tese.

A pesquisa histórica é central nesta tese, mas não por sua dimensão historiográfica em sentido estrito. Não se trata de um trabalho exaustivo de história das telecomunicações, mas de uma abordagem no sentido indicado por Sartori quando adverte que:

*O politólogo não é um historiador, e não faz historiografia: só lhe interessa o controle histórico, isto é, um 'tratamento da história' apto à verificação das leis, ou à elaboração de hipóteses generalizantes*³⁵.

Ao abordar aspectos historiográficos das telecomunicações, este trabalho evitou as discussões a respeito das primazias e das autorias dos desenvolvimentos tecnológicos, limitando-se a fazer referências quando necessárias à contextualização da problemática abordada. De um modo geral, nenhuma das tecnologias de telecomunicação pode ser considerada um invento isolado. Foram produto de avanços no conhecimento científico e de inovações tecnológicas e de processos desenvolvidos ao longo de décadas e simultaneamente em diversos locais num paralelismo que envolvia ou não o contato entre os responsáveis pelos diversos experimentos.

A questão foi abordada pertinente e sarcasticamente por Flichy, que ao tratar de cada uma das tecnologias de comunicação (telégrafo óptico, telégrafo elétrico, radiodifusão, etc.) apontou as evidências dos respectivos processos evolutivos, dos paralelismos e dos fatores econômicos, políticos e sociais intervenientes no desenvolvimento de cada opção tecnológica:

*La recherche de la paternité d'une invention, qui occupe une place centrale dans de nombreuses histoires vulgarisées des techniques, repose sur l'idée qu'un système technique n'a qu'un véritable inventeur, tous les autres étant des imposteurs ou des esprits moins brillants ou moins rapides. Le rôle du chercheur est alors d'instruire ce procédant devant le tribunal de l'histoire. Il faut choisir, parmi les nombreux pères putatifs d'une technique, le véritable inventeur. Il convient de s'assurer que celui qui a été reconnu par la tradition n'a pas eu de devancier, qu'il n'a pas emprunté l'idée centrale du nouveau dispositif à un autre inventeur aussi génial qu'inconnu. Les génies incompris, comme les poètes maudits, ont souvent suscité un intérêt passionné. L'historien peut les réhabiliter*³⁶.

³⁴ GOMES (2003) p. 1.

³⁵ SARTORI (1981) p. 205.

³⁶ FLICHY (1997) p. 115. A polêmica pode chegar aos mais altos níveis governamentais, como no caso da paternidade sobre o telefone: Convencionalmente, o inventor do telefone é Graham Bell. Entretanto, em 11 de junho de 2002, a Câmara dos Representantes dos Estados Unidos aprovou e publicou, por meio da Resolução HNN Staff 6-20-02, proposta que reconhecia *the life and achievements of Antonio Meucci should be recognized, and his work in the invention of the telephone should be acknowledged*. Ou seja, a câmara baixa do Congresso dos Estados Unidos reconhecia o inventor italo-americano Meucci como autor da invenção do telefone, sem revogar a precedência das patentes de Graham Bell – HOUSE OF REPRESENTATIVES (2002). Ao tratar do

As telecomunicações são uma atividade econômica relativamente recente. Como já indicado, tal como entendida nesta tese, sua história cobre pouco menos de dois séculos no que se refere aos dois países latino-americanos, ao longo dos quais é possível identificar nitidamente três fases distintas. Assumindo-se a suposição de que a dinâmica do desenvolvimento do setor tem sido estabelecida nos países capitalistas centrais, a compreensão de seu desenvolvimento na Argentina e no Brasil tornou indispensável a contextualização internacional, não apenas em termos históricos, mas também mediante a comparação dos dados relativos aos dois sistemas nacionais sul-americanos com as informações correspondentes entre si e as referentes aos mencionados países capitalistas centrais.

Como referido anteriormente, processos de estatização, privatização e reformas dos sistemas regulatórios, no sentido da formação de monopólios estritamente regulados (privados ou estatais) e da passagem destes para regimes privados com graus variados de concorrência entre um pequeno grupo de empresas (oligopólios), ocorreram também nos países capitalistas centrais de forma quase concomitante. Considerando-se que tais países não se encontravam sob condições econômico-financeiras semelhantes às que caracterizavam os estados latino-americanos ao longo do período e muito claramente, no caso das privatizações, nas décadas de 1980 e 1990, uma análise comparada dos processos nos países centrais com os dois casos focados por esta tese tornava-se necessária a fim de investigar os eventuais fatores externos comuns à Argentina e ao Brasil.

Tomando-se a evolução dos sistemas de telecomunicações dos dois países a partir do momento em que os primeiros dispositivos de telecomunicação foram instalados em seus respectivos territórios, tratou-se de investigar:

1 - Em que medida os processos históricos correspondem a alterações no significado econômico das telecomunicações em escala mundial ou a fatores de âmbito nacional.

desenvolvimento da radiodifusão, FLICHY observa a que ponto as divergências historiográficas são condicionadas por fatores sem qualquer relação com os aspectos técnico-científicos ou acadêmicos: *Les historiographies de la radio sont très nombreuses. Comme souvent dans ce domaine, elles ont cherché à déterminer qui a, vraiment la paternité de cette invention. On ne s'étonnera pas que le résultat soit très largement dépendent de la nationalité de l'auteur. Ainsi, les grandes encyclopédies attribuent cinq inventeur à la radio. Pour le Lexicon der Deutschen Buchgemeinschaft, Hertz en est le père, pour la Malaïa Sovietskaïa Entsiklopedia c'est Popov. La Nuova enciclopedia Sonzogno donne évidemment la première à Marconi. Le Larousse Universel le cite mais après Branly, l'Encyclopaedia Britannica choisit Lodge.* FLICHY (1997) p. 136. A essa relação, no caso do Brasil, se acrescentaria o padre Landell de Moura, cujas invenções são apologeticamente descritas por ALMEIDA (2006), DRUCK (1961) e FORNARI (1984).

2 - O que mudou nos sistemas nacionais de telecomunicações dos dois países a medida em que grandes transformações se processavam na evolução das telecomunicações em escala internacional e quais as implicações de tais mudanças.

Variáveis Empíricas

- 1) Evolução internacional da tecnologia e do papel das telecomunicações no conjunto das atividades econômicas;
- 2) Indicadores econômicos nacionais relativos à situação fiscal, à participação setorial no PIB, às receitas e ao investimento público em telecomunicações;
- 3) Indicadores dos sistemas nacionais de telecomunicações no que se refere a ampliação dos serviços, às tarifas e aos indicadores de qualidade dos serviços;
- 4) Indicadores econômico-financeiros das empresas e entes estatais.

Pressupostos Epistemológicos

A fim de investigar as questões anteriormente enunciadas a partir das variáveis citadas, se fez necessária uma análise documental, assumindo-se que seria possível tomar tais fontes como representativas e confiáveis das políticas adotadas pelos governos dos dois países no desenvolvimento dos respectivos sistemas nacionais de telecomunicações. Isso supunha assumir também que, sem que se fizesse necessária uma análise de conteúdo envolvendo técnicas quantitativas, seria possível identificar o quadro referencial dos processos, seus objetivos declarados os procedimentos estabelecidos. Tais informações foram decisivas para a análise dos eventos e dos processos e, uma vez contrastados os resultados dessa análise com as informações empíricas, anteriormente identificadas relativas ao desempenho dos sistemas nacionais de telecomunicações, empreender a tentativa de compreensão dos processos históricos.

O exposto no parágrafo anterior impõe um posicionamento epistemológico, mais que metodológico, no que se refere a como foram concebidas a análise documental e as informações de um modo geral, a sua interpretação e a tentativa de compreensão dos processos históricos. Tais momentos investigativos foram empreendidos numa perspectiva hermenêutica, tal como sustenta Gadamer³⁷. Ao abordar historicamente o desenvolvimento

³⁷ GADAMER (2003).

das telecomunicações, procurou-se fazê-lo com senso histórico, entendido este como a superação “de modo conseqüente, da ingenuidade natural que nos leva a julgar o passado pelas medidas supostamente evidentes de nossa vida atual, adotando a perspectiva de nossas instituições, de nossos valores e verdades adquiridos”³⁸.

A hermenêutica, tal como proposta por Gadamer revelou-se profícua num estudo comparativo e de casos com recurso a informações históricas, como a realizada na pesquisa que deu origem a esta tese, onde a todo instante identificavam-se regularidades empíricas, porque, como enfatiza o referido autor:

Pode-se muito bem admitir que todo conhecimento histórico comporta uma aplicação de regularidades empíricas gerais aos problemas concretos com que ele se defronta; contudo, a verdadeira intenção do conhecimento histórico não é explicar um fenômeno concreto como caso particular de uma regra geral, mesmo que esta última fosse subordinada aos desígnios puramente práticos de uma eventual previsão. Seu verdadeiro objetivo – mesmo utilizando-se de conhecimentos gerais – é antes compreender um fenômeno histórico em sua singularidade, em sua unicidade. O que interessa ao conhecimento histórico não é saber como os homens, os povos, os Estados se desenvolvem em geral, mas, ao contrário, como este homem, este povo, este Estado veio a ser o que é; como todas essas coisas deram acontecer e encontrar-se aí³⁹.

Ao abordar documentos, dados e outras informações procurou-se interpretá-los também no sentido hermenêutico, proposto por Gadamer, o que ocorre quando o significado de um texto, de um dado estatístico ou de um evento *não é compreendido de imediato*, tornando *necessária uma reflexão explícita sobre as condições que levaram o texto a ter esse ou aquele significado*, posto que *o que é imediatamente evidente, o que nos convence com a sua simples presença não requer nenhuma interpretação*⁴⁰:

A interpretação, tal como hoje a entendemos, se aplica não apenas aos textos e à tradição oral, mas a tudo que nos é transmitido pela história... Em todos esses casos, o que queremos dizer é que o sentido daquilo que se oferece à nossa interpretação não se revela sem mediação, e que é necessário olhar para além do sentido imediato a fim de descobrir o ‘verdadeiro’ significado que se encontra escondido⁴¹.

A compreensão, último momento do ponto de vista lógico da investigação que resultou nesta tese, uma vez interpretadas, comparadas e novamente interpretadas as

³⁸ GADAMER (2003) p. 18.

³⁹ GADAMER (2003) p. 23/24.

⁴⁰ GADAMER (2003) p. 19.

⁴¹ GADAMER (2003) p. 19.

informações relativas ao desenvolvimento das telecomunicações nos países estudados, foi empreendida também no sentido indicado por Gadamer: *Compreender é operar uma mediação entre o presente e o passado, é desenvolver em si mesmo toda a série contínua de perspectivas na qual o passado se apresenta e se dirige a nós*⁴².

Finalizando, é importante indicar que este foi um estudo interdisciplinar. Não são pequenos os riscos desse tipo de abordagem já que é sabido que a interdisciplinaridade é mais usualmente proposta ou pretendida do que alcançada, dadas as dificuldades resultantes de se tentar, efetivamente, integrar disciplinas com sistemas de categorias autônomos, freqüentemente excludentes, que, além disso, muitas vezes envolvem consideráveis confusões em decorrência da utilização de conceitos aparentemente idênticos, mas com conotações e implicações absolutamente diversas. Ainda assim, este trabalho pretende alcançar certo nível de interdisciplinaridade na medida em que buscará integrar, de forma profícua, categorias da teoria econômica, uma perspectiva histórica e uma abordagem que, em essência terá suas bases firmadas na ciência política.

⁴² GADAMER (2003) p. 71.

Hipótese

Com base na pesquisa preliminar, cujos resultados são parcialmente reproduzidos nas seções a seguir, e utilizando a metodologia e o marco conceitual indicados anteriormente pretendeu-se atingir o objetivo da tese a que se referia o projeto de pesquisa, qual seja: compreender os processos de privatização dos sistemas nacionais de telecomunicações da Argentina e do Brasil, identificando suas especificidades, os fatores que as geraram de forma a num segundo momento compreendê-los no contexto do processo de privatização dos serviços de infra-estrutura em escala internacional e de transformação do papel do setor de telecomunicações na economia internacional.

Para atingir o objetivo proposto, trabalhou-se com a hipótese de que a privatização (em sentido amplo, inclusive processos de desregulamentação, desmonopolização e reestruturação dos serviços) dos sistemas nacionais de telecomunicações tem sido, em todo o mundo, decorrente de uma transformação do papel econômico das atividades de telecomunicações no âmbito da economia capitalista, que implica uma modificação do papel do Estado. Esse novo papel decorre do desenvolvimento tecnológico da área de telecomunicações e afins e do aprofundamento do processo de internacionalização e financeirização econômica, observado em escala internacional, a partir dos anos 80 do século XX.

Especificamente em relação aos sistemas nacionais de telecomunicações da Argentina e do Brasil, buscou-se verificar a hipótese de que a evolução - e particularmente a privatização desses sistemas - têm sido primordialmente determinadas pela dinâmica internacional que incide sobre as atividades de telecomunicações, e apenas subsidiária e circunstancialmente por fatores de ordem econômica interna dos países estudados.

MARCO HISTÓRICO

Como afirmado anteriormente, as telecomunicações, tal como as conhecemos hoje, são um fenômeno relativamente recente⁴³. Até o início do século XIX, com exceção do precário telégrafo óptico, a transmissão de mensagens implicava necessariamente no seu transporte físico, fosse por meio de um substrato material ou de um mensageiro, uma limitação que deve ser vista na devida significação, já que à época os transportes também passaram por grandes avanços, antes mesmo da implantação das primeiras ferrovias⁴⁴. Por essa razão, até o século XIX, o termo *comunicação* aparece associado a meios de transporte, como ocorre nos textos de teoria econômica dos autores clássicos e inclusive nas obras de Marx e dos primeiros marxistas, como se verá no Capítulo 3.

Na fase inicial da pesquisa desta tese, descartaram-se como objeto de análise as formas de telecomunicações que envolvessem o transporte físico dos conteúdos comunicados, assim como as modalidades de telegrafia óptica, desenvolvidas entre o final do século XVIII e primeiras décadas do século XIX, por se terem tornado obsoletos ou meros sistemas de transição. Essa abordagem inicial foi posteriormente revista quanto ao telégrafo óptico, assim como do telégrafo elétrico, tal como utilizados nos últimos anos do século XVIII e nos séculos XIX e XX, embora sejam inexpressivos na atualidade como meio de telecomunicação. Essas tecnologias mereceram maior atenção do que o previsto e são

⁴³ Como fontes bibliográficas principais para a elaboração deste capítulo foram tomados três autores: OSLIN (1992), SOLYMAR (1999) e HUURDEMAN (2003). Embora não o assuma explicitamente, OSLIN centra seu trabalho na evolução das telecomunicações nos Estados Unidos (isso fica evidente nos títulos de alguns capítulos, como o sexto: *Birth of Our Telegraph System*) Entretanto, a profundidade e o fato de que tenha realizado pesquisas com fontes primárias, inclusive entrevistas com pioneiros das telecomunicações norte-americanas ao longo de décadas, fazem de seu livro referência para outros autores importantes como o próprio HUURDEMAN (2003) e HUGILL (1999). SOLYMAR empreende um relato mais amplo e compreensivo que OSLIN, mas também mais explicitamente alinhado com uma visão “privatista” da evolução das telecomunicações SOLYMAR (1999) p 35/38. O livro de HUURDEMAN é o mais detalhado e abrangente. Além destes, vários outros trabalhos voltados para aspectos, períodos ou regiões específicas foram consultados e são referidos conforme as circunstâncias históricas ou teóricas.

⁴⁴ BRAUDEL, citando o embaixador de Catarina II em Londres, segundo o qual *a escalada da prosperidade inglesa residiria numa circulação que, em 50 anos, se multiplicou pelo menos por cinco*, afirma que *A arrancada do século XVIII coincide, em suma, com uma circulação que tende à perfeita utilização dos recursos antigos, sem novidades técnicas verdadeiramente revolucionárias. Isso não quer dizer sem novos problemas. Quanto à França, Cantillon coloca o dilema: se a circulação multiplicar demais os cavalos, será preciso alimentá-los em detrimento dos homens*. Já então se tornara claro, segundo BRAUDEL, que *os transportes são por si só, uma ‘indústria’*, mas faz a ressalva de que *o envolvimento dos capitalistas é limitado porque apenas as rotas mais intensamente utilizadas são rentáveis e mesmo assim a dominação capitalista da atividade é maior na navegação, principalmente marítima, que nos transportes terrestres*. BRAUDEL (1998 b) p. 306.

abordados com detalhamento nos Capítulos 1 e 2 por suas profundas implicações para o desenvolvimento ulterior das telecomunicações em geral.

Como se verá, o modelo organizacional dos serviços telegráficos ópticos ou elétricos, assim como de sua interação com outros setores da atividade econômica e política são, em essência, os vigentes nas telecomunicações contemporâneas. Da mesma forma, o recuo aos primórdios das telecomunicações na Argentina e no Brasil se tornou indispensável à compreensão de seu desenvolvimento até a transição de sistemas estatais a privados.

As telecomunicações primitivas (por meio de fogo, fumaça ou sinais visuais anteriores ao telégrafo elétrico) não tinham significado econômico relevante, exceto em momentos excepcionais, destinando-se ao uso administrativo e sobretudo militar – e nisso, ao que tudo indica, reside a razão de serem virtualmente desconsideradas pela teoria econômica. Essa circunstância não deve ser desprezada, posto que o uso administrativo e militar das comunicações foi indispensável à constituição do Estado moderno, sem o qual não se poderia desenvolver o capitalismo, como sustenta Braudel⁴⁵.

A partir do século XIX, com a constituição das redes telegráficas e mais tarde da expansão da telefonia, a evolução tecnológica e institucional fez com que o desenvolvimento das telecomunicações estivesse crescentemente associado ao desenvolvimento da economia capitalista e às grandes linhas do pensamento econômico.

Tal como se desenvolveu a partir do século XIX, a evolução das telecomunicações pode ser dividida em três grandes fases, relacionadas, como se tratará de evidenciar a seguir, com momentos críticos do desenvolvimento capitalista, da organização do Estado e dos avanços do pensamento econômico:

- 1 – Uma fase de desenvolvimento como empreendimento privado com grau variável de concorrência;
- 2 – Uma fase de formação de monopólios estatais (Europa, Argentina e Brasil) ou privados protegidos (EUA);
- 3 – Uma fase de desestatização, desmonopolização e desregulação. Com a implantação de sistemas competitivos, ainda que oligopólicos, novamente com graus variáveis de concorrência.

⁴⁵ BRAUDEL (1998 b).

É importante ressaltar, entretanto, que essas fases não são absolutas nem sequenciais para o conjunto das telecomunicações, pois o telégrafo elétrico teve um início privado competitivo na Grã Bretanha e nos Estados Unidos, tornando-se monopólio estatal na Grã Bretanha e privado nos Estados Unidos, na segunda metade do século XIX, enquanto a telefonia, que surgiu no final do mesmo século, também teve início privado e competitivo, tornando-se monopólio estatal ou privado nos mesmos países, depois de alguns anos, como se detalha a seguir. Nas demais nações, telégrafo e telefonia, de um modo geral, passaram por controle privado, estatal e novamente privado, com as ressalvas pontuais a serem assinaladas oportunamente. É importante notar, também, que em alguns casos a transição durou anos e nem sempre absoluta. No Brasil, por exemplo, a estatização nunca chegou a 100%.

Ou seja, esta tese sustenta que a evolução das telecomunicações na Argentina e no Brasil seguiu, com características peculiares que serão explicitadas em seu devido momento, um padrão internacional, observado também em países desenvolvidos como os Estados Unidos e nas principais nações da Europa. Tal padrão caracteriza-se pelas três fases estruturalmente distintas mencionadas anteriormente, cujo período histórico varia de país para país em função de fatores como o desenvolvimento econômico e tecnológico e as características do Estado nacional em seu papel de regulador ou agente econômico ativo.

Não parece, entretanto, suficiente para a compreensão dessa questão que sua abordagem se dê apenas em torno dos aspectos relativos à esfera do controle direto. É importante notar que o desenvolvimento das telecomunicações não deve ser visto como mero reflexo ou como elemento setorial secundário do desenvolvimento capitalista, especialmente a partir de meados do século XIX. As telecomunicações são fator crucial desse mesmo desenvolvimento na medida em que sem o aperfeiçoamento das telecomunicações e sem uma simultaneamente drástica redução de seus custos a expansão da economia da economia internacional, tal como ocorreu ao longo do último quarto de século, enfrentaria enormes obstáculos.

Hurdeman fornece dados ilustrativos da expansão das telecomunicações internacionais e da redução de seus custos ao indicar que o primeiro cabo telegráfico transatlântico, a operar regularmente, a partir de 1866, tinha apenas um canal para transmitir mensagens em Código Morse, a uma velocidade de cerca de cinco palavras por minuto. Noventa anos depois, o primeiro cabo telefônico transatlântico, na realidade composto por dois cabos “siameses”, permitia a transmissão simultânea de 36 canais telefônicos. Já o cabo de fibra ótica *Flag Atlantic 1*, que entrou em operação no ano 2.000, tem uma capacidade de transmissão equivalente a mais de 58 milhões de canais telefônicos simultaneamente. Essa evolução,

conforme o mesmo autor, se acompanhada pela indústria automobilística, teria feito com que um *Rolls Royce* custasse atualmente menos de US\$ 2,00 e fosse capaz de fazer 17 mil km por litro de combustível⁴⁶. O impacto da redução dos custos de telecomunicações sobre as operações comerciais e financeiras internacionais é imenso e será devidamente analisado no Capítulo 2.

A análise teórica, realizado no Capítulo 2, não se limita a expor os conceitos utilizados nesta tese. Sua discussão permitirá identificar como o pensamento econômico, o direito administrativo e a evolução tecnológica formaram o arcabouço teórico correspondente a cada uma das três etapas históricas mencionadas e avançar na sustentação da hipótese de que o desenvolvimento dos sistemas nacionais de comunicação da Argentina e do Brasil seguiu o mesmo padrão que o das telecomunicações em escala internacional em consonância com a evolução da economia e do pensamento econômico que, ao longo de pouco mais de um século norteou a ação dos estados e as economias nacionais.

Num sentido amplo, o marco histórico desta tese tem como ponto de partida os primórdios das telecomunicações. Isso foi necessário para que a análise comparativa fosse consistente, já que características estruturais dos sistemas nacionais de telecomunicações – e não apenas de Argentina e Brasil – têm sua origem na forma como se organizaram os serviços de infra-estrutura modernos, no início do século XIX. Mais que isso, várias das questões e soluções relacionadas com o controle público ou privado das telecomunicações são recorrentes ao longo da história, como as condições estabelecidas para as concessões do Estado à iniciativa privada, por exemplo.

Num sentido mais estrito, o relato histórico e a análise da evolução das telecomunicações abrangem o período compreendido entre 1808, quando foi implantado o telégrafo óptico na Baía da Guanabara, e julho de 2003, quando se completavam cinco anos da venda do Sistema Telebrás, na Bolsa do Rio de Janeiro. Essas datas não foram adotadas arbitrariamente, mas comportam certa flexibilidade. Assim, dados mais recentes são utilizados quando indicam a confirmação ou colocam em dúvida tendências apontadas anteriormente.

Após cinco anos de regime privado no Brasil e com os dois países sob governos eleitos em inequívoca oposição àqueles que haviam conduzido as privatizações – seis meses de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (histórico adversário das privatizações como dirigente político opositor) e com a Argentina já sob o governo Néstor Kirchner (que três meses antes derrotara Carlos Menem, o responsável pelas privatizações argentinas) –

⁴⁶ HUURDEMAN (2003) p. 10.

evidenciava-se que as privatizações realizadas seriam duradouras, se não irreversíveis, e que as características essenciais do novo regime de exploração dos serviços de telecomunicações seriam mantidas, consolidadas e possivelmente aprofundadas em ambos os países, como de resto, em todos os países capitalistas. O ciclo privado/estatal/privado se completara.

Capítulo 1

A EVOLUÇÃO INTERNACIONAL DAS TELECOMUNICAÇÕES

1.1 – O SURGIMENTO DAS TELECOMUNICAÇÕES MODERNAS

Embora os telégrafos óptico e elétrico devessem ser excluídos do escopo das telecomunicações no sentido abordado nesta tese pela razão já indicada - serem inexpressivos na atualidade como meio de telecomunicação -, a necessidade de examinar a evolução dessas tecnologias cresceu à medida que se realizava a pesquisa para a elaboração deste texto. Isso ocorreu porque a história da telegrafia e o debate político e econômico que acompanhou a sua trajetória revelaram, com crescente evidência, que as questões centrais de então são as mesmas ou antecipam várias das problemáticas que envolveriam a posterior implantação de sistemas de telecomunicações mais avançados. Alguns aspectos das telecomunicações atuais, inclusive, surgiram há cerca de 200 anos, com a implantação do telégrafo óptico de Chappe, na França.

A revisão histórica a seguir permite afirmar que a discussão sobre o controle da telegrafia antecipa pontos centrais do debate, tal como ocorre ainda na atualidade, sobre as telecomunicações, tanto no que se refere aos aspectos políticos quanto aos econômicos e sociais. Em vista disso, este capítulo começa com um recuo à época em que ocorreu o desenvolvimento do telégrafo óptico.

Este capítulo é uma síntese da história das telecomunicações. Não pretende ser exaustivo, concentrando-se nos momentos críticos para o desenvolvimento das principais tecnologias e seus modelos de controle, sem estender-se na evolução tecnológica ou dos sistemas nacionais. Nele não se avançam análises ou elaborações teóricas. Seu objetivo é fornecer a informação histórica factual que embasa o texto do capítulo seguinte no qual, então sim, se trata de compreender o desenvolvimento internacional das telecomunicações com vistas a uma posterior abordagem dos casos argentino e brasileiro.

O telégrafo elétrico teve um duplo ponto de partida. Com tecnologia diferente, foi desenvolvido e implantado paralelamente na Grã Bretanha e nos Estados Unidos com um intervalo de apenas seis anos, aproximadamente.

No primeiro ponto de partida, em junho de 1837, Charles Wheatstone e William Cooke, obtiveram uma patente para seu aparelho e pouco mais de dois anos depois iniciaram as operações de uma linha ligando duas estações da ferrovia inglesa *The Great Western Railroad*.

No segundo ponto de partida, em março de 1843, Samuel Morse recebeu autorização e recursos para construir a primeira linha experimental de telégrafo entre Washington e Baltimore.

A partir dessas duas experiências, o sistema se expandiu com rapidez para os padrões da época, ligando as principais cidades da Europa continental e dos Estados Unidos e cruzando o Atlântico, em 1866 a partir de tentativas iniciadas em 1857¹. Rapidamente superado pelo telefone como meio de comunicação de curta distância em terra², o telégrafo só entrou em declínio irreversível como meio de transmissão de mensagens intercontinentais na segunda metade do século XX, quando foram instalados os primeiros cabos telefônicos transoceânicos. Já o código Morse teve vida ainda mais longa e só foi oficialmente abandonado como linguagem de emergência marítima em 1999³.

Quando as redes telegráficas se tornaram suficientemente amplas, foi possível aposentar os pombos-correios até então utilizados na transmissão de mensagens breves⁴ e as redes de telégrafo óptico, estabelecidas em diversos países (inclusive o Brasil⁵), mas principalmente na França, onde alcançou uma amplitude e sofisticação que justifica sua inclusão neste trabalho.

¹ OSLIN (1992) p. 167. HUURDEMAN (2003) aborda as tentativas de 1858, mas não faz referência ao fracasso de 1857 p. 130/3.

² FLICHY (1997) trata detalhadamente da penetração da telefonia, em especial nos EUA, indicando que em 1910, um quarto dos lares urbanos norte-americanos já contavam com telefone, fração que subiu para mais de 40%, em 1925 (p. 130). A expansão foi ainda mais surpreendente em certas áreas rurais. Em 1913, a metade das propriedades rurais tinha ligação telefônica (p. 126, nota de rodapé).

³ A primeira mensagem de emergência por rádio foi enviada quase exatos cem anos antes, no dia 29 de abril de 1899, quando o navio britânico *East Goodwin* comunicou a uma distância de 22 km, que havia sido abalroado pelo vapor também britânico *Matthews*. HUURDEMAN (2003) p. 211/2. Em 01 de fevereiro de 1999, o Código Morse deixou de ser utilizado internacionalmente no Sistema Global de Emergência e Segurança Marítimas. Antes disso, porém vários países suspenderam sua utilização em suas águas territoriais. A última mensagem em Morse em águas territoriais francesas, transmitida em 31 de janeiro de 1997, tornou-se célebre pela forma anedótica como foi comunicada: *Calling all. This is our last cry before our eternal silence* (Chamando a todos. Este é nosso último grito antes do nosso eterno silêncio), dizia a insólita mensagem, conforme reportagem da revista *The Economist*, reproduzida pela Gazeta Mercantil de 12 a 14 de fevereiro de 1999, caderno de fim de semana p. 4. A “dramática” despedida foi citada em palestra radiofônica sobre a globalização por GIDDENS (1999). Emissões de despedida foram feitas também na Austrália, e registradas para a posteridade em site australiano conforme JORNAL ELETRÔNICO NOVO MILÊNIO (s.d.). Ironicamente, anos antes das emissões de despedida, no norte da Europa era criado o Short Message Service (SMS), um sistema de breves mensagens de texto, atualmente populares como serviço paralelo à telefonia celular, no Brasil mais conhecido como “torpedos” e que a fabricante de telefones celulares popularizou com um sinal sonoro de três sons curtos, três longos e três curtos, que em código Morse correspondem às letras S, O e S, parodiando a tradicional mensagem de pedido de socorro S O S. Mais irônico ainda, desde então foram realizadas competições entre exímios operadores de código Morse e de mensagens de texto via celular. De um modo geral, os operadores de Morse foram mais rápidos.

⁴ A esse respeito ver a curiosa história da fundação da Agência de Notícias Reuters, fundada por Julius Reuter. HUURDEMAN (2003) p. 88.

⁵ Ver capítulo 3.

1.2 - O TELÉGRAFO ÓPTICO

A rede de telégrafo óptico foi desenvolvida por Claude Chappe (1763-1805) no final do século XVIII. Em seu apogeu, chegou a ser a maior e mais complexa rede de telecomunicação do mundo – entendida como comunicação à distância sem transporte físico das mensagens, embora a rigor não ocorresse uma transmissão das mensagens e sim sua leitura à distância – e funcionou até o final de 1856, quando foi desativado em território francês (embora tenha operado por mais alguns anos na Argélia)⁶.

O telégrafo de Chappe era composto por uma série de torres instaladas à distância de alguns quilômetros entre si. Estavam situadas em lugares elevados, sobre prédios ou sobre bases de pedra. Nesses locais instalavam-se hastes às quais ligavam-se dois braços móveis de madeira, cujas posições indicavam letras. Em cada torre, o operador “lia” a mensagem sinalizada pela torre anterior e a repetia à torre seguinte. Ao ser desativada, a rede cobria cerca de 5.000 km e contava com 534 estações⁷.

Desenvolvido quando a França vivia um dos períodos mais conturbados da Revolução⁸, o telégrafo de Chappe imediatamente foi percebido por sua utilidade estratégica.

⁶ OSLIN (1992) SOLYMAR (1999) e HUURDEMAN (2003).

⁷ SOLYMAR (1999) p. 30.

⁸ No início de 1793, recomeçou a guerra contra a coalizão formada por Inglaterra, Holanda, Áustria, Prússia, Espanha e Sardenha. A fase final da construção da primeira linha coincidiu com o auge do terror revolucionário, seguido da condenação e execução de Robespierre (27 e 28/07/1794). Curiosamente, a confusão parece ter “contaminado” os historiadores das telecomunicações pesquisados. De acordo com a União Internacional de Telecomunicações, a inauguração ocorreu com a notícia da retomada de Le Quesnoy, em 15 de agosto de 1794, acrescentando que uma quinzena depois o mesmo ocorreu com Condé. INTERNATIONAL UNION OF TELECOMMUNICATIONS (1965) p. 13. HOLZMANN e PEHRSON fornecem detalhes sobre o trabalho inicial de Claude Chappe e sobre o funcionamento de seu telégrafo, afirmando que ele fez a primeira experiência pública com seu telégrafo em 2 de março de 1791, numa distância de 16 km, reproduzindo relatos de testemunhas, mas não faz referência precisa ao início das operações. HOLZMANN, Gerard J e PEHRSON, Björn (s.d.). Segundo o histórico das telecomunicações na França, disponível no site da ex-estatal France Telecom, o projeto foi aprovado em 1º de abril de 1792, pela Convenção, que nomeou Chappe o primeiro “ingénieur télégraphe”. FRANCE TELECOM (s/d). Conforme LAMMING, Clive e, PICARD, Serge (s.d.), Chappe, efetivamente fez a primeira experiência pública em 2 de março de 1791, numa distância de 15 km, apresentou seu projeto aos poderes públicos em 22 de março de 1792 e realizou uma demonstração aos comissários da convenção em 12 de julho de 1793 e em 1794, a transmissão de Paris a Lille é feita em 2 minutos. HUURDEMAN (2003) afirma que Ignace Chappe conseguiu que Claude fizesse uma demonstração da versão aperfeiçoada do invento à Convenção em 22 de março de 1793 [sic] e inaugurado em 15 de agosto de 1794, com a notícia da retomada da cidade de Quesnoy pelas tropas francesas, o mesmo ocorrendo em 1º de setembro com relação à retomada de Condé-sur-l’Escaut. OSLIN (1992) relata as dificuldades enfrentadas por Chappe nas experiências realizadas em 1792, e, sem indicar datas, que obteve ajuda financeira e proteção governamentais para construir a primeira linha, inaugurada em 15 de agosto de 1794, com a notícia da retomada de Quesnoy. SOLYMAR (1999) afirma que com a ajuda de Ignace, que era membro da Assembléia Legislativa, Claude estava em condições de submeter uma proposta de construção à Assembléia em março de 1792. O projeto teria recebido o apoio do presidente do Comitê de Instrução Pública aos planos apresentados em 1º de abril de 1793, com experiências com três estações e a uma distância de 35 km em 12 de julho de 1793.

Submetido ao governo revolucionário, o projeto foi aprovado e teve a primeira linha, entre Paris a Lille, inaugurada em 15 de agosto de 1794, com a notícia de uma vitória militar no norte do país, cerca de uma hora depois de ocorrida. Como aconteceria a partir de então com praticamente toda nova tecnologia de comunicação, o telégrafo de Chappe foi saudado como uma invenção revolucionária, que permitiria uma maior compreensão entre os povos e estabelecer, em escala nacional, a democracia grega da *Ágora*⁹.

A natureza militar das primeiras mensagens relegou ao segundo plano as aplicações civis públicas da invenção. Seu potencial civilizatório foi adiado para tempos mais tranquilos e o sistema passou a ser utilizado apenas para mensagens oficiais e cifradas, com exceção da transmissão dos resultados da loteria nacional, que contribuía para o financiamento dos custos operacionais do sistema¹⁰. Em 1831, Alexandre Ferrier propôs a criação de um telégrafo óptico privado e, apesar da oposição de Alphonse Froy, responsável pela operação da rede criada por Chappe, construiu uma linha entre Paris e Rouen, inaugurada em julho de 1833 e retirada de operação no final do mesmo ano. Em março de 1837, foi aprovada uma lei proibindo a telegrafia privada¹¹. Assim, na França, legalmente a abertura do telégrafo óptico à transmissão de mensagens privadas só ocorreu muito depois da introdução do telégrafo elétrico¹².

O debate na França sobre a conveniência de permitir o uso privado da rede estatal e de substituir o telégrafo óptico pelo elétrico durou anos. Em novembro de 1844, o governo formou uma comissão encarregada de elaborar um parecer sobre o telégrafo elétrico. Em menos de 15 dias o trabalho foi concluído com a proposta da construção de uma linha

SOLYMAR relata o entusiasmo dos membros da Convenção (que sucedera à Assembléia Legislativa) nos debates do dia 26 de julho de 1793. A inauguração teria ocorrido em 15 de agosto de 1794, com a notícia da retomada da cidade de Quesnoy pelas tropas francesas, o mesmo ocorrendo com relação à retomada de Condésur-l'Escaut, em data não indicada. As batalhas não foram suficientemente importantes para serem mencionadas pelos livros sobre a Revolução Francesa consultados. MATTHIEZ (1935) e MANFRED (1972), que tampouco fazem referência a Chappe e seu telégrafo.

⁹ *With the inauguration of the first line in 1794, Barère exclaimed: 'It is a means which tends to consolidate the unity of the Republic through the close and rapid contact it allows all parties. Modern peoples, through printing, gunpowder, the compass, and telegraphic sign language, have removed the major obstacles to the civilization of mankind'... Revolutionary thinkers presume it would suffice to multiply the number of lines and free their coded language, thus enabling all people in France to 'communicate their information and their wishes'. The conditions of the Greek agora would thus be reproduced nationwide and Jean-Jacques Rousseau's objection against the possibility of 'large democratic republics' would lose its validity...* MATTELART (2000) p. 3/4.

¹⁰ SOLYMAR (1999) p. 32.

¹¹ O texto, que foi aprovado por ampla maioria na Câmara e por quase unanimidade no Senado, estabelecia que *Anyone who transmits any signals without authorization from one point to another one whether with the aid of mechanical telegraphs or by any other means will be subject to imprisonment for a duration of between one month and one year, and will be liable to a fine of from 1.000 to 10.000 francs.* SOLYMAR (1999) p. 34.

¹² Conforme MATTELART (2000), isso teria ocorrido quinze anos após a invenção do telégrafo elétrico em 1837 (sic). MATTELART (2000) p. 4.

experimental entre Paris e Rouen, tendo por base a importância que a telegrafia elétrica vinha adquirindo nos EUA, na Grã Bretanha e na Alemanha¹³.

Cerca de um ano depois da construção do projeto experimental, começou a construção da primeira linha regular entre Paris e Lille, como ocorrera com a experiência pioneira do telégrafo óptico¹⁴. No entanto, o serviço continuou vedado ao uso privado em termos inequívocos, conforme declaração do ministro do Interior, em 1847: *la télégraphie doit être un instrument politique et non un instrument commercial*¹⁵.

O sucesso do sistema francês fez com que o telégrafo óptico fosse copiado ou desenvolvido com características locais em vários países da Europa e da América¹⁶. A versão britânica, consideravelmente menor, permaneceu em atividade até 1847, cerca de dois anos depois da inauguração da linha de telégrafo elétrico entre Londres e Gosport¹⁷. No início, os sistemas estavam submetidos ao controle administrativo e militar, mas isso nem sempre impedia o “vazamento” das informações, quando não codificadas, já que a necessidade de contato visual expunha as torres à observação pública¹⁸. Sob esse aspecto, os pombos além de não serem interrompidos por problemas climáticos menores, tão comuns na parte norte da

¹³ FLICHY (1997) p. 63/4.

¹⁴ FLICHY (1997) p. 64.

¹⁵ FLICHY (1997) p. 65.

¹⁶ Conforme SOLYMAR, por volta da metade do século XIX, todos os países europeus “da Rússia a Portugal” tinham algum sistema do gênero. O mesmo autor dedica um anexo a eles. SOLYMAR (1999) p.38. OSLIN menciona diversas linhas de curta distância, que operaram nos Estados Unidos, de um modo geral fornecendo informações sobre movimento de navios, a primeira das quais instalada em 1801, por Jonathan Grout Jr. entre Martha’s Vineyard e Boston. OSLIN (1992) p. 6. Segundo INTERNATIONAL UNION OF TELECOMMUNICATIONS (1965), na Alemanha, o telégrafo visual chegou a contar com uma linha de 750 km entre Berlin e Coblentz, em 1833, enquanto o Czar Nicolau I inaugurava, em 1838, uma linha entre Moscou e Varsóvia, que envolvia 220 estações e 1320 operadores. INTERNATIONAL UNION OF TELECOMMUNICATIONS (1965) p. 43. Para um quadro sintético dos sistemas de telégrafo óptico implantados na Europa, com dados de amplitude, tecnologia e datas, ver HUURDEMAN (2003) p 40/44.

¹⁷ A linha, impulsionada pelo Almirantado com base no projeto de Lord George Murray, foi inaugurada em 1796 e ampliada em 1806 e 1808. Ao final da Guerra, a linha foi desativada, o que significa que não estava disponível quando Napoleão reassumiu o poder até a derrota em Waterloo. Isso levou o Almirantado a determinar a criação de novas linhas, utilizando outro sistema, que funcionou até 1846. SOLYMAR (1999) p. 36. Conforme INTERNATIONAL UNION OF TELECOMMUNICATIONS (1965) p. 13, a “linha” inicial entre Londres e Deal foi desdobrada para outros portos, como Plymouth e usada até 1847. Embora a bibliografia consultada não faça referência a respeito, é provável que a desativação dessa linha de telegrafia óptica tenha sido consequência da entrada em operação da linha de telégrafo elétrico ligando Londres a Gosport, perto de Portsmouth, inaugurada com uma mensagem da Rainha Victoria, em fevereiro de 1845. CONNECTED EARTH (s.d.).

¹⁸ Para evitar isso e tornar mais rápida a transmissão, o sistema francês utilizava um código sofisticado, ao invés do idioma corrente. Além disso, utilizava um conjunto de sinais de operação que se incorporaram ou de forma semelhante foram necessários a todo tipo de telecomunicação posterior que não permitisse a dupla via simultânea (telégrafo elétrico, rádio, etc). Em Londres, o destinatário das mensagens era o Almirantado, mas a torre estava situada na Catedral de Westminster e as mensagens não eram codificadas, permitindo que seu conteúdo logo se tornasse de domínio público. Consta que a cidade teria vivido horas de pânico com a informação chegada de Portsmouth pelo telégrafo óptico segundo a qual o Duque de Wellington, comandante contra as tropas napoleônicas na Espanha teria sido derrotado. A mensagem completa, mas transmitida letra por letra, consistiria em: *Wellington defeated the enemy*, mas teria sido interrompida devido à neblina, quando apenas as duas primeiras palavras haviam chegado, fazendo supor que suas tropas tivessem sido derrotadas.

Europa, eram mais discretos, circunstância ampla e lucrativamente explorada pela família de banqueiros Rothschild, embora estudos mais recentes indiquem que os ganhos assim obtidos pela famosa casa bancária fossem menores que os geralmente estimados¹⁹.

¹⁹ Por volta de 1815, uma notícia suficientemente importante para afetar os negócios da Bolsa de Amsterdam numa segunda-feira teria impacto na Bolsa de Londres na quinta-feira. Por isso, quando Nathan, o Rothschild de Londres ostensivamente recebeu uma informação e passou a vender seus papéis, a atitude foi tomada como indício de que os ingleses haviam sido derrotados por Napoleão em Waterloo. O chamado efeito “manada” foi imediato com as cotações despencando. Horas depois, Nathan passou a recomprar os papéis obtendo um lucro que torna o episódio um exemplo do uso de informações privilegiadas até hoje. Esse episódio é narrado com variável detalhamento por diversos autores. Segundo Oslin, os banqueiros Rothschild utilizavam regularmente pombos correios para enviar notícias entre as capitais européias, mas baseado na obra de Joseph Wechsbert *The Merchant Bankers*, no caso de Waterloo, ao contrário da versão amplamente difundida, teriam utilizado os serviços de um emissário. OSLIN (1992) p. 11. Carmack chega a incluir o nome do agente do banqueiro presente na batalha de Waterloo e a fisionomia de Nathan Rothschild ao fazer suas operações na bolsa de Londres. CARMACK (s.d.). Já para Ferguson, autor da obra mais detalhada sobre os Rothschild atualmente disponível, tudo não passaria de mito: “*This Idea that Nathan profited from the dramatic events of 1815 is central to Rothschild mythology*”, – um mito que situaria os lucros entre £ 20 milhões e £ 135 milhões. Conforme Ferguson, os aspectos mais fabulosos do caso (a presença do próprio Nathan em Waterloo, sua viagem por um mar tormentoso e a fortuna ganha) já teriam sido há muito refutados, mas admite, seguindo o relato de Victor Rothschild, que Nathan tenha obtido algum lucro com a derrota de Napoleão, pouco mais de £ 10 mil. FERGUSON (1999). p. 96. De acordo com o mesmo autor, o mito teria surgido com *La Maison de Nucingen*, livro ficcional de Honoré de Balzac, inspirado nos Rothschilds. e ganhou corpo com o panfleto de Georges Dairnvaell *The Ebfyling and Curious History of Rothschild I, King of the Jews* (1846) p. 15 [referido em inglês por Ferguson]. Mito ou não, a versão sobrevive a ponto de que, em 27 de março de 2000, o diretor da *Division of Investment Management* da *U.S. Securities & Exchange Commission*, Paul Roye, ainda citava o episódio numa palestra sobre os Desafios para os Fundos de investimento num cenário competitivo. ROYE (2000).

1.3 – INVENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO TELÉGRAFO ELÉTRICO

A invenção do telégrafo elétrico é geralmente atribuída a Samuel Morse, especialmente nos textos não especializados. No entanto, em diversos países, os experimentos a respeito eram realizados havia muito tempo²⁰, sendo numerosas as experiências que estavam em andamento simultaneamente na década de 1830; assim como as disputas judiciais quanto a patentes e direitos²¹. Mais que isso, como indicado no início deste capítulo, na Inglaterra, a primeira linha telegráfica elétrica operou regularmente já no final da década de 1830²², desenvolvida por Wheatstone e Cooke²³.

1.3.1 - O Pioneiro Telégrafo Inglês

Charles Wheatstone e William Cooke, obtiveram a patente em 12 de junho de 1837 e fizeram a primeira demonstração pública um mês e meio depois. Em 9 de julho de 1839, eles

²⁰ As origens do telégrafo elétrico podem ser encontradas cerca de cem anos antes dos experimentos de Morse, conforme MACSKASI e NIXT (2000). FLICHLY, após fazer uma breve mas abrangente revisão histórica do desenvolvimento da telegrafia, acaba endossando a posição do historiador inglês Robert Sabine que, já em 1867 afirmava: “*Le télégraphe électrique n’a pas, a proprement parler, d’inventeur. Il a grandi petit à petit, chaque inventeur ajoutant sa part, pour avancer vers la perfection*”. A essa interpretação, FLICHY acrescenta: “*Ce progrès technique cumulatif (qui n’exclut pas les démarches parallèles par concurrence ou ignorance) n’a été possible que parce que idées et prototypes on pu circuler, grace à des contacts personnels entre les savants, mais également à des institutions chargées de cette circulation : la presse, les académies les expositions*”. FLICHY (1997) p. 55/6.

²¹ Essa é, aliás, uma das grandes diferenças entre as infra-estruturas do *Século Industrial* e do *Século Eletrônico*, segundo Chandler: *A criação da infra-estrutura para o Século Industrial baseou-se em uma ampla variedade de inovações tecnológicas. A história épica exclusiva dos setores de produtos eletrônicos de consumo e computadores baseou-se na invenção de quatro pequenos dispositivos eletrônicos, intimamente relacionados – a válvula a vácuo, o transistor, o circuito integrado e o microprocessador*. CHANDLER (2002) p. 28 Mais que isso, além de a infra-estrutura do século XIX ter dependido de um número maior de invenções e descobertas, dependeram de investigações desenvolvidas por indivíduos (e não por grandes centros de pesquisa) atuando isoladamente, às vezes no mesmo país, outras a milhares de distância, do que resultava a grande quantidade de conflitos em torno das patentes. Mesmo o código de pontos e barras que levou o nome de Morse foi, na realidade inventado por Alfred Vail. Morse pensara num sistema mais complexo, baseado em números que corresponderiam a palavras e letras. OSLIN (1992) p. 16ss.

²² A disputa entre Morse e Wheatstone e Cook foi longa. Em 1867, Morse publicou um livro em Paris, (com 50 páginas e um apêndice de 38 páginas) no qual além de descrever as características técnicas de seu telégrafo, trata de demonstrar que seu invento não apenas é diferente, como sob vários aspectos anterior e superior ao de Wheatstone (Morse refere-se diretamente às invenções de Wheatstone). Ele chega a fazer uma exposição sobre a etimologia de telégrafo, distinguindo-o de semáforo. Um de seus argumentos principais é que o telégrafo de Wheatstone seria na realidade um semáforo, pois transmitiria sinais “evanescentes”, enquanto o seu ao resultar num texto escrito, transmitido eletricamente, seria uma verdadeira escrita à distância, um verdadeiro *telégrafo*. Em sua digressão etimológica, ele faz referência a palavras gregas, sem mencionar em nenhum momento ao telégrafo óptico de Chappe e menciona que seu telégrafo foi usado para fins policiais e para jogos de xadrez antes do telégrafo britânico. O apêndice é todo dedicado a transcrições de depoimentos sobre as diversas etapas do desenvolvimento de seu telégrafo. MORSE (1867).

²³ Charles Wheatstone (1802-1875) e William Fothergill Cooke (1806-1879).

iniciaram as operações de uma linha de aproximadamente 21 km, ligando as estações de *Paddington* a *West Drayton*, da ferrovia *The Great Western Railroad*, e um ano depois outra, paralela à *Blackwall Railway*. O desenvolvimento do sistema, que apresentava desvantagens técnicas em relação ao que Morse experimentava nos Estados Unidos²⁴, se deu em meio a disputas entre os dois inventores, entre eles e outros inventores que disputavam patentes de telégrafos elétricos e entre eles e as ferrovias com as quais contratavam a operação²⁵. Apesar disso, conforme Hurdeman, 15.000 postos telegráficos britânicos ainda utilizavam esse sistema ao final do século XIX, alguns dos quais permaneceram ativos até 1930²⁶.

O “problema real” do sistema desenvolvido por Wheatstone e Cooke, conforme Macskasi e Nixt, era encontrar um mercado para seu invento²⁷. A implantação de seu telégrafo era cara e complexa e, ao contrário do que ocorreria com Morse, eles não contavam com financiamento público. À época, o cidadão comum britânico como o de qualquer outro país, não tinha a cultura do envio de mensagens e no caso dos ingleses dos primeiros tempos da Era Vitoriana, sequer havia a curiosidade deslumbrada que levava os americanos a enviar um telegrama apenas para saber como o invento funcionava²⁸. Além disso, para os ingleses o problema da distância não era tão premente quanto para os norte-americanos. Na busca de resposta para esses desafios e de quem necessitasse transmitir certa quantidade de mensagens com rapidez, Wheatstone e Cooke voltaram-se para as ferrovias.

As primeiras ferrovias comerciais haviam iniciado suas operações, precisamente na Inglaterra, menos de dez anos antes, e parecia evidente que necessitavam transmitir informações de serviço (a respeito do tráfego, de atrasos ou de obstáculos na linha, por exemplo), que percorressem o trajeto entre uma estação e outra mais rapidamente que os próprios trens. Os usuários dos trens, passageiros ou envolvidos com cargas,

²⁴ A principal delas era a de que exigia vários fios, enquanto a de Morse utilizava um só, eles precisaram cinco, conforme. MACSKASI, Zsolt e NIXT, Joshua (2000). HUURDEMAN, que de um modo geral fornece mais detalhes técnicos sobre os aparelhos de telecomunicações mencionados, diz que eram seis linhas em paralelo, cada fio preso a um isolador em cada ponto de apoio, o que tornaria o sistema caro e inviável. Os aperfeiçoamentos posteriores teriam reduzido a linha a dois fios paralelos. HUURDEMAN (2003) p. 67.

²⁵ Se a multiplicidade de patentes e operadores – na Inglaterra como nos Estados Unidos – causou problemas para o desenvolvimento inicial do telégrafo, numa perspectiva mais ampla, com a telegrafia estabelecida como atividade privada nos dois países, permitiu a multiplicidade de operadores que não estavam amarrados a concessões ou monopólios baseados no controle da tecnologia. Anos depois, a concorrência daria lugar à consolidação do negócio com uma tendência à formação de monopólios.

²⁶ HUURDEMAN (2003) p. 69.

²⁷ MACSKASI, Zsolt e NIXT, Joshua (2000) p. 3.

²⁸ OSLIN (1992) p. 35. STANDAGE, editor de tecnologia da revista *The Economist*, seguindo a linha de vulgarização científica, considera a telegrafia como a *Internet Vitoriana* e num texto em que não apresenta referências bibliográficas menciona *um escritor britânico* que *não sem desaprovação* reconhece que no início da segunda metade do século XIX os norte-americanos fazem um uso mais intenso do telégrafo. STANDAGE (2003) p. 133. Esse texto é um artigo incluído na Coletânea: Communication in History – Technology, Culture, Society, org por CROWLEY e HEYER e homônimo ao livro de STANDAGE, publicado na Grã Bretanha e nos EUA em 1998.

presumivelmente também teriam algum interesse, como corretamente vislumbraram empreendedores como o francês Ferrier²⁹. A princípio, Wheatstone e Cooke não tiveram muita sorte, apesar da razoável eficiência de seu telégrafo.

As ferrovias que aceitaram a instalação das linhas iniciais não concordaram em estendê-las de imediato a outras estações³⁰ e a maioria das demais achou o sistema demasiado caro. Os dois pioneiros, contudo, estavam certos³¹. A expansão das estradas de ferro favorecia o telégrafo a tal ponto que, em 1846, uma sociedade formada pelo empresário do setor de ferrovias George Bidder, pelo financista e membro do Parlamento John Lewis Ricardo³² e pelo próprio Cook, comprou 72% dos direitos de Wheatstone e de Cook³³ sobre as patentes de seu telégrafo, fundando a *Electric Telegraph Company*, a primeira rede (privada) de serviços públicos de telegrafia da Inglaterra³⁴.

Até a segunda metade da década de 1840, apesar do crescimento das linhas, do número de mensagens e das receitas, a telegrafia era pouco atraente como negócio em si³⁵. A situação não mudou muito nos anos imediatamente seguintes³⁶, mesmo depois que outras atividades

²⁹ *La découverte de nouveaux moyens de transports accélérés exige une plus grande rapidité dans les communications épistolaires... Les routes de fer demanderont pour complément des lignes télégraphiques.* Alexandre Ferrier, o empreendedor que tentou estabelecer uma rede privada de telégrafo óptico após a queda de Napoleão, foi feita num documento de 1832, conforme FLICHY (1997) p. 61.

³⁰ A primeira delas concordou na ampliação, depois que o sistema foi aperfeiçoado HUURDEMAN (2003) p. 69. Trabalhando sozinho, Wheatstone desenvolveria outro sistema, mais eficiente em 1860. Conforme HUURDEMAN, em 1920, somente em Londres existiam 15.000 desses aparelhos ao mesmo tempo em que equipamentos semelhantes eram produzidos em outros países da Europa. HUURDEMAN (2003) p. 70.

³¹ No esforço por abrir o mercado, desde os anos 40, Cook procurou mostrar às ferrovias formas de tirar proveito da telegrafia e ofereceu serviços gratuitos às empresas em troca da instalação do telégrafo ao longo das vias férreas MACSKASI, e NIXT, (2000) p. 3/4. A iniciativa trouxe resultados e em 1845, Wheatstone e Cook tinham construído 550 milhas de linhas telegráficas e o empreendimento havia se tornado lucrativo.

³² Sobrinho do economista David Ricardo.

³³ Wheatstone e Cook deixaram de ser sócios, disputando judicial e extrajudicialmente direitos e méritos sobre o invento. HUURDEMAN (2003) p. 72. Em todos casos, ambos tiveram seu reconhecimento por parte da Rainha Victoria que os tornou lordes, respectivamente em 1868 e 1869. HUURDEMAN (2003) p. 107.

³⁴ HUURDEMAN (2003) p. 71. SOLYMAR sustenta que a empresa foi registrada em 1845. SOLYMAR (1999) p. 58. Segundo o site da British Telecom, a primeira linha pública de telégrafo foi inaugurada em fevereiro de 1845, entre Londres e Gosport, com a transmissão do discurso da Rainha Vitória na abertura da sessão do Parlamento. BRITISH TELECOM (s.d.).

³⁵ Em 1856, depois de sete anos pagando dividendos de 6% ou mais as ações da *Electric*, emitidas por 100 Libras, estavam valendo apenas 80 Libras e em 1865, quando os dividendos haviam subido a 10%, sua cotação era de 125 Libras, com 8 % de bonificação. SOLYMAR (1999) p. 59. Sem citar dados, avaliação semelhante é feita por MACSKASI e NIXT (2000) p. 4.

³⁶ A telegrafia ainda não se incorporara à vida do inglês médio, mas já a partir de 1850, a *Electric* passou a enfrentar a concorrência da *British Electric Telegraph Company*. Em consequência, de 1850 a 1855 a disputa pelo mercado e os ganhos de eficiência fizeram com que a tarifa máxima na Inglaterra e no País de Gales caísse 60%. MACSKASI e NIXT (2000) p. 5. SOLYMAR afirma que a primeira concorrente surgiu em 1849 e a segunda em 1851 SOLYMAR (1999) p. 58.

perceberam a possibilidade de ganhos expressivos com o uso da telegrafia - após as ferrovias³⁷ e os jornais³⁸, foi a vez do setor financeiro³⁹.

A utilização da telegrafia pelos bancos se intensificou ao longo da década de 1850 e teve conseqüências profundas e de longo prazo, semelhantes às decorrentes das gerações seguintes de tecnologia de telecomunicações. Isso ficará claro adiante quando se tratar da utilização da telefonia e principalmente das telecomunicações internacionais no contexto dos mercados financeiros globalizados do final do século XX.

Ao final da década de 1860, existiam nas Ilhas Britânicas duas empresas dominantes – a *Electric & International* e a *Magnetic*⁴⁰, que já acumulavam alguns anos de resultados financeiros positivos para os investidores, ao contrário das concorrentes menores que não eram rentáveis ou operavam primordialmente para seus controladores, como algumas linhas vinculadas a ferrovias⁴¹. Não havia a concorrência feroz que caracterizaria a expansão do telégrafo nos Estados Unidos. A rede aumentava, assim como o número de mensagens transmitidas, mas as tarifas não caíam, como esperavam os usuários e as queixas eram numerosas.

A essa época, as empresas telegráficas britânicas evitavam a concorrência e a expansão das linhas a áreas menos rentáveis, numa estratégia diferente da adotada pelas correspondentes norte-americanas⁴². Mesmo cedendo espaço às concorrentes menores, a empresa dominante, a *Electric*, ao invés de tentar absorver as concorrentes, como faria a *American Western Union*, ou conquistar seus mercados via competição, preferiu participar de um cartel, formalizado por um acordo em 1865⁴³.

³⁷ A resistência das ferrovias diminuiu com o tempo e trilhos e fios se estenderam paralelamente. Em 1851, a Inglaterra e o País de Gales tinham 12.000 km de ferrovias e 3.600 km de linhas telegráficas. HUURDEMAN (2003) p. 70.

³⁸ A princípio, o uso foi eventual, mas teve efeito propagandístico. HUURDEMAN (2003) p. 71.

³⁹ CONSOLI (2003).

⁴⁰ Esta resultante da fusão, em 1857, da *British Electric Telegraph Company* com a *Irish Magnetic Telegraph Company*, que detinha o cabo submarino entre a Irlanda e Gales. MACSKASI e NIXT (2000) p. 5.

⁴¹ Durante alguns anos, as duas empresas pagaram dividendos no limite legal de 10% (ou perto disso) sobre o valor de face das ações – ver próximo capítulo. Mesmo assim, as empresas telegráficas eram vistas com suspeição. E mesmo liberais como John Lewis Ricardo, em plena fase ascendente da *Pax Britannica*, se mostravam dispostos a aceitar algum controle governamental sobre a atividade. MACSKASI e NIXT (2000) p. 15/16.

⁴² Em 1850, a rede terrestre norte-americana já era cinco vezes maior que a britânica. MACSKASI e NIXT (2000) p. 7.

⁴³ Entre 1855 e 1865, a fatia de mercado da *Electric* caiu de 70% para 40%. Após o acordo, voltou a crescer chegando a 57%, em 1868. O acordo incluiu a substituição da tarifa única de 1 *shilling* por 20 palavras por uma tabela de preços que implicava num aumento geral. Essa medida, segundo PERRY, foi decisiva para a estatização, poucos anos depois. PERRY (1997). 417/8.

A insatisfação generalizada com as práticas das empresas e do cartel levou à aprovação do *Telegraphy Act*, em 31 de julho de 1868⁴⁴, pelo qual o governo assumiria o controle das linhas telegráficas em território britânico mediante a compra dos ativos das empresas. O projeto havia sido apresentado ao parlamento pouco antes pelo *Chancellor of the Exchequer* (Ministro do Tesouro) em pessoa, que começou admitindo que era costume “em nosso país” deixar às empresas privadas a administração dos negócios interiores e que só as comunicações postais eram uma exceção à regra porque, com o consentimento e a aprovação do país estavam monopolizadas nas mãos do governo.

As comunicações postais e as comunicações telegráficas, ponderou o ministro, podem ser consideradas como pertencentes a uma mesma categoria, porque o objeto das duas é que pessoas separadas umas das outras possam corresponderem-se. Em vista disso, poder-se-ia admitir em princípio que o monopólio que tão bons resultados deu com as cartas, poderia obter o mesmo êxito no que concerniria aos telégrafos, tanto mais que, conforme tratava de demonstrar com uma série de estatísticas comparativas, “a Inglaterra está mais atrasada que os demais países em matéria de comunicações telegráficas”⁴⁵.

Além das considerações gerais, o ministro apresentou um argumento sonoro para seus ouvintes, em sua maioria representantes da mais respeitável burguesia britânica:

*Se estivéssemos igualmente favorecidos em matéria de tarifas, é provável que crescesse sensivelmente a proporção de nossos telegramas em relação às cartas, tanto mais que as grandes distâncias de nosso país [sic] nos faria empregar com mais freqüência o telégrafo, que faria ganhar um tempo considerável em nossas comunicações. Nosso sistema atual não satisfaz o mundo comercial*⁴⁶.

Essa foi a justificativa para a aprovação da lei que, entretanto, teve motivações e conseqüências econômicas não explícitas. No momento da aprovação da estatização, a rede telegráfica privada estava estruturada conforme o quadro abaixo, transcrito de Perry. O contexto dessa estatização é descrito no próximo capítulo.

⁴⁴ O *Telegraphy Act* havia sido precedido de uma legislação mais branda, em 1863. Essa lei proibiu a venda (e, portanto, a fusão) de empresas telegráficas sem a autorização do *Board of Trade*, o que foi encarado como uma tentativa de impedir a formação de um monopólio privado, MACSKASI, Zsolt e NIXT, Joshua (2000) p. 16/17. Embora as empresas afetadas fossem britânicas, os documentos relativos ao assunto referem-se à medida não como “estatização”, mas como “nacionalização”.

⁴⁵ REVISTA DE TELEGRAFOS (1868). p. 89.

⁴⁶ REVISTA DE TELEGRAFOS (1868). p. 89/90.

Estrutura da telegrafia britânica às vésperas da Nacionalização (*)

Telegraph Companies	Miles Of lines	Miles of wires	Total messages inland and aboard
The Electric (the dominant firm in England and Scotland)	10,007	50,065	3.7 million
The Magnetic (the dominant firm in Ireland)	4,696	19,235	1.7 million
United Kingdom T.C. (organized to challenge the Electric and the Magnetic)	1,692	10,001	0.8 million
The District Company (a London firm)	345	345	.2 million
The Universal Private T.C. (used machines which did not require knowledge of a particular code; hence they were suitable for private use.)	139	400	.03 million
Railway Companies	4,871	11,022	.36 million
Totals	21,750	91,068	6.8 million

Quadro No.1, transcrito de PERRY (1997). Fonte original: *British Parliamentary Papers*, 867-8, vol. 41, *Return of the Names of All Railway Companies*; Kieve, 1973, pp. 73 if.

(*) O título do quadro é de PERRY. Segundo SOLYMAR, em 1857, ano de origem dos dados utilizados por PERRY, surgia a *Magnetic* como se tornaria conhecida a *British & Irish Magnetic Telegraph Company*, resultante da fusão de duas empresas surgidas respectivamente em 1849 e 1851. SOLYMAR (1999) p. 58.

O artífice da estatização dos telégrafos foi o funcionário dos Correios Frank Ives Scudamore, que em seu tempo chegou a ser apontado como o mais hábil administrador a serviço da Coroa, conforme Perry. No relatório que elaborou sobre a telegrafia britânica, concluído em julho de 1866, Scudamore criticava as tarifas e a qualidade dos serviços, comparando-os aos de outros países, como a Bélgica, onde eram estatais. As empresas britânicas, segundo ele, estavam mais preocupadas com *o interesse de seus acionistas do que com os do conjunto da comunidade*⁴⁷. Sob controle do *General Post Office*, seria possível prestar melhores serviços, com tarifas inferiores e ainda obter lucro⁴⁸.

Scudamore, de acordo com Perry, não se limitou a estudar a situação e preparar seu relatório. Nos meses seguintes, articulou, muitas vezes de forma discreta (não exatamente por ser a postura adequada a um cavalheiro britânico), um movimento de apoio à estatização que acabaria persuadindo os políticos dos partidos Conservador e Liberal de que os telégrafos eram uma exceção ao princípio segundo o qual o Estado não deveria assumir atividades que pudessem ser prestadas pela iniciativa privada e reguladas pelo livre mercado. Em

⁴⁷ PERRY (1997) p. 420.

⁴⁸ O empenho de Scudamore e os dados de seu relatório foram motivo de controvérsia à época e contestados posteriormente, inclusive pelo próprio PERRY que, em trabalho de 1992 constatou que entre 1866 e 1869, Scudamore fez estimativas que, além de elevar os custos da estatização e ampliação da rede em mais de 100%, reduziam os gastos com mão de obra e as receitas e principalmente os lucros da operação sob controle estatal. O mesmo autor nota que apesar das críticas, a estatização foi aprovada, sem grande oposição, depois de discutida em duas sessões do Parlamento, sob dois governos diferentes. PERRY (1997) p. 421.

conseqüência, a estatização foi aprovada pelo Parlamento em julho de 1868, o mesmo ocorrendo, no ano seguinte, com a lei que dispunha sobre os recursos necessários à compra dos ativos das empresas telegráficas⁴⁹.

A estatização coincidiu com um período de expansão da telegrafia em todo o mundo com ganhos gerais de eficiência, redução de custos e crescimento do número de mensagens transmitidas. Mesmo levando-se em conta esse aspecto, é inegável que, sob controle dos correios, a evolução do serviço britânico correspondeu às expectativas geradas por Scudamore e seus aliados. Comparando-se as tarifas vigentes após a estatização e as praticadas no final do período sob controle privado, houve uma queda expressiva, o número de telegramas enviados passou de 3 milhões para 13 milhões em apenas dois anos, o de agências abertas ao público aumentou em 50% e o número de jornais que passaram a receber notícias pelo telégrafo subiu de 144 para 365.

Scudamore administrou *General Post Office* após a estatização da telegrafia, com grande discricionariedade até que se tornou público que autorizara gastos além e fora do autorizado. Insatisfeito com as restrições que lhe foram impostas, em 1875 imigrou para a Turquia, onde organizou o telégrafo otomano. No entanto, segundo Perry, anos mais tarde, sua passagem pelos Correios não havia sido esquecida pela burocracia britânica, especialmente a do Tesouro, entre outros motivos porque os custos financeiros dos títulos emitidos para financiar a compra das ações das empresas telegráficas nunca foram cobertos pelas receitas das operações telegráficas estatizadas, sendo que o resultado operacional passou de um saldo positivo de 153,7 mil libras, em 1871, a um prejuízo crescente, que chegou a 912,6 mil libras, em 1911⁵⁰. Esse desempenho teria sido uma das causas da resistência nessas áreas governamentais à estatização da telefonia. Resistência, aliás, que acabaria vencida.

É interessante que a proposta de Scudamore, ao contrário de seus superiores Gladstone e Robert Lowe, não era a de estabelecimento de um monopólio estatal, pois ele entendia que os Correios em sua eficiência não teriam dificuldade para conviver com a concorrência de empresas privadas.

⁴⁹ PERRY (1997) p. 420. O autor aqui referido não o menciona, mas na realidade a nacionalização/estatização do serviço telegráfico doméstico britânico se deu em duas etapas, mediante duas leis aprovadas respectivamente em 1868 e 1869.

⁵⁰ Nesse mesmo período, as despesas salariais como porcentagem das receitas líquidas passaram de 39% a 85%. PERRY ressalva, porém que o desempenho também foi afetado pelas concessões feitas por Scudamore às ferrovias e à imprensa a fim de obter o apoio desses setores à estatização. Em conseqüência, em 1890, 1,5 milhão de mensagens das ferrovias foram enviadas pelo serviço estatal gratuitamente. Outro fator que contribuiu para a deterioração dos resultados, a partir de 1885, foi a decisão, tomada em 1883 pelo Parlamento, de reduzir as tarifas, a despeito de que as receitas ainda não fossem suficientes para cobrir os custos operacionais e financeiros decorrentes da estatização PERRY (1997) p. 423/5.

A partir da estatização, a telegrafia nas ilhas britânicas ficou sob o encargo do *General Post Office*, enquanto a *Eastern Telegraph Company* seguiu existindo e diretamente ou por meio de suas subsidiárias, assumindo um controle crescente sobre a telegrafia entre o Reino Unido e o resto do mundo, em particular os demais territórios que compunham o Império Britânico, por meio dos cabos telegráficos internacionais. A telegrafia internacional é objeto de uma seção específica, adiante.

1.3.2 - O Telégrafo nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, depois de longa discussão, o Congresso aprovou uma lei autorizando Morse a construir uma linha experimental com recursos públicos. Assim, ele e seus colaboradores foram contratados em 14 de março de 1843, pelo Secretário do Tesouro, John Spencer, com a missão de construir a linha entre Washington e Baltimore⁵¹, cujo funcionamento foi demonstrado publicamente em 24 de maio de 1844⁵².

Durante mais de um ano, essa linha funcionou sob a supervisão do Chefe dos Correios (*Postmaster General*) Cave Johnson, transmitindo as mais diversas mensagens, mas sem convencê-lo. Depois disso, Johnson enviou ao Congresso um relatório contrário ao prosseguimento das operações sob supervisão e financiamento oficiais⁵³. Esse relatório era o que a forte oposição legislativa aos gastos públicos com o experimento precisava para impedir que o governo aumentasse seu envolvimento com o telégrafo⁵⁴.

Até 1847, o telégrafo fez parte dos serviços prestados pelo *U.S. Post Office*, mas seus custos eram muito altos e, por isso, era utilizado apenas pelo Governo e por alguns

⁵¹ Morse teria o cargo de superintendente dos telégrafos e o salário de US\$ 2.000 anuais. O projeto tinha uma dotação de US\$ 40.000. OSLIN (1992) p. 29/30. Segundo o site *Samuel F. B. Morse Papers at the Library of Congress, 1793-1919*, a dotação foi de US\$ 30.000. LIBRARY OF CONGRESS – MANUSCRIPT DIVISION (s.d.). A mesma cifra é mencionada por NONNENMACHER (2001). Esse valor corresponderia a *pouco mais de US\$ 500.000 em 2005*, conforme STERLING, Christopher H., BERNT, Phyllis W. e WEISS, Martin B. H. (2006).

⁵² A frase inaugural foi uma citação bíblica: *What hath God wrought!* OSLIN (1992) p. 32/33.

⁵³ HUURDEMAN (2003) p. 61, OSLIN (1992) p. 35. O fato de que entre as duas cidades já funcionasse uma linha regular e eficiente de trens, teria contribuído para o fracasso comercial da iniciativa, conforme STERLING, Christopher H., BERNT, Phyllis W. e WEISS, Martin B. H. (2006). P. 40. Indicado para o cargo pelo presidente democrata James Polk (1845-49) como recompensa por seu trabalho como administrador da campanha. Ao que tudo indica, a resistência de Johnson, entretanto não era motivada por uma atitude de resistência às inovações, pois sob sua administração os Estados Unidos adotaram o selo postal e o serviço de correios foi modernizado. THE TENNESSEE ENCYCLOPEDIA OF HISTORY AND CULTURE (s.d.).

⁵⁴ Essa é a única razão explicitamente citada por OSLIN (1992) e HUURDEMAN (2003) para o fato de que a telegrafia norte-americana se tornasse privada. SOLYMAR (1999) também coloca a questão em termos de atitudes individuais e traços culturais, (p. ex. quando trata do telégrafo óptico na França e na Inglaterra após a derrota de Napoleão. Houve, contudo, outros fatores importantes, como se verá no próximo capítulo.

negociantes⁵⁵. Diante do desinteresse do *U.S. Post Office*, a telegrafia norte-americana tornou-se uma atividade essencialmente privada - mas tratando de nunca perder contato com o governo⁵⁶. Logo depois da retirada do *U.S. Post Office* da operação telegráfica, foi constituída a primeira empresa – *The Magnetic Telegraph Company* – fundada em 15 de maio de 1845, em meio a disputas judiciais, problemas técnicos e dificuldades para obter o capital necessário. O telégrafo de Morse logo enfrentou inventos similares, entre eles os de Royal House e de Alexander Bain que trataram de obter patentes em 1846 e 1849.

Como ocorreria inúmeras vezes depois, tanto na área de telecomunicações quanto em outros setores de inovação tecnológica, o aparelho de House era mais preciso, mas exigia fios de melhor qualidade e maior isolamento, enquanto o de Bain, ao invés de utilizar o código binário de pontos e barras, necessitava de um papel quimicamente tratado para gravar as mensagens⁵⁷. Prevaleceu, como em tantas ocasiões futuras, o sistema mais simples, para o que contribuiu decisivamente, no caso, a solução judicial da disputa pelas patentes.⁵⁸

Outras duas empresas foram criadas para operar novas linhas, ainda em 1845 – a *Springfield, Albany and Buffalo Telegraph Company* e a *Mississippi Telegraph Company*, ambas no nordeste dos EUA⁵⁹. No entanto, ao contrário do que previra Johnson, ainda chefe do *U.S. Post Office*, as linhas imediatamente se revelaram lucrativas, em parte devido ao interesse dos jornais pelo telégrafo como meio de transmissão de notícias⁶⁰.

Em 1849, três linhas disputavam os clientes entre New York e Boston. Nos anos seguintes, em meio a batalhas de preços e judiciais sobre os direitos sobre uma tecnologia

⁵⁵ Após um ano de operação, Johnson informou ao Congresso que *The importance [of the telegraph line] to the public does not consist in any probable income that can ever be derived from it*. HUURDEMAN (2003) p. 61. Segundo o mesmo autor, *Thus, to the great good fortune of the United States, the telegraph was returned to private enterprise*. Conforme OSLIN (1992) p. 35, Em dezembro de 1846, o *Post Office Department* entregou a linha inicial a Vail e Rogers, parceiros de Morse.

⁵⁶ *Morse realized early on that he was incapable of handling the business end of the telegraph and hired Amos Kendall, a former Postmaster General and a member of Andrew Jackson's 'Kitchen Cabinet', to manage his business affairs*. NONNENMACHER (2001). O mesmo autor afirma que Morse tentou vender o projeto ao governo e que ele e seus sócios só buscaram respaldo regional privado depois do fracasso dessa tentativa. Além do ex-chefe dos Correios Kendall, a empresa tinha entre seus sócios F.O.J. Smith, ex-deputado pelo estado do Maine e que havia auxiliado na obtenção da verba do Congresso para a linha experimental. NONNENMACHER (2001). Também integram a sociedade Ezra Cornell e seu cunhado Orrin S. Wood. O primeiro objetivo da empresa foi estender a linha experimental até New York. HUURDEMAN (2003) p. 61.

⁵⁷ NONNENMACHER (2001).

⁵⁸ Em 1852, a Suprema Corte deu ganho de causa a Morse na disputa com Bain e as linhas deste foram absorvidas pelo primeiro em todo o país, contribuindo para a consolidação do mercado que já estava em marcha. NONNENMACHER (2001).

⁵⁹ HUURDEMAN (2003) p. 63 As divergências teriam surgido entre Kendall e Smith a partir da falta de clareza nos termos da parceria inicial. Como solução, os sócios dividiram as patentes geograficamente com Smith controlando New England, New York, e o upper-Midwest, e Morse ficando com o resto do país. NONNENMACHER (2001).

⁶⁰ OSLIN (1992) p. 38/41.

que explorava várias possibilidades⁶¹, pelos trechos cobertos e entre os acionistas das empresas, o negócio se expandiu aceleradamente e os americanos assistiram a uma disputa poste-a-poste e sentença-a-sentença entre empresas que se multiplicavam. Com a expansão acelerada, em 1850, os Estados Unidos já tinham 12.000 milhas de linhas telegráficas contra 2.200 da Grã Bretanha e dois anos depois, as linhas nos EUA já chegavam a 22.000 milhas⁶².

In 1850, there were 12,000 miles of wire installed in the US, which was five times the amount in Britain. The relatively high degree of development is interesting because Britain had its first commercial telegraph line in 1839 – five years before there was one installed in the US. (Brock, 1981, pp. 127-128) It could be argued that extraordinarily high rate of the telegraph development in the US was due to several features unique to the United States that caused a relatively higher demand for the telegraph. These included the fragmentation of its population centers and its expansive territory. However, the US had two important supply side factors as well. First, as in Britain [até 1870], the development of the telegraph system was handled by private enterprise. Second, by the late 1840's, there were several competing companies in the market in the US. (Brock, 1981, pp. 62-73) This was due availability of several competing patented devices so that no company was able to maintain a patent monopoly⁶³.*

Em 1851, somente na metade leste dos Estados Unidos, existiam mais de 50 linhas telegráficas de curto alcance, sendo onze ligando a cidade de New York⁶⁴. Isso significa, como nota Nonnenmacher, que se havia estabelecido um *oligopólio multilateral*⁶⁵. Nessa situação, os serviços eram de má qualidade e a concorrência predatória, com preços em queda, mas com uma tendência de que as empresas menos competitivas ou menos articuladas em rede fossem expulsas do mercado ou absorvidas pelas dominantes, numa antecipação de 150 anos, no final do século XX, do que ocorreria com a sobreoferta de linhas de fibra óptica no final do século XX, como se verá ao final deste capítulo. Entre as empresas mais

⁶¹ Além do sistema desenvolvido por Morse e seus parceiros, pelo menos outros 62 telégrafos foram inventados na época somente nos EUA. HUURDEMAN (2003) p. 65

⁶² FLICHY (1997) p. 62.

⁶³ MACSKASI, Zsolt e NIXT, Joshua (2000) p. 7/8. A ressalva quanto ao final da era privada do telégrafo britânico privado é do autor desta tese.

⁶⁴ OSLIN (1992) p. 73. Conforme NONNENMACHER, eram 11 as linhas ligando Nova York e no mesmo ano, o Bureau of the Census registrava 75 empresas telegráficas no país, operando 21.147 milhas de linhas. NONNENMACHER (2001).

⁶⁵ O que significa que a atividade se estende em diversas direções, diferentemente dos oligopólios convencionais, que são o domínio de um mercado por um pequeno número de agentes econômicos. No caso da telegrafia norte-americana desse período, as ligações mais lucrativas entre as principais cidades eram objeto de concorrência entre várias empresas, mas cada uma delas tratava de fazer alianças com empresas que operassem outras linhas a fim de ampliar suas redes.

agressivas estava a *Western Union Telegraph Company*, fundada em 1851 com o nome de *The New York and Mississippi Valley Printing Telegraph Company*⁶⁶.

Como já vinha ocorrendo em relação a outras novas atividades econômicas, notadamente a ferrovia, e voltaria a ocorrer ao longo das décadas seguintes com outras tecnologias de comunicação, a fase inicial do desenvolvimento da telegrafia foi competitivo, caótico e brutal - e seguido de um processo de consolidação que deu origem, em 1857, a um cartel ostensivo, batizado de *Treaty of Six Nations*⁶⁷, formado pelas seis principais empresas que, entre 1853 e 1857, haviam praticamente eliminado a concorrência das operadoras menores.

Em meados da década de 1850, as integrantes do cartel - e a *Western Union* em particular - tiraram proveito de seu poder de mercado, mas também do fato de que ao absorver concorrentes menores que utilizavam sistemas tecnológicos diferentes, foram se tornando detentoras dos direitos sobre as respectivas patentes nas linhas correspondentes, restringindo ainda mais as possibilidades de entrada de novas operadoras⁶⁸.

Além disso, a relação que a *Western Union* tinha desenvolvido com as ferrovias, sempre sob condições de exclusividade, fazia com que os custos de implantação de suas linhas fossem inferiores aos de eventuais novos concorrentes. Para completar o cenário, em 1860 e 1861 expiraram as patentes de Morse e as empresas dominantes – mais uma vez a *Western Union* em particular - ficaram livres para desafiar as operadoras remanescentes cuja vantagem consistia nos direitos de uso do sistema Morse.

A existência do “Tratado” não impedia algumas empresas de recorrer a “atalhos” e a todo tipo de golpes baixos, algo muito compreensível em tempos de “Faroeste”. Assim, a *Western Union*, violando os termos do cartel, foi a “única candidata” numa licitação do governo para construir uma linha que ligasse o Missouri à Costa do Pacífico, mas de forma a permitir as conexões telegráficas com Washington, Nova Orleans e a Costa Leste⁶⁹, com a

⁶⁶ Entre seus fundadores estava Hiram Sibley, que se tornaria um dos protagonistas da telegrafia no século XIX. O nome foi alterado em 1856 com o propósito de deixar claro que, após incorporar diversas outras linhas, a empresa constituía um sistema, conforme OSLIN (1992) p. 71/86.

⁶⁷ Designar o acordo como cartel não é força de expressão. O acordo entre as empresas tinha quatro princípios: 1) *Members should interconnect only each other and discourage competitors*; 2) *Where members had competing lines, they should divide up the traffic according to the business received from them*; 3) *Unions of competing lines should be attempted where possible* e 4) *A Board of Control should be established to settle disputes*. STERLING, Christopher H., BERNT, Phyllis W. e WEISS, Martin B. H. (2006). P. 43/4.

⁶⁸ Ao absorver uma concorrente que operava no mesmo trecho com tecnologia diferente, a empresa compradora passava a deter os direitos sobre as duas patentes, impedindo que uma nova empresa entrasse no mercado adquirindo os direitos sobre a tecnologia que não estava sendo empregada.

⁶⁹ A “engenharia” societária do caso é complexa e não é relevante para esta tese. O fato é que após uma série de operações, a *Pacific Telegraph* fundiu-se com a *Western Union* em 17/03/1864, o mesmo ocorrendo pouco depois com outras empresas que participaram do projeto até 1866. *By 1860 a strong commercial demand had*

garantia de um contrato de dez anos com o governo no valor de até US\$ 400.000 ou US\$ 40.000 (US\$ 800.000 a preços de 2005) por ano⁷⁰.

Ainda em 1861, eclodiu a Guerra Civil, o que afetou os negócios de várias formas, todas elas resultando em benefícios para a *Western Union*, que tinha a maior parte de suas linhas em território controlado pelos nortistas. O confronto durou até a metade de 1865. De ambos os lados, o telégrafo teve papel militar importante e ambas as facções construíram novas linhas. O tráfego aumentou, ampliando as receitas, mas a luta também implicou na destruição de linhas telegráficas situadas em áreas de combate, principalmente nas regiões alinhadas aos confederados sulistas, que foram os derrotados⁷¹.

Ainda com a guerra em andamento, entrou em vigor o *Pacific Railroad Act*. Essa lei, que seria emendada várias vezes até 1874, concedia diversos privilégios às empresas que obtivessem licença para a construção de ferrovias (aplicáveis às linhas telegráficas paralelas, como a livre passagem por terras públicas)⁷². A grande beneficiada por essa combinação de fatores foi, mais uma vez, a *Western Union*.

A *Western Union* estava do lado certo da guerra. Mais que isso, estava na retaguarda certa⁷³. Quando o conflito terminou, recebeu 15.000 milhas de linhas telegráficas construídas pelo exército nortista, a título de compensação (sic) pelos prejuízos sofridos. O encerramento dos combates significou também a intensificação do processo de autofagia do cartel, que se

developed in the United States to construct a telegraph line across the vastness of the Western plains to link the Atlantic and Pacific coasts by copper wire. Although many believed such a line would be impossible to build and maintain, on June 16, 1860, Congress passed, and President James Buchanan signed, the "Pacific Telegraph Act of 1860" which authorized the Secretary of the Treasury to seek bids to construct such a transcontinental telegraph line. When the only other two original bidders dropped out, Hiram Sibley of the The Western Union Telegraph Company (established in 1851 as The New York and Mississippi Valley Printing Telegraph Company and renamed Western Union in 1856), became the only bidder left and won the contract by default. Sibley organized the The Pacific Telegraph Company of Nebraska for the purpose of building the eastern section of the line and sent his protégé and eventual successor, Jephtha H. Wade, to California to consolidate small local companies there with The California State Telegraph Company. They organized The Overland Telegraph Company of California which handled construction eastward from Carson City, Nevada, joining with the existing California lines, to Salt Lake City, Utah. Sibley's Pacific Telegraph Company built westward from Omaha, Nebraska, and the new line was completed on October 24, 1861. Both companies were soon merged into Western Union... CENTRAL PACIFIC RAILROAD PHOTOGRAPHIC HISTORY MUSEUM (s.d.). A lei estabelecia que o governo teria prioridade no uso da linha e que poderia conectar a ela as linhas de seus postos militares. A ligação foi completada em 24/10/1861 e o sucesso comercial foi tamanho que as tarifas cobradas foram superiores às estabelecidas em lei e só recuaram depois que um novo projeto-de-lei ameaçou retirar os subsídios federais. OSLIN (1992) 100/110.

⁷⁰ OSLIN (1992) p. 100. Correção de STERLING, Christopher H., BERNT, Phyllis W. e WEISS, Martin B. H. (2006). p. 44.

⁷¹ O capítulo 9 de OSLIN (1992) p. 119 a 136 é dedicado à telegrafia durante a Guerra Civil.

⁷² STERLING, Christopher H., BERNT, Phyllis W. e WEISS, Martin B. H. (2006). P. 43/4.

⁷³ Anson Stager, seu executivo que negociara os acordos com as ferrovias, durante a guerra foi o chefe dos serviços telegráficos militares nortistas e se a situação de beligerância envolveu alguma destruição de linhas e postos telegráficos (em menor proporção no caso da Western do que para os concorrentes) nem por isso a empresa deixou de ter suas receitas elevadas nesse período devido ao aumento do tráfego. STERLING, Christopher H., BERNT, Phyllis W. e WEISS, Martin B. H. (2006). P. 44.

prolongou até 1866 – ano em que a *Western Union* absorveu as outras duas empresas remanescentes do Tratado, a *United States Telegraph Company - US Telegraph*⁷⁴ e a *American Telegraph Company*, que controlava toda a costa atlântica e detinha os direitos de operação do cabo transatlântico, então em fase final de instalação⁷⁵.

Por essa época, os negócios envolvendo ferrovias e empresas telegráficas eram agitados pela atividade de George Jay Gould⁷⁶. Jogando com o controle de algumas empresas telegráficas e ferrovias e com as participações minoritárias em outras – com doses variáveis de pressão pessoal, por meio de jornais por ele controlados, chantagem, boatos e manipulação de cotações –, Gould trocou posições, chegando a ter 30% da *Western Union*, participação que venderia à *AT&T*, em 1909 (ver adiante). Chandler sintetiza a ascensão do grande “barão ladrão” das telecomunicações:

*... After acquiring the Union Pacific, Gould canceled that road's contract with Western Union. He then began to expand the railroad's telegraph subsidiary, the Atlantic & Pacific Telegraph Company, by making contracts with the telegraph subsidiaries of the Baltimore & Ohio and other railroads. He enlarged his system further by obtaining control of the International Ocean Telegraph Company with cable lines to Latin America. By 1878 these moves were enough to frighten Western Union into buying the Atlantic & Pacific at Gould's price. Gould sealed the bargain by offering Vanderbilt, the largest stockholder in Western Union, a controlling share in the Michigan Central if Vanderbilt persuaded the Western Union board to purchase the Atlantic & Pacific... During the next year Gould formed the American Union Telegraph Company and gave its contracts for the telegraph subsidiaries of the roads he controlled in the southwest. He then renewed his alliance with the Baltimore & Ohio, purchased a Canadian company, Dominion Telegraph, and announced plans for building a new transatlantic cable. As the price of Western Union stock once again plummeted under this new attack, Gould began to buy. Soon he was his competitor's largest stockholder. In this position he again convinced Western Union to purchase his American Union at a properly inflated price. He then became the controlling member of Western Union's board*⁷⁷.

⁷⁴ A *US Telegraph* era a menor e em pior situação das três, mas que vinha se recuperando desde que sua presidência fora entregue a William Orton, um ex-*Commissioner of Internal Revenue* em Washington. Por seu desempenho, Orton se tornaria presidente da *Western* por pouco mais de dez anos, cabendo-lhe enfrentar o desafio representado pelo surgimento do telefone, o que fez de uma forma que ainda hoje é objeto de divergência entre os historiadores das telecomunicações. CARLSON (1994) p. 163.

⁷⁵ NONNENMACHER (2001). Entre os sócios da *American* estavam vários dos pioneiros da telegrafia nos EUA, inclusive Morse. (OSLIN (1992) p. 86 e 177.

⁷⁶ Jay Gould, foi um dos maiores *robber barons* e um expoente do vale-tudo empresarial norte-americano da segunda metade do século XIX, em relação a ele, o responsável pela falência fraudulenta da MCI em 2002, B. Ebberts, poderia alegar que cometeu “apenas algumas impropriedades terminológicas e contábeis”, mas isso já é outra história. Sem que se possa acusá-lo de má vontade, OSLIN cita as “ousadas operações” de Gould ao longo de numerosas páginas, com destaque para o capítulo *The Industry Expands and Gould Robs It [sic]*. Efetivamente, trata-se de um personagem que, com pequenas contribuições pontuais alheias, poderia escrever o Código Penal na primeira pessoa.

⁷⁷ CHANDLER (1999) p. 199.

A *Western Union* manteve por décadas o monopólio ou pelo menos um poder de mercado muito próximo da situação de monopólio⁷⁸. Em alguns períodos exerceu efetivamente esse poder, sendo a primeira empresa a estabelecê-lo em condições de mercado com abrangência nacional nos Estados Unidos⁷⁹. Na realidade, entretanto, não foi um monopólio absoluto, já que foi desafiada em mais de uma ocasião, por Gould, como indicado anteriormente, por uma subsidiária da ferrovia *Baltimore & Ohio*⁸⁰ (comprada por Gould em 1887), e em 1881, quando foi fundada a *Postal Telegraph Company*.

A *Postal* recebeu esse nome porque ao ser fundada, os Estados Unidos passavam por um novo período de debate parlamentar sobre o papel do Estado nas comunicações. Infrutiferamente, seus fundadores tentaram, inclusive via projeto-de-lei, assumir parte do tráfego postal e telegráfico oficial⁸¹. Contra ela, a empresa tinha ainda os contratos da *Western Union* com grande parte das ferrovias que operavam entre as principais cidades, o que a forçou a construir a maioria de suas linhas ao longo de estradas⁸².

Apesar dos obstáculos, a participação da *Postal* no mercado oscilou entre 10 e 20%⁸³, e ela se manteve competitiva porque tinha a seu favor o fato de ser controlada pelo poderoso banqueiro John Mackay⁸⁴, também principal acionista da *Commercial Cable Company* (operadora do único cabo submarino norte-americano do Oceano Pacífico) e como tal beneficiada por uma reserva de mercado correspondente ao tráfego para a Ásia e a Oceania. Diante de tal poder de fogo, Gould preferiu um acordo pelo qual as duas empresas poderiam usar os equipamentos da outra⁸⁵.

De qualquer forma, houve um momento em que a maior ameaça ao monopólio da *Western* não provinha dos concorrentes. Os abusos praticados pelos monopólios em outros setores, notadamente no transporte ferroviário, fizeram surgir nos Estados Unidos dos anos 1870 um movimento popular que se tornaria conhecido como *Granger Movement* que, aliado

⁷⁸ *Western Union was the first nationwide industrial monopoly, with over 90% of the market share and dominance in every state* NONNENMACHER (2001).

⁷⁹ ... *Western Union, the company which had a practical monopoly in the telegraph business*. SOLYMAR (1999) p. 100.

⁸⁰ CHANDLER (1999) p. 199.

⁸¹ OSLIN (1992) p. 241.

⁸² A primeira linha da empresa, entre Nova York e Chicago só foi concluída em 1883 porque entre as dificuldades que enfrentou estava o fato de que a *Western* comprou terras no trajeto e negava a autorização para que os postes e fios fossem instalados em suas propriedades. Em 1883, a empresa foi reorganizada, adotando o nome de *Postal Telegraph-Cable Company*, tendo em vista o plano de instalar um cabo transatlântico. Em 1895, tinha 1.067 agências, 117 mil milhas de fios e um tráfego de 12,5 milhões de telegramas OSLIN (1992) p. 237/40.

⁸³ NONNENMACHER (2001).

⁸⁴ Mackay se tornou milionário ao ser um dos três sócios na descoberta de um dos maiores filões de ouro dos EUA – a *Bonanza mine* – da qual foram retirados mais de US\$ 175 milhões em ouro OSLIN (1992) p. 238.

⁸⁵ CHANDLER (1999) p. 200.

a outras organizações similares reivindicaria do Estado uma intervenção reguladora sobre os serviços públicos prestados por empresas privadas. Esta é a origem, cerca de uma década mais tarde, daquela que é considerada a primeira agência reguladora da história, a *Interstate Commerce Commission (ICC)*.

Num plano menos espetacular que o movimento pela regulação dos transportes, a partir dos últimos anos da década de 1860 surgiram propostas de estatização da telegrafia ou pelo menos de regulação do setor por parte do governo, a exemplo do que ocorria em quase todo o mundo, inclusive na Grã Bretanha, onde a telegrafia nacional foi estatizada com resultados que estimulavam os defensores norte-americanos da medida a propor uma legislação semelhante para seu país.

A repercussão da estatização britânica nos Estados Unidos foi detalhadamente comentada, em 1870, pelo diretor dos Telégrafos da Bélgica⁸⁶ J. Vinchent num longo artigo, publicado em oito partes pela publicação quinzenal espanhola *Revista de Telégrafos*. No primeiro trecho, surge como o autor da “*proposta mais completa*” e “*apoiada pelo Departamento de Correios*” de uma intervenção estatal na telegrafia norte-americana um certo “Gardiner G. Hubbard, de Boston”, que forneceu os documentos utilizados por Vinchent. O autor do artigo não tinha como saber quem viria a ser sua fonte de informação⁸⁷. Em geral, nos livros de história das telecomunicações⁸⁸ Hubbard só aparece cerca de cinco a sete anos mais tarde, como “coadjuvante, no papel de pai da adolescente surda-muda Mabel Hubbard”, que logo se tornaria a sra. Alexander Graham Bell⁸⁹.

⁸⁶ O sistema belga era considerado modelo a ser seguido tanto pelos defensores da estatização britânica quanto de uma intervenção do governo, nos Estados Unidos, sendo citado com frequência tanto por Scudamore quanto por Hubbard.

⁸⁷ VINCHENT, J. (1870).

⁸⁸ Entre os consultados para esta tese é o caso de SOLYMAR (1999) e HUURDEMAN (2003). Não é o caso de OSLIN (1992), que menciona o fato ao tratar da tentativa de Hubbard de vender a patente de Bell à Western, em 1877 (ver adiante).

⁸⁹ Mesmo que não se questione o caráter fortuito dessa aproximação, assim como a de Graham Bell com D. Pedro II, não há como deixar de estabelecer uma relação entre a atuação pública de Hubbard na questão do controle estatal sobre a telegrafia – então virtualmente monopolizada pela Western – como uma das razões da má-vontade do presidente dessa empresa, William Orton, em relação ao aparelho de Bell: OSLIN, relatando a busca de Bell pelo apoio da Western, diz (sem mencionar o “passado” de Hubbard) que a atitude inicial foi receptiva. “*Then Orton learned Hubbard was involved and said “Western Union would never take up a scheme which will benefit Mr. Hubbard, who had done so much to injure the company”*”. OSLIN (1992) p. 217. Já CARLSON (1994), que faz uma comparação entre a atuação de Orton e Hubbard para ilustrar sua tese de que o uso final de uma tecnologia é criado ou construído por uma variedade de participantes que podem incluir o inventor original, mas não se limita a ele, resume de forma esclarecedora a história da telegrafia no período e a biografia de ambos. Entretanto, sua afirmação de que Hubbard teria interesse pessoal na criação de uma empresa privada que construiria a rede alternativa à da *Western* e atuando mediante contrato com o Departamento de Correios, mas administrada por ele e por seus associados (CARLSON 1994 – p 171/2) não encontra respaldo no artigo de VINCHENT, que no trecho publicado pela *Revista del Telégrafo* nº 16, de 15/08/1870, reproduz os pontos principais do projeto-de-lei apresentado ao Congresso com base no trabalho de Hubbard.

No momento da estatização, a Grã Bretanha era o único país europeu em que a telegrafia era uma atividade privada. Essa singularidade era tão presente para os analistas da questão que a estatização rapidamente repercutiu nos Estados Unidos, onde o fato de que os britânicos tivessem mudado de sistema foi lembrado como um dos argumentos em favor da adoção de medida semelhante pelo Congresso norte-americano.

A medida tinha apoio do próprio diretor-geral dos Correios, o *Postmaster General*, que, em carta de 09 de janeiro de 1869, encaminhou ao *Presidente da Câmara dos Representantes um estudo elaborado por G. G. Hubbard, Esq.* [abreviatura que designa advogado] *de Boston, relativo à organização de um sistema econômico de telegrafia postal.* Na mesma carta, o *Postmaster General* (não identificado), conforme Vincent, se estende sobre a importância das relações telegráficas, que considera superior à de um serviço postal eficaz e *faz notar que em toda a Europa continental o telégrafo é administrado exclusivamente pelos governos*⁹⁰.

No segundo texto da série, publicado na edição de 15/07/1870 da *Revista de Telégrafos*, Vincent prossegue referindo-se à carta do *Postmaster* no trecho em que diz que a iniciativa não era nova e que em 1866 e 1868 foram apresentados projetos de lei conferindo ao Estado poderes sobre os telégrafos, projetos que não foram aprovados pelo Departamento de Correios por diferentes motivos. Logo adiante, o texto aborda o conteúdo do estudo de Hubbard que, depois de apresentar argumentos operacionais em apoio à sua tese de fusão dos serviços postais e telegráficos com algumas atividades executadas pelas empresas telegráficas em analogia ao transporte de malas postais pelas ferrovias, afirma que ... *o telegrafo, é um interesse demasiado importante para ser deixado exclusivamente entregue à iniciativa privada*⁹¹.

Ao tratar da evolução dos telégrafos nos EUA, Hubbard, segundo o mesmo autor, afirma que esse desenvolvimento envolveu muitos “*especuladores sem princípios*”, muitas empresas quebraram,

*...chegando a ficarem apenas as mais favorecidas, que unindo-se entre si acabaram por constituir um verdadeiro monopólio. Hoje uma só associação, a Companhia Western Union telegraph, transmite mais de nove décimos das correspondências: como não publica suas contas, não se pode fornecer uma estatística exata de seu tráfego*⁹².

⁹⁰ VINCENT, J. (1870) p. 114. [tradução minha]

⁹¹ VINCENT, J. (1870). p. 162/3. [tradução minha]

⁹² VINCENT, J. (1870). p. 179. [tradução minha] VINCENT ressalva que no final de 1869 as contas foram publicadas.

Hubbard denunciava, então a manipulação das tarifas em função de aspectos competitivos sem relação com custos, o que, á época, era uma queixa comum em relação às ferrovias⁹³. Depois do ataque direto à *Western*, Hubbard fazia considerações sobre as conseqüências econômicas das práticas monopolistas, entre as quais o sobreinvestimento, a sobrecapitalização, o sobrefaturamento sobre uma base deprimida de utilização da capacidade instalada etc. fenômenos que acompanharam a evolução das telecomunicações nos Estados Unidos ao longo do século XX, em particular sob o monopólio do sistema Bell⁹⁴.

A despeito das tentativas de empresas como a *Postal* e das propostas legislativas⁹⁵, a rigor o poder da *Western* só seria abalado com o surgimento da telefonia, como se verá adiante. A parte final do artigo de Vincent destacava pontos do Relatório da administração da *Western* apresentado aos acionistas em 13 de julho de 1869, a empresa possuía 3.469 agências abertas ao público, 83.827 km de linhas e 103 cabos submarinos e dados de balanço indicando dividendos de 10% sobre o capital nominal, mas ressaltando que esse capital era resultado da fusão sucessiva de muitas empresas e que grande parte das receitas se destinava à construção de novas linhas, a aquisições e à amortização da dívida⁹⁶.

A natureza estatal intrínseca da telegrafia estava tão difundida à época que ao encerrar a redação de seu artigo sobre o debate a respeito da intervenção do Estado na telegrafia nos Estados Unidos, em janeiro de 1870, o diretor dos Telégrafos da Bélgica minimizou a derrota do projeto de Hubbard no Congresso, considerada uma proposta intermediária entre a

⁹³ VINCHENT, J. (1870). p. 179. [tradução minha]

⁹⁴ VINCHENT, J. (1870). p. 179

⁹⁵ O projeto apoiado por Hubbard não chegou a ser aprovado (foi aprovado por unanimidade pela Comissão de Correios e Estradas do Senado em março de 1869, mas rejeitado pela comissão da Câmara – VINCHENT, J. (1870). p. 203. Apesar disso, segundo CARLSON, ele nunca abriu mão de sua crença na necessidade de um sistema telegráfico alternativo e, ao invés disso, buscou outras formas de forçar a *Western* a mudar e teria visto em Graham Bell o instrumento para isso. Pouco depois de iniciar o namoro com a filha de Hubbard, Bell teria contado a ele sobre seus experimentos que então estavam dirigidos ao desenvolvimento de um sistema que permitiria a transmissão simultânea de múltiplas mensagens telegráficas, que se distinguiam entre si pelo tom. CARLSON (1994) p.173/4. Na edição de 1º de setembro de 1870, Vincent reproduziu trechos do parecer da Comissão de Correios e Estradas da Câmara recomendando a rejeição do projeto, apreciado juntamente com outros sobre assuntos correlatos. Entre sofismas, o parecer afirma que *dois sistemas de telegrafia, público um e privado o outro, não podem funcionar juntos. As atribuições do Governo são essencialmente exclusivas; quando assume formalmente um serviço, como próprio para ser explorado por ele, os interesses privados devem ser excluídos da exploração de seu serviço, como ocorre com o Correio*. O documento rejeita a comparação com a Bélgica (e a Suíça) com o curioso argumento de que naquele país, o Estado controla os correios, telégrafos e ferrovias (Vincent observa que a participação do Estado na quilometragem ferroviária é minoritária – cerca de 25%) *com eficácia e economia, dentro de seu limitado território. Os resultados obtidos por esse país excepcional não podem, pois, servir de guia nem exemplo para os Estados Unidos*. [tradução minha]. A comissão apresentava dados sobre o tráfego e os resultados das operações belgas apontando déficit. Os números foram contestados por Vincent, segundo o qual haveria pequeno lucro. VINCHENT, J. (1870). p. 203/8

⁹⁶ Com o vencimento das patentes originais e o estabelecimento do monopólio da *Western*, ocorrera uma consolidação da tecnologia empregada. Em conseqüência, VINCHENT, J. (1870). p. 241

manutenção do caráter privado da atividade e a solução mais radical representada por sua total estatização.

*A compra das atuais linhas telegráficas, solução radical diante da qual não retrocederam nem o governo nem a legislatura da Grã Bretanha, se prepara seguramente na Grande República Americana para um futuro mais ou menos distante, quaisquer que sejam as decisões do Congresso sobre as medidas de transição propostas*⁹⁷.

Embora Bell tenha patenteado seu telefone, em 1876, portanto apenas dez anos após a constituição do monopólio da *Western*, por décadas telegrafia e telefonia seriam complementares: o grande mercado da telegrafia era o da transmissão de mensagens interurbanas enquanto a telefonia esbarrava no problema da atenuação, que inviabilizava as comunicações de longa distância e só seria superado vários anos depois. Com isso, o número de mensagens transmitidas pela *Western* passou de 5,8 milhões, em 1867, para 63,2 milhões, em 1900, enquanto o preço médio das mensagens caía de US\$ 1.09 para US\$ 0,30 que ainda assim asseguravam um lucro líquido de 30 a 40%. Nesse mesmo ano, 97% das receitas das empresas de telefonia provinham de serviços locais⁹⁸.

Entre 1900 e 1930, as receitas da empresa continuaram crescendo, mas mais lentamente do que as obtidas pelas empresas telefônicas⁹⁹. A introdução do teletipo pela *AT&T*, em 1931¹⁰⁰, representou um duro golpe para a *Western*, mas o declínio irreversível só viria a partir de 1945, quando o número de mensagens de todas as empresas dos Estados Unidos ultrapassou os 236 milhões e a empresa absorveu a desafiadora *Postal* (depois de ter incorporado 540 companhias telegráficas ao longo de sua história). Ainda assim, por mais 20 anos o telégrafo encontrou sustentação nas mensagens intercontinentais, já que o primeiro cabo telefônico transatlântico entrou em operação em 1956¹⁰¹.

Em 1989, a *Western* iniciou os serviços de transferência de dinheiro no qual se especializaria nos anos seguintes, mas manteve o serviço de telegramas como atividade secundária até 27 de janeiro de 2006, quando anunciou o fim desse serviço, que em 2005

⁹⁷ VINCHENT, J. (1870). p. 241 [tradução minha]

⁹⁸ NONNENMACHER (2001).

⁹⁹ GOLDIN (1947).

¹⁰⁰ A *AT&T* iniciou o serviço de teletipo para informações financeiras em novembro de 1931. Por décadas, o equipamento, que permitia enviar e receber mensagens telegráficas que eram impressas em bobinas de papel da largura de uma folha de ofício, a um custo inferior que o da telefonia, foram utilizadas por clientes governamentais e privados de todo o mundo. Eram as máquinas utilizadas, por exemplo, para a distribuição de notícias por agências como *Reuters*, *Associated Press* etc.

¹⁰¹ ITU (1965) p. 101. Entre 1960 e 1970, o número de mensagens telegráficas nos Estados Unidos caiu de 124,3 milhões para 69,7 milhões. NONNENMACHER (2001).

transmitiu 20.000 mensagens ao preço de US\$ 10 cada¹⁰². Em 1994, a empresa foi adquirida pela *First Financial Management Corporation*¹⁰³.

Ironicamente, o anúncio foi feito num comunicado “telegráfico”, de menos de três linhas, no site da empresa¹⁰⁴, sendo ignorado por alguns dias até que a *Associated Press* distribuiu a notícia complementando-a com comentários e informações sobre a história da telegrafia. No Brasil, onde o serviço de telegrama segue sendo prestado pelos Correios¹⁰⁵, o fim do serviço nos Estados Unidos só foi noticiado por um grande jornal – O Estado de S. Paulo – ainda assim, no dia 26 de fevereiro¹⁰⁶, quase um mês após o anúncio oficial, o que significa que se a notícia tivesse sido enviada por correio marítimo teria chegado antes ao eventual leitor.

1.3.3 - O Telégrafo Ganha o Mundo

Como indicado na introdução, nesta tese foi descartada a possibilidade de que este capítulo fosse uma síntese histórica das telecomunicações. O desenvolvimento das diversas tecnologias é abordado em relação aos países nos quais ocorreram aspectos relevantes para a compreensão da evolução das telecomunicações no plano internacional e para Argentina e Brasil em particular. É por esse motivo que a história das telecomunicações na Grã Bretanha e nos Estados Unidos predominam neste texto.

Na Europa continental, o telégrafo óptico só lentamente deu lugar ao elétrico. A razão disso estaria no fato de que embora franceses, alemães e suecos tenham sido responsáveis por algumas das invenções indispensáveis ao desenvolvimento do telégrafo elétrico, as patentes críticas couberam a ingleses e americanos. Além disso, teriam sido importantes fatores como o desenvolvimento das ferrovias inglesas e norte-americanas, e o caráter privado das primeiras linhas em ambos os países, em contraposição aos países continentais, onde a

¹⁰² WASHINGTON POST (2006).

¹⁰³ WESTERN UNION (s.d.) e WIRED (2006) *A First Financial Management Corporation*, por sua vez, fundiu-se no ano seguinte com a *First Data Corporation*.

¹⁰⁴ WESTERN UNION (2006).

¹⁰⁵ O serviço consiste na transmissão de mensagens encaminhadas pelo usuário pessoalmente numa agência ou por telefone. O texto é transmitido eletronicamente, impresso no local de destino e entregue pessoalmente ao destinatário. No caso de telegramas internacionais, a tabela em vigor em fevereiro de 2006 (vigente desde 01/10/2004) previa uma tarifa mínima de R\$ 3,71 para as 7 palavras iniciais e R\$ 0,53 por palavra adicional. CORREIOS (s.d.).

¹⁰⁶ ROBERTS (2006).

telegrafia foi encarada de uma perspectiva estratégica e militar, que excluía as aplicações privadas¹⁰⁷. Essa circunstância contribuiu para que a telegrafia continental nascesse estatal.

Confirmando a tese de Wheatstone e Cook, a partir de meados do século XIX, na Europa e nos Estados Unidos, trilhos e fios avançariam juntos, ampliando o tráfego de pessoas, mercadorias e no que diz respeito ao telégrafo, de informações, tornando-se os meios de transporte e de telecomunicações mais importantes, no caso dos trens, em terra; no caso dos telégrafos até onde não chegavam nem os trens, nem os navios. Não foi assim em todo o mundo. Em muitos países – inclusive na Argentina e no Brasil, com se verá no Capítulo 3 – enquanto a implantação das ferrovias seguia uma lógica econômica, em geral ligando as regiões produtoras de mercadorias exportáveis aos portos, a maioria das linhas telegráficas nacionais obedecia a uma lógica estratégica que encarava a telegrafia como recurso estatal com fins militares, policiais ou de administração territorial.

Até meados do século XIX, mesmo na Europa continental, as linhas telegráficas, assim como as ferrovias, eram estritamente nacionais. Chegavam às fronteiras, mas não as transpunham, ainda que não houvesse animosidade entre os estados vizinhos. As mensagens, assim como os passageiros, tinham que “passar pelo controle de imigração”¹⁰⁸. Fronteiras não eram os únicos obstáculos a serem transpostos. Mesmo nacionalmente havia um problema que afetava por igual a ferrovias, telégrafos e às sociedades como um todo à medida que os intercâmbios de todo o tipo se intensificavam e se tornavam mais rápidos: o das horas oficiais, que variavam de região para região ou mesmo de cidade para cidade.

A expansão das relações econômicas internacionais – basicamente o comércio, mas também os fluxos de capital, em especial a partir da segunda metade do Século XIX – implicava necessariamente na coordenação das referências de tempo e espaço. A questão de espaço implicava na ampliação das redes de agentes e representantes (que existiam desde o desenvolvimento do capitalismo comercial nas cidades-estado italianas¹⁰⁹) e de rotas regulares entre os territórios envolvidos. A coordenação das referências de tempo tornava-se necessária na medida em que a possibilidade técnica de transportar mercadorias e viajar a distâncias relativamente longas num curto período de tempo de se comunicar a distâncias ainda maiores num prazo até então inimaginável.

¹⁰⁷ MACSKASI, Zsolt e NIXT, Joshua (2000) p. 7/8.

¹⁰⁸ Em 1852, uma estação ferroviária comum foi estabelecida na fronteira da França com o Grão-Ducado de Baden. Ali, enquanto os passageiros faziam os trâmites de documentos, um funcionário francês recebia as mensagens telegráficas, as transcrevia e as passava a um telegrafista do país vizinho, do outro lado da mesa, que a trazia para o alemão e a reenviava pela linha telegráfica nacional ITU (1965) p. 45.

¹⁰⁹ Sobre a evolução da correspondência comercial a partir do século XIII ver BRAUDEL (1998 a) p. 359/63.

A importância da padronização da hora para a eficiência e segurança das ferrovias é bastante evidente. Suas implicações, entretanto, vão muito além disso, tendo desempenhado um papel significativo na organização da vida na Era Vitoriana. Sua adoção representou um desafio político e tecnológico cuja superação só foi possível graças ao uso do telégrafo para a transmissão da hora registrada pelo Observatório de Greenwich¹¹⁰.

No final da primeira metade do século XIX, os principais países europeus haviam constituído seus sistemas nacionais de telegrafia elétrica, de um modo geral, por iniciativa ou sob controle estatal. Como já indicado, inicialmente eram sistemas isolados, num momento em que as relações comerciais estavam em expansão, o que implicava em transportes e comunicações internacionais mais intensas e rápidas. Ao se tornarem redes nacionais e à medida que deixavam de ser instrumentos administrativos, abrindo-se ao serviço público, o modelo adotado foi o britânico, com a telegrafia vinculada aos Correios, dando origem ao que seria conhecido como modelo PTT, após a incorporação da telefonia.

¹¹⁰ Na Grã-Bretanha, a padronização nacional da hora começou em 1840, quando a *Great Western Railway* adotou a hora de Londres para suas operações, sendo imitada pelas demais ferrovias nos anos seguintes até que a hora estabelecida pelo Observatório Real de Greenwich e transmitida para a capital inglesa se tornasse obrigatória em todo o território das ilhas britânicas, em 1880 - um relato pormenorizado do processo de sincronização da hora oficial por meio dos telégrafos está em MORUS (2000). Nos Estados Unidos, as ferrovias também lideraram o processo de padronização da hora, cujo número foi reduzido gradualmente até que, em 1883, foi adotado um sistema que reduzia de 100 para 4 fusos horários, baseado na proposta do engenheiro ferroviário canadense Sanford Fleming. O mesmo Fleming foi o autor da proposta de divisão do mundo em 24 fusos horários com a hora zero identificada com a do meridiano de Greenwich. Esse padrão foi adotado internacionalmente na Conferência Internacional do Meridiano (*The International Meridian Conference*), em Washington, em outubro de 1884, com a participação de 41 delegados de 25 países e aprovado por 22 votos a 1 (San Domingo [República Dominicana]) e com a abstenção da França e do Brasil. O Brasil reconheceu o sistema em 1913, quando o Observatório Nacional foi encarregado de estabelecer a Hora Legal Brasileira. Greenwich 2000 (s.d. - a); Portal do Astrônomo (s.d.); ASSOCIAÇÃO JUVENIL DE CIÊNCIAS (s.d.); Greenwich 2000 (s.d. - b); REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (1913 - a), REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (1913 - b).

1.4 - A TELEGRAFIA INTERNACIONAL

1.4.1 - Os Primeiros Cabos Submarinos

A telegrafia ainda estava longe de ter uma cobertura nacional na Grã Bretanha e nos Estados Unidos quando começou a se expandir internacionalmente. Num indício de que o negócio era promissor, em meio à intensificação da concorrência nos mercados nacionais dos países pioneiros ocorreu o estabelecimento de linhas em outras nações, a princípio com a integração entre duas redes nacionais era feita por meios tradicionais (transporte físico das mensagens entre os pontos mais próximos das duas linhas¹¹¹). Posteriormente, quando já era possível a conexão direta, as barreiras políticas continuaram a exigir que a mensagem fosse transcrita e censurada na fronteira antes de ser novamente remetida no país vizinho. Só mais tarde surgiram as conexões diretas e as empresas especializadas na telegrafia internacional.

Na Grã Bretanha, não era preciso ir muito longe para esgotar as possibilidades da telegrafia terrestre. Lá, a comunicação internacional implicava necessariamente em implantar linhas submarinas, o que envolvia problemas técnicos relacionados ao isolamento dos fios¹¹². A barreira foi superada em 1851, quando foi instalado o primeiro cabo submarino entre a Inglaterra e a França¹¹³, seguido de outro, no ano seguinte, ligando a Irlanda a Gales e à Escócia.

¹¹¹ Essa era a atividade de Paul Julius Reuter (nome que adotou em substituição ao de Israel Beer Josaphat, ao se converter ao cristianismo), o criador da agência de notícias *Reuters*, até hoje em operação. Por meio de pombos-correio e eventualmente cavalos, ele fazia a conexão entre a rede prussiana e a belga – entre Aachen e Bruxelas, numa distância de 150 km – (antes disso ele trabalhara em Paris, como tradutor da agência *Havas*, a primeira agência noticiosa do mundo, criada em 1832). Na iminência de ter seu negócio arruinado pela construção da interligação telegráfica entre as duas linhas, recebeu do encarregado pela obra, Werner Siemens, a sugestão de que mudasse de ramo, especializando-se na distribuição de notícias via telégrafo. Foi o que fez e em 1851 fundou, em Londres, a agência que leva seu nome até hoje. HUURDEMAN (2003) p. 88.

¹¹² A solução que prevaleceu à época foi o revestimento dos fios com *Gutta Percha*, um produto obtido a partir do latex, semelhante à borracha, embora menos elástica, mas mais plástica ao longo do tempo e sob pressão. Ao tempo da instalação dos primeiros cabos submarinos, a principal fonte de *Gutta Percha* eram os territórios controlados pelos britânicos no sudeste asiático, o que foi crucial para que dominassem a produção de cabos submarinos nos primeiros tempos da telegrafia HUGILL (1999) p. 29. Durante anos, os cabos necessários a linhas em instalação em condições mais complexas, como os cabos transatlânticos e os destinados ao projeto de ligação entre os Estados Unidos e a Europa, passando pelo Estreito de Behring e pela Sibéria, foram encomendados a fabricantes britânicos. HUURDEMAN (2003) p. 131/6 e OSLIN (1992) p. 139 e 165/73.

¹¹³ O primeiro cabo no Canal da Mancha foi instalado em 1850, mas só transmitiu umas poucas mensagens. Um cabo mais duradouro começou a funcionar em 25 de setembro de 1851 OSLIN (1992) p. 158. HEADRICK (1991) p. 158, dá detalhes técnicos dos cabos do Canal da Mancha, mas afirma, sem indicar fonte, que a primeira tentativa de transmissão telegráfica sob a água “parece” ter ocorrido no Rio Hooghly, em Calcutá, em 1839, no mesmo ano, portanto, em que Wheatstone e Cooke iniciavam a telegrafia terrestre e cerca de 5 anos antes de

Em 1853, os cabos ingleses chegaram à Dinamarca e à Bélgica¹¹⁴ e cinco anos mais tarde, a *Electric and International Telegraph Company*¹¹⁵ já exibia uma tabela de preços que ia da tarifa menor para mensagens de 20 palavras enviadas a uma distância de até 50 milhas, aos telegramas mais caros, os destinados a Constantinopla¹¹⁶.

Vencidos os obstáculos menores à telegrafia internacional, colocava-se o desafio da instalação de cabos submarinos de longa distância e a grandes profundidades. Nesses casos, as dificuldades por terra, cruzando regiões inóspitas e/ou povoadas por povos “pouco inclinados a esse tipo de inovação” eram quase tão grandes quanto as representadas pelos abismos oceânicos. As primeiras tentativas de ligar a América do Norte à Europa ocorreram em 1858. Depois de algumas tentativas fracassadas, o cabo da *Atlantic Cable Company*, organizada pelo empresário nova-iorquino Cyrus Field, foi inaugurado com mais uma mensagem pomposa¹¹⁷ em agosto e funcionou até 20 de outubro daquele ano, depois de transmitir apenas 732 mensagens¹¹⁸.

Em 1857, uma rebelião indiana contra a dominação britânica foi rapidamente sufocada em grande medida graças à rapidez das comunicações telegráficas terrestres do governo colonial. Isso alertou o governo britânico para a viabilidade da telegrafia, levando à decisão de apoiar (inclusive financeiramente¹¹⁹) as iniciativas privadas de estabelecer ligações telegráficas entre as ilhas britânicas e a Índia, intercalando trechos terrestres e submarinos. A tecnologia submarina, entretanto, ainda estava longe de estar dominada e o cabo não chegou a transmitir uma mensagem sequer, deixando um prejuízo para o governo londrino de £ 800.000¹²⁰.

A Guerra Civil nos Estados Unidos contribuiu para que somente após oito anos a comunicação telegráfica entre os dois lados do Atlântico fosse restabelecida. As negociações

Morse, o que parece pouco provável. Essa experiência pioneira não é mencionada pelo mesmo autor em texto posterior – HEADRICK (1988).

¹¹⁴ HUURDEMAN (2003) p. 87.

¹¹⁵ Em 1855, a *Electric Telegraph Company* fundiu-se com a *International Telegraph Company*. MACSKASI, Zsolt e NIXT, Joshua (2000) p. 5.

¹¹⁶ SOLYMAR (1999) p. 60.

¹¹⁷ *Europe and America are united by telegraph. Glory to God in the highest, on earth peace goodwill toward men*. OSLIN (1992) p. 170.

¹¹⁸ OSLIN (1992) p. 172. Segundo HUURDEMAN (2003) p. 132, os problemas surgiram em 3 de setembro. Ele concorda com o primeiro autor quanto à causa: para aumentar a intensidade do sinal, o operador em Valentia, na costa da Irlanda elevou a voltagem prevista para 600 v a 2000 v. Isso teria danificado o isolamento. O número total de mensagens varia substancialmente conforme a fonte, oscilando entre 271 e 732, observa HUGILL (1999) p. 31. Conforme HEADRICK (1981) p. 158, uma das mensagens era uma contra-ordem, cancelando o envio de dois regimentos britânicos do Canadá para a Índia. Isso teria representado uma economia de £ 50.000 ao Governo Britânico.

¹¹⁹ O governo garantiria dividendos de 4,5% ou £ 36.000 por ano durante meio século, segundo HEADRICK (1988) p. 100.

¹²⁰ HEADRICK (1988) p. 99/100.

começaram ainda durante os combates, em 1862, quando Cyrus Field obteve o apoio do presidente Lincoln para a nova tentativa, ao mesmo tempo em que a *Western* tratava de chegar à Europa pelo sentido oposto, construindo uma linha entre a Costa Leste dos Estados Unidos e a Rússia e passando pelo Alaska e a Sibéria. Devido a esse projeto alternativo, Field teve dificuldade de reunir o capital necessário para a nova tentativa transatlântica, principalmente em seu país, embora recebesse aportes do Governo Britânico, da administração da Terra Nova e de investidores ingleses.

O projeto da *Western* foi iniciado depois dos sucessivos fracassos, em 1857/8 do cabo transatlântico. Estimulado pelo aventureiro Perry McDonough Collins, Hiran Sibley obteve a aprovação do Congresso dos Estados Unidos para uma dotação de US\$ 50.000, mas devido à Guerra Civil, o capital necessário só foi reunido em 1864. Apesar das dificuldades, a implantação da linha avançou com sucesso e no início de 1866, parecia que venceria o projeto transatlântico na corrida para a Europa, com Sibley tendo participação decisiva, nesse meio tempo, na negociação com o governo czarista que resultou na compra do Alaska pelos Estados Unidos¹²¹. A construção da linha, entretanto, foi suspensa em fevereiro de 1867, exatos sete meses depois da inauguração do cabo transatlântico. O projeto perdera importância para a *Western Union*, que em 12 de junho de 1866 (um mês e meio antes do início das transmissões entre os dois lados do oceano), havia comprado a *American Telegraph Company*, detentora das operações terrestres da linha transatlântica.

O significado econômico da ligação telegráfica transatlântica é analisado no próximo capítulo. É importante ressaltar, porém, alguns aspectos do esforço para a sua concretização, pois representaram uma inovação no negócio de telecomunicações. Não contanto com grande respaldo financeiro nos Estados Unidos, Cyrus Field procurou outros investidores, recebendo o apoio, em 1864, do capitalista londrino Thomas Brassey.

Ciente das dificuldades técnicas¹²², que também haviam levado ao fracasso as primeiras tentativas de estabelecimento de um cabo submarino entre a Grã Bretanha e a Índia, além das financeiras, Brassey atraiu para a *Atlantic Cable Company* a John Pender¹²³, um membro milionário do Parlamento, empresário têxtil e acionista da principal empresa telegráfica britânica, e especialistas no assunto, entre os quais R. A. Glass, sócio da *Glass, Elliot & Company*, fabricante de cabos. Hugill, que analisa o desenvolvimento das

¹²¹ OSLIN (1992) p. 137/55 faz um relato detalhado do projeto e das negociações para a compra do Alaska por US\$ 7,2 milhões. HUURDEMAN (2003) baseia-se no relato de OSLIN.

¹²² Um relato sintético do problema tecnológico é apresentado por HEADRICK (1988) p. 98/9 e 102/4.

¹²³ Pender fez fortuna com têxteis e antes de aderir à *Atlantic* era acionista da *English and Irish Magnetic Company* (que controlava parte da telegrafia nas ilhas britânicas. HUURDEMAN (2003) p. 135/6.

telecomunicações sob a perspectiva geopolítica, faz observações importantes sobre a participação majoritária de investidores britânicos no cabo transatlântico e sobre as consequências disso.

Most of the major investor in Pender's companies would come, like Pender himself, from the textile industry... This should not be surprising since the textile industry was the first truly international industry. By the mid-1800s most of the world's cotton was being grown in the slaves states of the American south, warehoused in the great British cotton port of Manchester, spun and woven in the textile towns of Lancashire and around Glasgow, and marketed worldwide¹²⁴.

O fato de que o projeto de instalação do cabo tenha começado ainda durante a Guerra Civil tem implicações, portanto, de ambos os lados do Atlântico. Do lado norte-americano, além da aposta da *Western Union* no cabo via Império Russo, havia o comprometimento financeiro no conflito. Do lado britânico, as incertezas geradas pela guerra aumentavam ainda mais a necessidade de informações relacionadas ao abastecimento de algodão e de outras matérias primas.

Ao mesmo tempo em que se tratava de instalar o cabo transatlântico, outros investidores britânicos tratavam de estabelecer uma ligação telegráfica submarina com a Índia que representasse uma alternativa à linha terrestre que cruzava o Império Otomano, o que acarretava uma série de desvantagens, das tarifas, às falhas e atrasos nas transmissões, além da vulnerabilidade do conteúdo das mensagens¹²⁵. O projeto foi mais um empreendimento de Pender, que constituiu a *British Indian Submarine Telegraph Company* em 1869 e inaugurou o serviço em julho do ano seguinte.

A superação dos problemas técnicos passava por questões tão diversas quanto um maior conhecimento da topografia submarina, um avanço na tecnologia de produção dos cabos propriamente ditos e de lançamento dos mesmos. Implicava também numa logística e numa engenharia financeira sofisticadas. Com isso, a atividade se converteu na versão vitoriana de empreendimento de alta tecnologia e exigindo elevada capitalização das empresas envolvidas, o que implicava necessariamente em concentração. O Reflexo desse desafio foi a fusão, promovida em 1864 por Pender entre a *Gutta Percha Company* e a *Glass, Elliot & Company* criando a *Telegraph Construction and Maintenance Company (T.C&M., ou Telcon*, como seria mais conhecida), da qual se tornou presidente e levando para o grupo

¹²⁴ HUGILL (1999) p. 32.

¹²⁵ A insatisfação com a linha otomana levou o empreendedor alemão Siemens a construir uma linha para uso britânico passando pela Prússia, pela Rússia e pela Pérsia. Essa linha foi inaugurada em janeiro de 1870 e permitiu que as mensagens entre a Grã Bretanha e a Índia chegassem ao seu destino em pouco mais de 6 horas, contra um dia e seis horas, da concorrente otomana. HEADRICK (1988) p. 101.

de controle na *Atlantic Cable Company* a Glass e o ex-sócio da *Gutta Percha*, John Catterton¹²⁶.

Quando a tecnologia de produção dos cabos alcançou o nível necessário, restava um problema: os cabos fabricados para o projeto transatlântico eram demasiado pesados para os navios instaladores então existentes. A solução foi ressuscitar e reformar o *Great Eastern*, um imenso navio misto (o maior já construído até então, movido a vela e vapor com roda de pás na lateral), que estava desativado devido a constantes problemas.

Operando para a *Telcon* o navio seria utilizado para a instalação de diversos cabos submarinos de longa distância ao longo da década seguinte¹²⁷ numa atividade dominada por empresas britânicas até o início do século XX. Em 1904, dos 41 navios especializados na instalação de cabos existentes no mundo, 28 eram britânicos, cinco franceses e oito pertenciam a outros seis países¹²⁸.

Ao longo das últimas três décadas do século XIX, a malha de cabos telegráficos submarinos se expandiu aceleradamente, impulsionada tanto pelo tráfego comercial quanto pelas preocupações geopolíticas e estratégicas das principais potências mundiais, então envolvidas numa crescente disputa interimperialista. Somente os cabos britânicos (privados em sua maioria, mas incluindo os estatais) ultrapassavam o comprimento de 140 mil milhas e representavam mais de 60% da rede mundial¹²⁹.

¹²⁶ HUURDEMAN (2003) p. 136.

¹²⁷ Segundo a *Cable & Wireless*, empresa que resultou da série de fusões e incorporações a partir da *Atlantic Cable Company*, o navio deixou de operar em 1872. CABLE & WIRELESS (s.d.)

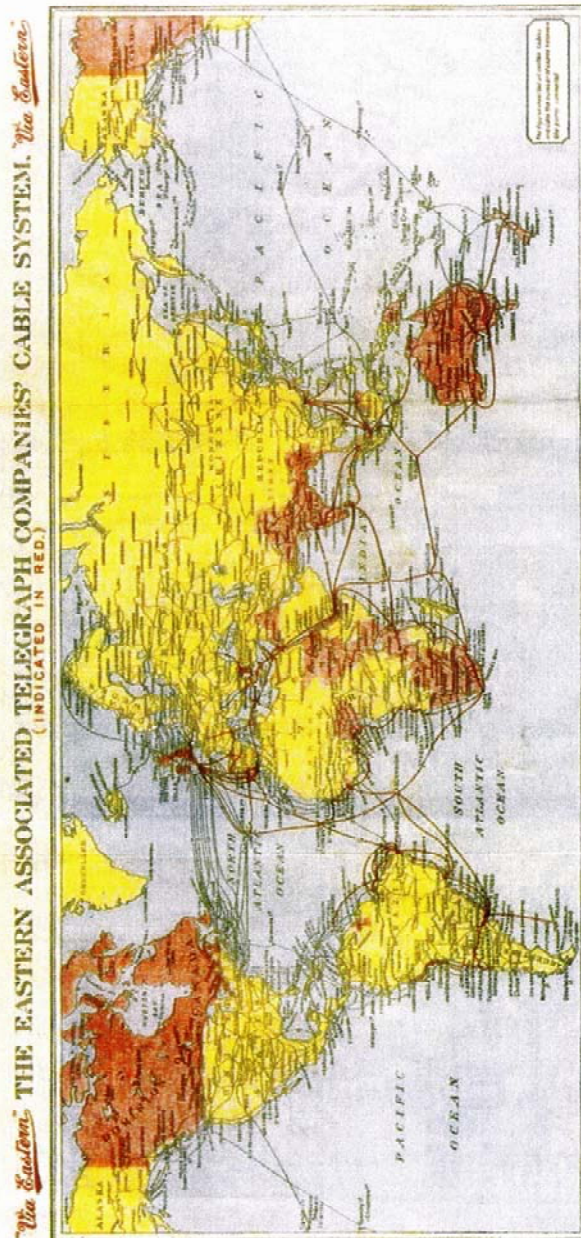
¹²⁸ Esses dados são mencionados por HUGILL (1999) p. 30, citado HEADRICK (1988) que, por sua vez cita como fonte KENNEDY (1971) o qual não faz menção à fonte.

¹²⁹ KENNEDY (1971) p. 739/40.

Mapa No. 1: A rede mundial de cabos e os cabos da Eastern

Fonte: GLOVER, Bill. *The Evolution of Cable & Wireless, Part 3.*

Disponível em: <http://atlantic-cable.com/CableCos/CandW/EATC/index.htm#amazon>



Resultado da fusão de diversas pequenas empresas de telegrafia internacional com a *Eastern Telegraph Company* e com a *Eastern Extension Australasia & China Telegraph Company*, todas controladas pelo grupo liderado por John Pender, detentor da maioria das ações da *Eastern*, a *Eastern & Associated Telegraph Companies* controlava a rede *All Red* (ligando os territórios integrantes do Império Britânico – em vermelho no mapa), sendo a maior multinacional do século XIX¹³⁰.

A *Eastern Telegraph Company*, controlada por Pender, deu origem à *Eastern & Associated Telegraph Companies* após as fusões com as demais empresas do grupo no final do século XIX, mantendo esse nome até a formação da *Imperial and International Communications Limited*, com a fusão com a empresa de radiotelegrafia controlada por Marconi, em 1929¹³¹.

Até o final da década de 1920, a *Eastern* dominava a rede de cabos submarinos, controlando as linhas mais rentáveis, muitas vezes em regime monopolista e praticando as tarifas que essa condição permitia ou exigindo subsídios ou garantias de fluxo ou de rentabilidade como condição para reduzi-las. Esse privilégio, muitas vezes visto como abusivo nas colônias ou domínios britânicos era tolerado pelo governo imperial, não apenas em nome dos princípios liberais, mas também como parte da combinação de interesses. Em consequência, os dividendos pagos pela *Eastern* aos seus acionistas nunca caíram abaixo dos 6,75% ao ano no período compreendido entre 1873 e 1901¹³².

Headrick sustenta corretamente que havia relações causais entre o desenvolvimento da tecnologia dos cabos telegráficos e a ordem imperial e que essas relações causais se davam em ambos os sentidos. Para esse autor, a complexidade da história dos cabos telegráficos não impede que se identifiquem três fases:

*In the first the world cable network was laid, a technical and economic achievement. Once it was in place, a period of international distrust and rivalry began, putting the lie to those who believed that better communications would lead to world peace and harmony. Finally a new technology – the wireless lifted the burden of suspicion from the cable networks*¹³³.

¹³⁰ CABLE & WIRELESS (s.d.) *Family Tree*. Mapa disponível em GLOVER (2006). Informação sobre o porte da *Eastern* em HUURDEMAN (2003) p. 137/8.

¹³¹ CABLE & WIRELESS A HISTORY (s.d.) *Eastern and Associated Telegraph Companies*.

¹³² Esse percentual pode parecer módico atualmente. Para a época, entretanto, era suficiente para gerar muitos protestos, especialmente em relação aos subsídios governamentais conferidos à empresa, conforme KENNEDY (1971) p. 738/9.

¹³³ HEADRICK (1988) p. 98.

As fases apontadas por Headrick não são estanques. Sua delimitação é feita em função da característica dominante, não significando que, por exemplo, o desenvolvimento tecnológico tenha se estancado após a primeira fase. Pelo contrário. Ao longo da segunda metade do século XIX, se tornou um empreendimento de alta tecnologia, constantemente aperfeiçoado, ainda que até meados da década de 1860, as inovações estivessem concentradas na tecnologia de produção e instalação dos cabos e a partir de então e até por volta de 1900, os aperfeiçoamentos se concentrassem na tecnologia de transmissão¹³⁴.

O fato de que o pólo dinâmico tenha sofrido o deslocamento indicado não significa que as vantagens competitivas britânicas da primeira fase tivessem desaparecido. Ainda que num eventual conflito armado o sistema de patentes ficasse em suspenso, nenhum hipotético inimigo britânico – nem sequer todos os demais países juntos – dispunha da capacidade instalada do império para produzir cabos e equipamentos, instalar e manter as linhas em funcionamento¹³⁵. Mesmo as fontes de resina (Gutha Percha), indispensáveis ao isolamento dos fios, eram virtual monopólio britânico¹³⁶.

A tomada de consciência de seu poderio telegráfico levou a Grã Bretanha a elaborar planos de combate específicos para a questão da telegrafia em 1898 e em 1911, detalhadamente examinados por Kennedy¹³⁷. As informações constantes de ambos os documentos representam uma radiografia do sistema telegráfico internacional tanto no que se refere à hegemonia britânica quanto à situação dos demais países e suas conexões telegráficas. O relatório de 1898 trabalhava com um cenário mais complexo em que França e Estados Unidos, por exemplo, poderiam ser os inimigos.

No estudo de 1911, quando os jogos de guerra já identificavam a Alemanha e seus aliados como principal antagonista, foi feito um levantamento de quantos cabos os inimigos teriam que cortar para isolar pontos nevrálgicos da rede britânica¹³⁸:

¹³⁴ HEADRICK (1988) p. 103.

¹³⁵ Nenhum país com capacidade industrial no setor rivalizava com a Grã Bretanha em termos de tecnologia e *know how*, produção de equipamentos e insumos, tamanho e capacidade da frota. Nenhum país tinha condições, por exemplo, de concertar cabos situados a uma profundidade de 2.700 braças (4.932 m), como ocorreu com o cabo rompido na Guerra do Pacífico entre Peru e Chile. KENNEDY. p. 741.

¹³⁶ Sob esse aspecto o desenvolvimento de um isolante sintético mais adequado ao revestimento de cabos com maior capacidade, ocorrido em 1933 não alterou a situação porque o novo material provinha da empresa britânica *Imperial Chemical Industries Ltd.* BAGLEHOLE (1970) p. 32.

¹³⁷ KENNEDY (1971).

¹³⁸ Alguns dos pontos indicados eram estações telegráficas intermediárias de cabos ligando as ilhas britânicas à Índia e à Austrália (Gibraltar, Malta Egito e Aden, por exemplo). Não é difícil perceber que esse quadro evidencia que à época já era virtualmente impossível isolar a Grã Bretanha. Tentar cortar tantos supunha a disponibilidade de recursos (navios, unidades de comandos e técnicas) e o risco de perdas já que o setor mais vulnerável de muitos desses cabos estavam bem protegidos militarmente, além da capacidade de qualquer outro país. Além disso, mesmo que todos esses cabos fossem cortados, para vários pontos do Império restariam linhas terrestres passando por países potencialmente aliados ou neutros. KENNEDY (1971) p. 741.

<i>Country</i>	<i>Number of cable cuttings required to isolate it</i>
United Kingdom	49
South Africa	5
Mauritius	5
Aden	9
Egypt	10
Straits Settlements	7
Australia	7
Gibraltar	9
Canada and Newfoundland	15
Malta	10

Quadro No. 2, apud.: KENNEDY (1971) p. 741

Em contrapartida, estava claro para os estrategistas britânicos, desde 1898, quais cabos, de quais inimigos seria estrategicamente importante cortar. Os acordos internacionais então já existentes, esquivaram-se ao ridículo de proibir o corte de cabos inimigos, mas proibiam a interrupção de linhas ligando países neutros. Por isso, a Alemanha, que tratara de ligar seu incipiente império e seus principais parceiros comerciais com cabos próprios, tratou de fazê-lo recorrendo a pontos intermediários em territórios potencialmente neutros. Mesmo essa hipótese não era descartada pelos britânicos¹³⁹, que no documento de 1898 consideravam mesmo a hipótese de cortar os próprios cabos, nos locais em que sua defesa fosse difícil, para evitar sua utilização pelos inimigos hipotéticos.

A correção dos estudos fica evidenciada na suposição de que numa guerra contra a Alemanha, a Grã Bretanha tivesse como aliadas a França e a Rússia. Nesse caso, *it would be possible to isolate Germany from practically the whole world, outside Europe...*¹⁴⁰ Foi o que efetivamente ocorreu. Na manhã seguinte ao dia em que expirou o ultimato britânico a Berlim, cujo não acatamento deu origem à Guerra, os cabos alemães ligando a Europa aos Estados Unidos foram cortados, sendo que a extremidade europeia de um deles foi desviada para a Grã Bretanha e a outra para a França¹⁴¹.

A Alemanha esforçou-se por retaliar. Cabos transatlânticos foram cortados e estações telegráficas em várias partes do mundo foram colocadas fora de operação, mas os aliados

¹³⁹ A preocupação maior era com a reação ao eventual corte do cabo alemão na conexão ligando os Açores aos Estados Unidos e a cabos binacionais holandeses/alemães, entre os quais o que ligava Monróvia a Pernambuco. KENNEDY (1971) p. 743.

¹⁴⁰ KENNEDY (1971) p. 744.

¹⁴¹ Como previsto, os protestos foram ignorados. Os cabos foram considerados espólio de guerra e no caso do ligado à França incorporado definitivamente dando origem a uma empresa telegráfica francesa. OSLIN (1992) p. 276.

dispunham de um recurso que seus inimigos não possuíam: a capacidade de reparar as linhas interrompidas, algo que já estava previsto no relatório de 1898, com a indiscutível cooperação das empresas privadas que também participaram dos preparativos para a guerra de todas as formas¹⁴².

A preocupação britânica em constituir uma rede internacional de cabos totalmente sob seu controle não escapou à atenção dos governos estrangeiros, como notou Kennedy, que relaciona uma série de evidências a respeito, tanto entre alemães quanto franceses e norte-americanos, acrescentando que isso se refletiu na incorporação de territórios sem importância econômica ou militar, exceto a de servir de bases telegráficas¹⁴³. A França, com numerosas colônias, tratou de constituir sua própria rede¹⁴⁴ justificando a medida com uma análise sobre a importância da telegrafia que transcendia a sua potência naval:

As a result, the French government embarked upon an intensive cable-laying programme, specifically noting in the draft of their telegraph bill of November 1900 that: "England owes her influence in the world perhaps more to her cable communications than to her navy. She controls the news, and makes it serve her policy and commerce in a marvelous manner."¹⁴⁵.

O empenho em constituir redes nacionais de cabos submarinos por parte das principais nações capitalistas não era suficiente para ameaçar a hegemonia britânica no setor. Ao mesmo tempo, o rápido avanço do conhecimento no domínio da radiotelegrafia fazia com que essa tecnologia fosse crescentemente vista como uma alternativa. Para ela se voltaram principalmente a Alemanha e os Estados Unidos.

¹⁴² OSLIN (1992) p. 277 e KENNEDY (1972) p. 745

¹⁴³ Isso se aplica tanto a arquipélagos ocupados pela Grã Bretanha no Oceano Índico, quanto à anexação das ilhas de Guam e Midway pelos Estados Unidos. KENNEDY (1971) p. 731 e 748.

¹⁴⁴ Para detalhes da rede telegráfica internacional francesa, ver HEADRICK (1988) p. 110/30.

¹⁴⁵ HENNIG, R. Apud KENNEDY (1971) p. 749.

1. 5 - O SURGIMENTO DA RADIOTELEGRAFIA

No início do século XX, o controle britânico sobre os cabos internacionais era tão absoluto que seus rivais se empenhavam na busca de uma alternativa. A situação começou a mudar com o advento da radiotelegrafia desenvolvida pelo italiano Guglielmo Marconi¹⁴⁶.

Como ocorre em relação ao telégrafo convencional e ao telefone, a paternidade em relação à radiotelegrafia é objeto de uma insolúvel polêmica, cuja análise, pelos motivos apontados na introdução, escapa aos objetivos desta tese¹⁴⁷. De um modo geral, entretanto, o desenvolvimento dessa tecnologia é atribuído a Marconi – aqui reconhecido como tal porque independentemente de a quem coube a primazia pelo desenvolvimento teórico ou dos aparelhos nela empregados, foi em relação aos desdobramentos de sua iniciativa que se estruturou a radiotelegrafia e radiodifusão em todo o mundo. Mais que isso. Marconi não se limitou a desenvolver a tecnologia. Como muitos inventores do século XIX e início do século XX que tiveram seus nomes associados a invenções e inovações tecnológicas de grande impacto (Chappe, Morse, Bell e Edison, para citar apenas alguns diretamente relacionados às telecomunicações), foi um empreendedor audacioso e artiloso, com notável senso de oportunidade e da importância de contar com o respaldo da opinião pública¹⁴⁸, que fez sucesso no comando das empresas que criou para explorar seus inventos¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Guglielmo Marconi (1874-1937).

¹⁴⁷ Ver Introdução. Para aspectos da polêmica, ver FLICHY (1997) p. 136; INTERNATIONAL UNION OF TELECOMMUNICATIONS - ITU (1965) dedica um capítulo aos “inventores” da telegrafia sem fio - p. 117/28 e ALMEIDA (2006) p. 107/18, entre outras obras indicadas na bibliografia final.

¹⁴⁸ Marconi não era o inventor recluso lutando com dificuldades financeiras e com os preconceitos dos que o cercavam, como alguns de seus contemporâneos. As experiências em relação às quais não tinha certeza de que obteria os resultados esperados eram feitas em sigilo, mas cuidadosamente registradas, como ocorreu com a primeira transmissão entre as duas margens do Atlântico, em 12 de dezembro de 1901, apesar disso noticiada com destaque pelos jornais do dia seguinte. Ao mesmo tempo, não perdia ocasião para fazer demonstrações públicas com ampla repercussão, como transmitir para jornais, por radiotelegrafia, o andamento de regatas, antes que o vencedor fosse conhecido no porto de chegada, como fez em 1898. MARCONI (1997) p 48 [no original, um erro de digitação ou tradução, indica que isso teria ocorrido em 1908].

¹⁴⁹ Além de empreendedor Marconi era hábil nas relações com governantes e outros inventores-empresários como ele. Em suas memórias, publicadas após a morte de Marconi, sua viúva, a nobre italiana Maria Cristina, revela que o sucesso da primeira transmissão transatlântica imediatamente despertou o interesse do governo canadense, cujo primeiro ministro o convidou para continuar as experiências naquele país, mas que ele optou por criar a *Marconi Wireless Telegraph Company* subsidiária de sua empresa londrina, a *Marconi Wireless Telegraph Company* (esse nome foi adotado em 1900, substituindo o de *Wireless Telegraph and Signal Company Ltd*, na empresa fundada em 1897), ao mesmo tempo em que recebia *com satisfação a notícia de que Thomas Edison tinha comprado ações de sua empresa* e que Graham Bell cedia-lhe um terreno de sua propriedade perto da costa para as transmissões. Em 1903, estabeleceu um contato transatlântico entre o presidente dos EUA Ted Roosevelt e o Rei Edward VII. MARCONI (1997) p 47.

Por algum tempo, a radiotelegrafia não era viável em terra porque os primeiros aparelhos eram incapazes de sintonizar as emissões. Em terra, sofriam demasiada interferência, não representando, portanto, uma ameaça concreta à telegrafia terrestre. Além disso, as primeiras experiências não iam além de pequenas distâncias, ainda assim exigindo grande quantidade de energia para as emissões. Com isso, tampouco eram uma ameaça à telegrafia internacional via cabos submarinos¹⁵⁰.

Marconi não teve uma educação formal regular (embora sua família tivesse recursos mais do que suficientes para enviá-lo às melhores escolas), e não era um cientista no sentido estrito do termo¹⁵¹. Influenciado pela leitura de publicações de divulgação científica e por Augusto Righi, professor da Universidade de Bolonha e conhecido de sua família¹⁵², ele iniciou seus experimentos em casa e obteve a consagração internacional ao lograr transmissões sem fio a distâncias cada vez maiores entre os anos 1894 e 1907 - o que o levaria a ganhar o Prêmio Nobel de Física de 1909 - em experiências realizadas inicialmente na Itália e a partir de 1896 na Grã Bretanha, onde buscou e obteve apoio das autoridades às quais teve acesso em virtude de laços familiares, tendo sempre o cuidado de obter a mais ampla publicidade para seus feitos.

Desde os últimos anos do século XIX, eram numerosos os esforços realizados em diversos países com o objetivo de utilizar as ondas eletromagnéticas descobertas por Hertz¹⁵³ para telecomunicações sem a necessidade do emprego de fios como no telégrafo convencional. De um modo geral, as experiências eram conduzidas ou apoiadas pelas Forças

¹⁵⁰ Não cabe aqui entrar em detalhes técnicos, As informações necessárias à compreensão do impacto da radiotelegrafia nas telecomunicações são apresentadas a seguir.

¹⁵¹ Marconi ... *tinha mais de empresário do que de cientista puro. Muito cedo compreendeu que a aplicação principal da comunicação sem fio estava no mar. Trabalhou na época da grande corrida naval européia, quando a aprovação da Lei Naval alemã de 1900 lançara esse país em competição direta e mortal com a Grã-Bretanha na construção de encouraçados. Foi também uma era de grande expansão do comércio marítimo – pouco antes, o número de navios a vapor que cortavam os oceanos excedera pela primeira vez o de barcos a vela. A grande maioria, quase 9 mil, navegava sob a bandeira britânica...* Keegan (2006) p. 131/2. O fato de que o foco das experiências de Marconi estava na utilização da radiotelegrafia para a comunicação a grandes distâncias e entre pontos transoceânicos fica evidenciado pela localização de seu principal laboratório: a bordo de seu iate Electra, uma embarcação de 80 metros e capaz de deslocar 800 toneladas, que ele adquiriu em 1919. MARCONI (1997) p. 127. Marconi foi um personagem polêmico por vários motivos, como se verá a seguir. A despeito disso, os textos biográficos são em sua maioria laudatórios e omissos quando a vários momentos de sua vida, não estando à altura de sua personalidade e de seu papel no desenvolvimento das telecomunicações. Os dados biográficos aqui citados são os disponíveis em textos de divulgação, como: NOBEL FOUNDATION (s.d.), MARCONI FOUNDATION (s.d.) e no livro de memórias de sua viúva, Maria Cristina, MARCONI (1997).

¹⁵² Os fundamentos teóricos do rádio são normalmente traçados a partir das formulações de Maxwell, em meados do século XIX e da descoberta das ondas hertzianas por Heinrich Herz, em 1887. Segundo sua viúva, a influência de Righi sobre Marconi foi pequena porque este se decepcionara com o ceticismo do professor. MARCONI (1997) p. 69.

¹⁵³ Heinrich Rudolf Hertz (1857-1894). Sobre as experiências de Hertz e o desenvolvimento das emissões de rádio ver HUUDERMANN (2003) p. 199/216.

Armadas, pelos organismos responsáveis pelos correios e telégrafos e no plano internacional pelos governos que buscavam uma maneira de escapar ao controle britânico¹⁵⁴ sobre o conteúdo das mensagens transmitidas.

No caso dos militares, havia interesse por parte das forças terrestres, que já haviam utilizado a telegrafia em diversas guerras, mas enfrentavam o problema da demora na instalação das linhas nas zonas de combate e do corte das mesmas pelos inimigos. Para as forças navais, o interesse era ainda maior, pois obviamente o telégrafo convencional só permitia a comunicação entre os portos, mas não entre esses e os navios ou entre as embarcações. Foi o que levou o Almirantado britânico a acompanhar de perto a evolução das pesquisas.

Entre 1897 e 1899, entretanto, Marconi aperfeiçoou de tal forma seu aparelho que já em 1900 o Almirantado britânico decidira adotar o rádio como meio principal de comunicação, aceitara as onerosas condições comerciais do inventor e comprara cinquenta aparelhos, dos quais 42 seriam instalados em navios e oito em estações costeiras meridionais¹⁵⁵.

Tanto os Estados Unidos quanto a Alemanha investiram em pesquisas autônomas numa época em que, como nota Hills, as atividades de empresas controladas por estrangeiros eram vistas como contrárias aos interesses nacionais¹⁵⁶. Marconi, contudo, mantinha uma clara liderança e tanto a Grã Bretanha quanto os Estados Unidos e a Alemanha trataram de estabelecer acordos ou impor exigências legais ao pesquisador-empresário italiano.

Em 1904, conforme Kennedy, o Parlamento Britânico aprovou uma lei colocando a radiotelegrafia sob controle governamental em mais uma intervenção do estado sobre uma atividade privada e em 1911 o governo decidiu criar um sistema imperial de radiotelegrafia¹⁵⁷. Ciente de sua posição, Marconi tratava de preservar sua posição monopolista, exigindo contratos de longo prazo, com cláusulas de exclusividade e de proibição à utilização de seus equipamentos para comunicação com sistemas desenvolvidos por terceiros¹⁵⁸.

¹⁵⁴ No final de 1920, eram britânicos 450.000 km de cabos submarinos, contra 270.000 de empresas norteamericanas, 37.000 de empresas francesas e 30.000 de companhias telegráficas de outros países. HUURDEMAN (2003) p. 290.

¹⁵⁵ No momento da instalação dos equipamentos, o alcance era superior a oitenta quilômetros e mensagens inteligíveis eram transmitidas à razão de dez palavras por minuto. A evolução começou então a acelerar-se de maneira espetacular. Em dezembro de 1901, Marconi conseguiu efetuar uma entre Cornwall, na Inglaterra, e Cape Cod, nos Estados Unidos e, em janeiro de 1902, de Cornwall ao transatlântico Philadelphia, da companhia Cunard, a uma distância de aproximadamente 2.500 quilômetros. KEEGAN (2006) p. 132.

¹⁵⁶ HILLS (2002) p. 10.

¹⁵⁷ KENNEDY (1971) p. 749.

¹⁵⁸ Sobre as negociações de Marconi com a Marinha dos Estados Unidos, ver OSLIN (1992) p. 275.

As dificuldades tecnológicas, as disputas nacionais e as duras negociações comerciais dificultaram o avanço do uso civil da radiotelegrafia, particularmente em terra. O uso naval, em especial o militar, contudo, avançou rapidamente.

... já em 1914, todos os grandes navios de guerra alemães, assim como os das frotas britânica, americana, francesa, italiana e russa, estavam equipados com rádios que, em circunstâncias favoráveis, eram capazes de transmitir num raio de 1.600 quilômetros. Isso se mostraria especialmente importante para as operações navais britânicas no início da Grande Guerra, pois, devido a um descuido decorrente de seu domínio da rede mundial de cabo, a Grã Bretanha não havia acompanhado a Alemanha na construção de transmissores de longo alcance baseados em terra... Embora tivesse sido assinado um contrato com a companhia Marconi em 1912 para a construção de uma Cadeia Radiofônica Imperial, o projeto somente foi completado entre 1915 e 1916...¹⁵⁹.

Alemanha além de instalar seus próprios cabos em meio a dificuldades para obter bases seguras, tratou de investir na formação de uma rede de radiotelegrafia a partir de um acordo tecnológico entre a *Telefunken* e a *Marconi*¹⁶⁰.

No plano civil, a importância da radiotelegrafia seria evidenciada dramaticamente pelo afundamento do *Titanic*¹⁶¹.

A I Guerra Mundial não foi apenas o primeiro conflito em escala planetária. Foi também o primeiro em que as telecomunicações desempenharam um papel estratégico. Já não se tratava apenas de utilizar as telecomunicações para como meio de informação e transmissão de ordens de combate, como ocorrera na Guerra Civil Norte-Americana ou na Guerra da Criméia. Cortar os cabos submarinos a fim de impedir as comunicações das potências beligerantes com as respectivas colônias foi uma das preocupações dos Estados Maiores.

No mar, a radiotelegrafia foi crucial para a comunicação entre os navios das diferentes frotas, assim como a identificação, ainda que imprecisa das emissões, uma forma de localização das embarcações e manobras inimigas. Foi explorando esse recurso que a frota do

¹⁵⁹ KEEGAN (2006) p. 136.

¹⁶⁰ "... percebendo claramente a vulnerabilidade de sua rede de cabos, a Alemanha investiu desde cedo na nova tecnologia do rádio e, em 1914, possuía a 'rede de comunicações mais moderna' do mundo. A *Telefunken*, a principal empresa de rádio alemã, foi a pioneira da transmissão por 'ondas contínuas', que permitia o uso de numerosos canais separados e que por isso 'aumentou sobremaneira a quantidade de tráfego que podia ser posta no ar'. A *Telefunken* esforçou-se também por ampliar o alcance das transmissões das estações pertencentes ao governo alemão." KEEGAN (2006) p. 136.

¹⁶¹ A mensagem de emergência emitida pelo *Titanic*, em 14 de abril de 1912, - HUURDEMANN (2003) p. 282/3 - foi decisiva para o resgate dos sobreviventes dessa tragédia, que além de gerar filmes de sucesso, contribuiu para o prestígio de Guglielmo Marconi. No entanto, cerca de nove anos antes ele já havia persuadido a empresa *Cunard*, que operava linhas de passageiros no Atlântico Norte a instalar serviços de radiotelegrafia em seus transatlânticos. MARCONI (1997) p 47.

almirante alemão Graf Von Spee causou pesadas perdas à marinha britânica nos oceanos Índico e Pacífico e foi na tentativa de destruir instalações de aterramento de cabos telegráficos submarinos de radiotelegrafia britânicas no Índico¹⁶² e nas Malvinas (onde ele e seus filhos morreram).

Estrategicamente, a Primeira Guerra Mundial, em sua dimensão naval, seria dominada pela então recente invenção do rádio... Antes de 1914, as esquadras em guerra operavam em busca umas das outras da forma que sempre haviam seguido, em linha de visão e mediante sinalização visual. Após 1914, as informações obtidas por meio da linha de visão passaram a ser transmitidas a distâncias infinitas à velocidade da luz. As marinhas levaram algum tempo para compreender e implementar as potencialidades da nova tecnologia. Mesmo assim, ela alterou para sempre a natureza da guerra marítima¹⁶³.

Quando a radiotelegrafia se tornou tecnicamente viável e economicamente atraente, a empresa que detinha a tecnologia no âmbito do Império Britânico era a controlada por Marconi, que se associou ao *General Post Office (GPO)*¹⁶⁴. O serviço instalado pela *Marconi Co.* em parceria com os Correios Britânicos para o Canadá, Austrália, África do Sul e Índia entrou em operação em 1926/7 e de imediato tomou parte substancial do mercado das empresas de telegrafia internacional, em particular da *Eastern Telegraph Company*¹⁶⁵.

Se nos limites do império, a *Eastern* e suas subsidiárias passaram a enfrentar a concorrência da *Marconi Wireless*, em parceria com o *GPO*, fora do Império era desafiada pela norte-americana *International Telephone and Telegraph Company (IT&T, mais tarde ITT)*¹⁶⁶, com suas operações de telegrafia via cabo ou radio. Insatisfeita com a situação, a

¹⁶² Fotos do ataque alemão às instalações britânicas em *Cocos Island*, no Índico por navios da frota de Spee são reproduzidas em BAGLEHOLE (1970).

¹⁶³ KEEGAN (2006) p. 180.

¹⁶⁴ Os correios britânicos optaram pela parceria depois que Marconi demonstrou a eficácia e o baixo custo de seu sistema. *After scrupulous checking and re-checking of a number of experiments the Marconi Company approached the British Government with an amazing proposal. It was prepared to produce an Imperial Wireless telegraph chain which would transmit at three times the speed, use 1/50 of the power and cost 1/20 of the amount of any system then in operation or under construction. The Government called for demonstrations which were entirely successful and the Pos Office thereupon cancelled all current construction plans and gave Marconi's contract to build a system of short-wave wireless telegraph stations...* BAGLEHOLE (1970) p. 15.

¹⁶⁵ Nos dois anos seguintes, apenas o *Pacific Cable Board*, um organismo formado em 1901, pelos governos das Ilhas Britânicas, do Canadá, da Austrália e da Nova Zelândia para implantar e administrar os cabos submarinos ligando o Canadá aos principais membros do Império Britânico no Pacífico, teve uma perda de receita de £ 80.000, um resultado com implicações políticas, já que os serviços eram subsidiados pelos governos dos territórios beneficiados. BAGLEHOLE (1970) p. 15. Segundo HUGILL, em seis meses, as estações radiotelegráficas dos Correios britânicos tomaram 68% de todo o tráfego da *Eastern Telegraph* e de sua subsidiária para o Sudeste da Ásia e a Oceania, a *Eastern Extension* e mais da metade do tráfego do *Pacific Cable Board*. HUGILL (1999) p. 49.

¹⁶⁶ Criada em 1920 pelo Sistema Bell para operar a telefonia em Cuba, a *IT&T*, que adotaria a sigla *ITT* em 1958, chegaria a ser uma das maiores empresas de telecomunicações do mundo. Em 1º de janeiro de 1987, desapareceu dando lugar à *Alcatel (collapsed like a supernova and disappeared, nas palavras de HUURDEMANN)*. Na América Latina, a *ITT* se tornaria célebre por suas interferências na política interna dos países em que operava, sendo o caso mais grave o do Chile, onde contribuiu decisivamente para a deposição do presidente eleito

Eastern tratou de recuperar o monopólio das comunicações internacionais a partir da Grã Bretanha.

Em consequência do impacto da radiotelegrafia sobre as operações de cabos submarinos, o Governo Britânico formou uma comissão para estudar o assunto, o que levou à convocação da “*The Imperial Wireless and Cable Conference*” já para 1928¹⁶⁷. Realizada em Londres, com a participação dos governos e das principais empresas britânicas de rádio, telefonia e cabo telegráfico e representou uma vingança da *Eastern* contra *Marconi*¹⁶⁸.

A questão, entretanto, ia muito além de mera disputa comercial entre empresas constituídas em torno de tecnologias concorrentes. Como sustenta Kennedy em seu artigo clássico, estava em jogo uma nova versão de um problema estratégico: como assegurar a existência de um sistema britânico de comunicações internacionais.

*It seems clear that Whitehall's steps to promote the formation of Cable and Wireless Ltd. In 1928 were motivated precisely by the fear that the cheaper wireless services might force the more strategically valuable companies out of business. Once again, the government had revealed its concern for security in its imperial communications and openly acknowledged the importance of the 'all red' cable system which its predecessors had so carefully built up*¹⁶⁹.

Salvador Allende e para a implantação da ditadura do general Augusto Pinochet, em 1973. HUURDEMAN (2003) p. 181.

¹⁶⁷ BAGLEHOLE (1970) p. 15.

¹⁶⁸ HUURDEMAN (2003) p. 291 e HUGILL (1999) p. 49. Esses dois autores chegam a afirmar que o descontentamento de Marconi com o resultado da Conferência o teria levado a aderir ao fascismo, o que não encontra sustentação nos fatos. A contrariedade pessoal, por motivos óbvios foi muito grande, mas não influenciou decisivamente as posições políticas de Marconi, que era conservador. Em seu livro, a viúva dedica um breve capítulo à relação do marido com Mussolini, lembrando que o ditador os visitou a bordo do iate Elettra, em 1930. Escritas a posterior e em tom laudatório, as memórias de Maria Cristina Marconi refletem a preocupação com a imagem do marido. Ao que tudo indica isso a levou a evitar revelar detalhes que o comprometessem com o fascismo. Não há qualquer referência a contatos com políticos de esquerda ou preocupação com questões sociais, enquanto as passagens sobre aspectos da vida mundana e aos contatos com a alta sociedade e a nobreza européia são abundantes. O relato sobre a visita de Mussolini é factual e seguido de uma passagem na qual cumpre seu *dever de esclarecer alguns aspectos da situação italiana daquela época, e a atitude assumida por meu marido naquele período delicado. Na verdade, Guglielmo era contrário ao nazismo; e estava preocupado, considerando demasiado envolvente o entendimento ente Mussolini e Hitler. Por isso, com a sua mente acostumada à lógica e as relações de causalidade, temia e previa uma provável guerra futura. Entretanto, considerando o seu profundo amor pela Itália, após alguma reflexão atenta, alguns anos mais tarde decidiu ter um encontro com Mussolini no palácio Venezia. Ele foi recebido imediatamente na sala do planisfério. O colóquio foi muito sincero: Marconi com coragem alertou a Mussolini para que jamais tomasse a decisão de unir-se a Hitler numa guerra contra a Inglaterra, levando em conta uma provável, um melhor, certa intervenção dos Estados Unidos, que empregariam todo o seu poderio militar e todos os armamentos que tinham à sua disposição. Diante disso, a Itália com certeza acabaria perdendo a guerra. De fato, como cientista, Guglielmo estava a par dos estudos já muito avançados no uso da energia atômica como terrível arma de guerra. Mussolini lhe retrucou: “O senhor fala assim porque sua mãe era inglesa”. E lamentavelmente não quis aceitar o conselho e o parecer de Guglielmo Marconi. Quando voltou para casa, meu marido, que sempre me mantinha a par de tudo, com tristeza me contou esse colóquio, e a seguir acrescentou: “Conhecendo o caráter de Mussolini, acho que vai ficar irredutível; tenho certeza de que a entrada na guerra contra a Inglaterra vai ser um drama terrível para a Itália e para a casa de Sabóia”*. MARCONI (1997) p. 181/2.

¹⁶⁹ KENNEDY (1971) p. 750.

A salvação da *Eastern* foi o seu fim como empresa, mas não representou a ruína de seus acionistas¹⁷⁰ (nem de Marconi), pois após 34 sessões, a Conferência apresentou um relatório em 6 de julho de 1928, que foi encaminhado ao Parlamento. Propunha a criação de uma companhia a ser denominada *Cables and Wireless Ltd.* – com a troca das ações ordinárias da *Eastern and Associated Telegraph Companies* e da *Marconi Company* por ações na nova empresa – e de outra empresa, a ser denominada de *Imperial and International Communications Ltd.*, que assumiria os ativos da *Associated, telegraph Companies* e de todos os ativos do negócio de comunicações da *Marconi Company* (que manteria suas unidades industriais, recebendo como pagamento ações na nova empresa), a compra em dinheiro dos cabos do *Post Office Imperial Atlantic Cables*¹⁷¹, o arrendamento por 25 anos das Estações de radiotelegrafia dos Correios e a compra em dinheiro das redes de cabos e de radiotelegrafia do *Pacific Cable Board*. As disposições relativas à administração das novas empresas garantiam o controle estatal sobre suas operações, sem prejuízo do rendimento dos acionistas¹⁷².

Em 1934, o nome da *Imperial and International Communications Ltd.* mudou para *Cable and Wireless Ltd.* Enquanto a *Cables and Wireless Ltd.* Se tornou *Cable and Wireless (Holding) Ltd.*¹⁷³. A situação definida na Conferência perdurou até após a Segunda Guerra Mundial. Em 1945, uma nova conferência foi realizada em Londres – a *Commonwealth Telecommunications Conference* – com o objetivo de rediscutir a situação herdada da Conferência de 1928. Em agosto, as negociações se encerraram com a definição de uma série de propostas cuja aplicação foi facilitada pela vitória do Partido Trabalhista nas eleições

¹⁷⁰ Inclusive do ponto de vista administrativo, membros da família Pender continuaram ocupando altos cargos na Cable and Wireless Holding Ltd. BAGLEHOLE (1970).

¹⁷¹ BAGLEHOLE comenta de forma casual que “é interessante notar que um dos cabos da *Post Office Atlantic Cables* incorporados era o “velho” *Direct United States Cable*, instalado pela Siemens Bros. em 1874 a fim de ser uma alternativa à política agressiva de John Pender que, no ano anterior tinha formado o truste *Globe Telegraph and Trust Company*. Ainda conforme o mesmo autor, esse cabo havia sido comprado pelo Governo Britânico (BAGLEHOLE não informa, mas possivelmente essa “aquisição” se deu sob as condições da Conferência de Versalhes), mas *por um capricho da roda da fortuna*, mais de meio século depois esse cabo voltava ao âmbito do mesmo grupo originado por John Pender cujo neto era agora um dos membros do Conselho de Administração. BAGLEHOLE (1970) p. 17.

¹⁷² As duas empresas propostas pela Conferência seriam administradas por um conselho de diretores idêntico, mas dois deles (um dos quais seria o presidente da *Imperial and International Communications*) seriam indicados pelo governo de Londres; uma receita líquida de £ 1.865.000, representando aproximadamente 6% do capital foi fixado para a empresa operacional, sendo que receitas excedentes seriam divididas em partes iguais sendo uma metade creditada à empresa e a outra aplicada na redução de tarifas ou em quaisquer outras aplicações aprovadas pelo Conselho Consultivo; criava-se um *Imperial Communications Advisory Committee* ao qual a empresa operadora seria obrigada a consultar em relação a qualquer questão de política, inclusive tarifária; explicitamente o controle britânico de todas as empresas seria garantido e aos governos envolvidos era assegurado o direito de assumir o controle de todos os sistemas de cabos e sem fio em caso de emergência. BAGLEHOLE (1970) p. 16.

¹⁷³ HUURDEMAN (2003) p. 291 e BAGLEHOLE (1970) p. 17.

britânicas realizadas durante as sessões da Conferência. O novo governo submeteu as conclusões aos demais governos do Império, que as aceitaram integralmente.

As principais recomendações da conferência eram: o fim da participação privada nos serviços internacionais de telecomunicações da Grã Bretanha, Índia e Domínios pela aquisição das ações em poder do público pelos respectivos governos. Em 06 de novembro de 1946, a Lei que formalizava a estatização encerrou sua tramitação no Parlamento e em 1º de janeiro de 1947 todas as ações da *Cable & Wireless* foram transferidas para o Tesouro. Em 1949, o *Commonwealth Telegraphs Act* determinou a transferência dos ativos do Reino Unido na *Cable and Wireless Limited* e os serviços e funcionários que operacionais para o *Post Office* (o que foi efetivado durante o ano de 1950)¹⁷⁴, de onde seriam desmembrados como parte do processo de privatização do governo Thatcher, na década de 1980.

Mesmo depois de concluída a Primeira Guerra Mundial, a Grã Bretanha ainda dominava amplamente a telegrafia internacional, segundo Huurdeman. O mesmo autor ressalva, porém que as empresas britânicas haviam sofrido uma perda significativa de receita devido ao sucesso da telegrafia sem-fio operada nos limites do Império Britânico pelo correio estatal (*General Post Office – GPO*) e fora do Império pela *Marconi Wireless*.

*Até a Segunda guerra mundial os cabos mantiveram-se como o meio mais utilizado pelo telégrafo e pelo telefone mas, simultaneamente estimuladas pelos estados especialmente pela França e pela Alemanha, preocupados em que as suas relações internacionais não dependessem demasiado das redes de cabos controladas por países estrangeiros e pelas poderosas sociedades de radioeletricidade, as telecomunicações por ondas progrediram notavelmente, a maior parte das vezes sob a tutela das administrações dos correios*¹⁷⁵.

Quase tão poderosos quanto esses impulsos eram os temores de que as conexões ferroviárias e telegráficas pudessem ser utilizadas em função de interesses estrangeiros. Em vista disso, a integração das redes telegráficas se deu sob a forma de tratados entre estados, assinados primordialmente em função das alianças políticas.

In the early 1850s France signed a series of treaties with its neighbors: Belgium in 1851, Switzerland in 1852, Sardinia in 1853, and Spain in 1854. The next year they formed the West European Telegraph Union, soon joined by the Netherlands, Portugal, the Vatican, and the Kingdom of the Two Sicilies. Belgium, France, and Prussia also signed the Berlin Convention of 1855, establishing through lines and pledging secrecy and efficiency. By the early 1860s, dozens of treaties bound the states of Europe to one another and to the two telegraph unions. In 1864 Napoleon III invited all major European governments, except

¹⁷⁴ BAGLEHOLE (1970) p. 26/9.

¹⁷⁵ ALBERT e TUDESQ (s.d.) p. 11.

*Britain, which had no state-run telegraphs, to create an efficient international telegraph system. The conference held in Paris in 1865 established the International Telegraph Union*¹⁷⁶.

Do ponto de vista técnico, havia uma série de questões a solucionar a fim de viabilizar a integração, num momento em que o padrão tecnológico ainda não estava consolidado. Sob esse ponto de vista, a *International Telegraph Union* (União Telegráfica Internacional), precursora da atual *International Telecommunication Union* (União Internacional de Telecomunicações), apresenta algumas particularidades aparentemente contraditórias: é um organismo internacional que antecipa, em muito, o que hoje se entende como tal e embora constituído a partir de entidades estatais, envolve acordos quanto a questões técnicas que necessariamente levam em conta interesses privados, muitas vezes sujeitos a uma dinâmica de desenvolvimento que cada vez mais parece autônoma em relação às políticas nacionais.

Assim como a integração internacional dos sistemas telegráficos nacionais foi responsável pelo surgimento precoce dos organismos especializados internacionais, a concorrência entre empresas que exploravam linhas telegráficas paralelas e logo conjuntos de linhas num mesmo território nacional, quando operadas sob regime privado (caso da Inglaterra e dos Estados Unidos nas primeiras décadas da telegrafia) rapidamente deu origem a um processo de concentração, por meio de aquisições e fusões de empresas, que se repetiria até hoje, a cada estágio de desenvolvimento das telecomunicações e sempre que estas estiveram sujeitas ao regime concorrencial, como se verá no capítulo seguinte.

Ao mesmo tempo em que crescia a percepção da utilidade das telecomunicações, surgia a discussão sobre a conveniência de encará-lo como uma questão de interesse nacional e sob controle governamental. A favor desse enfoque havia o precedente do serviço oficial de correios que assumiu os telégrafos na Grã-Bretanha, em janeiro de 1870¹⁷⁷, a exemplo do que já ocorria na França. O modelo, adotado em praticamente todos os países de Europa, com a introdução da telefonia, no final do século XIX, seria sintetizado na sigla *PTT* (*Post-Telegraph-Telephone*). De acordo com este modelo, de um modo geral os estados assumiam

¹⁷⁶ HEADRICK (1991) p. 13. Segundo publicação oficial da União Internacional de Telecomunicações (ITU), o primeiro tratado e integração telegráfica foi firmado entre Prússia e Áustria, em outubro de 1849 e foi seguido de acordos semelhantes entre Prússia e Saxônia e Áustria e Bavária. Esses acordos bilaterais deram origem ao primeiro acordo multilateral, envolvendo os parceiros bilaterais, em 1850, dando origem à União Telegráfica Austro-Germânica, que vigorou até 1872, logo após a unificação alemã, no ano anterior. ITU (1965) p. 45. Na primeira metade da década de 1850, uma série de acordos bilaterais entre países europeus precedeu a formação da *West European Telegraph Union* - ITU (1965) p.48. Segundo HUURDEMAN, o primeiro acordo internacional sobre telégrafo transfronteira foi entre Áustria, Hungria e Prússia e resultou na fundação da União Austro-Germânica de Telegrafia, em 03 de outubro de 1849. HUURDEMAN (2003) p. 88 e 217/221.

¹⁷⁷ SOLYMAR (1999) p. 65.

as operações postais, telegráficas e telefônicas domésticas, permanecendo as operações internacionais como empreendimento privado, concedido ou mediante acordos bilaterais.

Nos Estados Unidos, contudo, depois da fase experimental de Morse com apoio do Congresso, a linha inicial foi administrada pelo Departamento de Correios (*Post Office Department*), mas transferida para a iniciativa privada em 1846. Por alguns anos, os telégrafos norte-americanos foram explorados por diversas empresas até que, em 1865, Hiram Sibley unificou os empreendimentos existentes na *Western Union Telegraph Company*, que no ano seguinte já possuiria 2.250 agências e 120.000 km de linhas¹⁷⁸.

Consolidavam-se, assim, os dois modelos que organizariam as telecomunicações mundiais até o final do século XX, quando o regime privado se tornaria hegemônico, na esteira de um movimento geral de redução do papel do Estado na atividade econômica.

¹⁷⁸ REGGINI (1996) p. 26.

1. 6 - TELEFONE, O MEIO DE COMUNICAÇÃO DO SÉCULO XX

Ao final do século XIX, o telégrafo se tornara sinônimo de telecomunicação a tal ponto que os responsáveis pelo serviço e seus usuários desdenhavam dos *telephones*, os precários aparelhos que permitiriam a transmissão de mensagens orais à distância.

Graham Bell havia programado uma demonstração para os membros do júri da *Philadelphia Centennial Exposition* – a exposição internacional comemorativa ao centenário da independência dos Estados Unidos¹⁷⁹. O invento não despertava maior interesse e Bell chegou a ser informado que não seria observado pela comissão julgadora¹⁸⁰. A situação mudou devido a um gesto de Dom Pedro II, que surpreso com o aparelho teria exclamado *My God, It talks*¹⁸¹. Com seu interesse, segundo Bell, o Imperador brasileiro *salvou a demonstração*¹⁸². Segundo o sítio do *Projeto Brasil e Estados Unidos: Expandindo Fronteiras, Comparando Culturas*¹⁸³, fez mais que isso:

*O Imperador foi a primeira pessoa a comprar ações na companhia de Bell, a Companhia de Telefone Bell [Bell Telephone Company]. Um dos primeiros telefones no mundo instalado em residência particular foi o de Dom Pedro II no Palácio de Petrópolis, sua residência de verão, a quarenta quilômetros do Rio de Janeiro*¹⁸⁴.

¹⁷⁹ Inaugurada em 10 de maio de 1876 pelo Presidente Grant e pelo Imperador brasileiro Dom Pedro II, a exposição tinha por nome oficial *International Exhibition of Arts, Manufactures and Products of the Soil and Mine*. Segundo CARLSON, quem teria arranjado para que Bell exibisse seu telefone na exposição teria sido Hubbard, embora estivesse “*muito mais interessado*” em que Bell prosseguisse nas pesquisas sobre o seu “*multiple telegraph*”. CARLSON (1994) p. 174.

¹⁸⁰ Pouco antes ele havia conseguido fazer o telefone rudimentar funcionar em experiência privada. Como nota DE SOLA POOL, não deixa de ser irônico que a primeira mensagem telefônica tenha sido um pedido de deslocamento físico. Com efeito, Bell conseguiu fazer-se ouvir por Watson devido a um acidente. Ele buscava alternativas para o aparelho no qual estava trabalhando quando involuntariamente derramou ácido. Perturbado, gritou para Watson que se encontrava em outra peça da casa, pedindo-lhe que viesse em sua ajuda. Foi quando Watson chegou eufórico dizendo que havia ouvido o pedido. Bell demorou algum tempo para entender que havia sido ouvido pelo aparelho e não pelo ar. DE SOLA POOL (1977).

¹⁸¹ Dias antes o Imperador havia visitado uma escola para surdos-mudos em Boston na qual Bell realizava experimentos de fonoaudiologia. Ao reconhecer o inventor na exposição, Dom Pedro manifestou interesse em conhecer o invento, arrastando consigo os demais membros da comissão. Segundo relata Bell no texto de uma palestra proferida em 02 de novembro de 1911, a expressão usada foi *My God! it speaks!*. Ainda segundo Bell, depois da surpresa, à frente de um grupo excitado, D Pedro se dirigiu com pressa “*não-imperial*” ao local de onde o inventor fizera sua transmissão. O próprio imperador, de forma bem mais sóbria, registrou o encontro em seu diário, conforme LYRA (1977) Vol II, p. 240. O fato também é mencionado em HUURDEMAN (2003) p. 163/4, OSLIN (1992) p. 220 e SOLYMAR (1999) p. 100. A Exposição foi inaugurada no dia 10 de maio com D. Pedro II ao lado do presidente Ulysses S. Grant.

¹⁸² *Dom Pedro, Emperor of Brazil, saves the Telephone Exhibit June 25, 1876* – Entretítulo da palestra proferida por Bell em 02 de novembro de 1911. BELL (1911) p. 9.

¹⁸³ O projeto é fruto de uma cooperação entre a Fundação Biblioteca Nacional do Brasil e a Biblioteca do Congresso dos EUA.

¹⁸⁴ PROJETO BRASIL E ESTADOS UNIDOS: EXPANDINDO FRONTEIRAS, COMPARANDO CULTURAS. (s.d.). Observação entre colchetes do autor da tese. A maioria das fontes sobre história das

Apesar do sucesso na Exposição, a princípio o telefone foi encarado como charlatanismo¹⁸⁵ e no máximo como “brinquedo elétrico”, como diziam os céticos de então¹⁸⁶, entre os quais o presidente dos Estados Unidos, Rutherford B. Hayes¹⁸⁷.

Os descrentes, segundo alguns autores, estaria o sogro de Bell, Gardiner G. Hubbard, que seria um dos que teria afirmado que se tratava de *um brinquedo*¹⁸⁸, tentou negociar as patentes do genro com a Western Union, que detinha o monopólio da telegrafia nos EUA, por US\$ 100.000¹⁸⁹. A proposta teria sido recusada porque a Western não via futuro na telefonia¹⁹⁰. Pouco tempo depois, a *Western* chegou a investir no negócio, mas diante de uma disputa judicial com a *Bell* concordou em se retirar do ramo de telefonia, em 1879, transferindo à concorrente sua rede de telefônica e os direitos sobre seus equipamentos

telecomunicações indica que a primeira linha telefônica no Brasil foi instalada na cidade do Rio de Janeiro, entre a residência imperial e o Paço.

¹⁸⁵ *A Polícia Militar [sic] deve ser cumprimentada por suas providências. Na manhã de ontem, do lado de fora da Bolsa de Valores, a Polícia Militar prendeu um homem que, obviamente estava tentando vender ações falsificadas. Dizia ele que ia formar uma Companhia Telefônica. Obviamente roubando esta palavra do termo TELEGRAFIA, que está bem estabelecida como um serviço útil. Todo mundo sabe que é impossível falar através de um fio de arame. Somente as providências da Polícia, que prendeu rapidamente este indivíduo, evitou que se tomasse o dinheiro público.* New York Times 9.04.1876, apud FERRARI (1991) p. 2. Versão semelhante desta anedota é narrada por JEHL, Francis, reproduzindo texto de jornal de Boston, de 1865) e reproduzida por FLICHY que argumenta que a *utopia do telefone* antecedeu o desenvolvimento do aparelho. FLICHY (1997) p. 118. *The Americans may have need of the telephone but we do not. We have plenty of messenger boys.* Sir William Preece, chief engineer of the General Post Office in Britain in SOLYMAR 1999 p. 103.

¹⁸⁶ OSLIN (1992) p. 220.

¹⁸⁷ Segundo MALONE (1998) p. 34, Hayes teria comentado *Que invenção impressionante! Mas quem vai querer usar uma coisa dessas?* A dúvida não o impediu de ser o primeiro presidente dos EUA a dispor de um telefone na Casa Branca, instalado em 1878. FARLEY (2004) part 4.

¹⁸⁸ MALONE (1998) p. 34.

¹⁸⁹ O equivalente a cerca de US\$ 1,7 milhão, em 2005. LEAHY, Kimberley (2006) p. 40.

¹⁹⁰ William Orton, teria recusado a proposta com uma pergunta debochada: *What use could this company make of an electrical toy?* De acordo com o parecer de uma comissão interna da Western, apontado como exemplo de miopia empresarial, *We found that the voice is very weak and indistinct. We do not see that this device will ever be capable of sending recognizable speech over a distance of several miles. Mr. Hubbard's fanciful predictions, while they sound rosy, are based on wild-eyed imagination and lack of understanding of the technical and economic facts of the situation, and a posture of ignoring the obvious limitations of his device, which is hardly more than a toy. We do not recommend its purchase.* HUURDEMAN (2003) p. 165. A suposta referência ao “brinquedo é obviamente não verdadeira, segundo OSLIN (1992) p. 221. GOLDSTEIN dá uma interpretação mais plausível para a suposta “falta de visão” da *Western* diante do invento de Bell: *Legend has it that Western Union turned down a chance to buy Bell's patent because the company did not think that the telephone would ever catch on. A more likely explanation is that it thought his patent was not valid; the company had instead bet on Gray* [Elisha Gray havia inventado um telefone diferente, sob alguns aspectos mais próximo do atual, já que tinha o fone e o bocal separados e disputava judicialmente com Bell a patente]. *Western Union had previously merged its own manufacturing operations into Gray's company, Gray and Barton, creating the Western Electric Company... But Bell had the better patent lawyer...* GOLDSTEIN (2005) p. 2. CARLSON endossa parcialmente a interpretação de GOLDSTEIN, ressaltando que a aposta de Orton no equipamento de Gray teria ocorrido mais tarde, (1877) e acrescentando com base em declarações posteriores que transcreve, que ao fazer sua proposta, Hubbard teria em mente a aplicação do invento de Bell como meio de multiplicar o número de mensagens que poderiam ser transmitidas simultaneamente pelo telégrafo e cogita pouco plausivelmente, considerando a biografia de Hubbard, que ele ingenuamente pensaria que a *Western* não teria a tecnologia necessária para se auto-reformar CARLSON (1994) p. 175.

desenvolvidos a partir das patentes de Bell, em troca de 20% das tarifas cobradas dos assinantes transferidos pelo período de 17 anos durante os quais as patentes estariam vigentes¹⁹¹.

Para pagar à *Western* pelas linhas instaladas e pelas patentes, Bell buscou capital no mercado emitindo ações de sua empresa que passou por uma série de reestruturações a partir da *Bell Telephone Company of Massachusetts* até se transformar, em 1885, na *American Telephone and Telegraph Company*¹⁹², que se tornaria célebre internacionalmente pela sigla *AT&T*. As patentes asseguravam a *Bell* o monopólio da telefonia, mas sem capital, ele licenciou operadores em diversos pontos do país que, somados aos empreendimentos não autorizados, fizeram com que, conforme Farley, *Pelo menos 1.730 companhias telefônicas tivessem sido organizadas e operassem durante os 17 anos em que Bell supostamente tinha o monopólio*. [entre 1876 e 1892]¹⁹³. De acordo com a história da *AT&T* disponível no site da empresa, Até que a segunda patente de Bell expirasse, em 1894, somente a *Bell Telephone* e suas licenciadas podiam legalmente operar sistemas telefônicos nos Estados Unidos. Entre 1894 e 1904, o número de telefones nos Estados Unidos saltou de 285.000 para 3.317.000, operados sem interconexão entre as redes, por mais de seis mil companhias telefônicas independentes¹⁹⁴.

Na Europa, as opiniões quanto ao invento de Graham Bell foram igualmente ambíguas. Setores ligados à telegrafia não deram maior importância ao telefone, enquanto nos meios científicos o aparelho tenha sido saudado de forma entusiástica¹⁹⁵ e a presença de Bell no continente, durante sua lua-de-mel, em 1877, contribuiu para a difusão da tecnologia, embora a implantação dos serviços tenha sido lenta¹⁹⁶.

Na Grã Bretanha, enquanto o governo discutia se implantava a telefonia, duas empresas norte-americanas, entre elas a *Edison Telephone Company* (de Thomas Edison), tentaram conquistar o mercado enfrentando a oposição do *Post Office*, que recorreu à Justiça alegando que seu monopólio legal estabelecido para a telegrafia aplicava-se também à telefonia, obtendo ganho de causa parcial em 1880. A disputa prosseguiu até 1901 quando um acordo entre as empresas e o *Post Office* comprou os ativos das operadoras.

¹⁹¹ SOLYMAR (1999) p. 100. Segundo este autor, a *Western* teria, então, 500.000 aparelhos instalados. O número parece excessivo. FARLEY (2004) e HUURDEMAN (2003) p. 179 reduzem esse número a 56.000.

¹⁹² Apesar do nome, pelo acordo judicial com a *Western*, a *Bell* deveria se abster de operar no ramo de telegrafia, Restrição que a *AT&T* violou deliberadamente em 1887. OSLIN (1992) p. 250.

¹⁹³ FARLEY (2004) part 4.

¹⁹⁴ *AT&T* (s.d.).

¹⁹⁵ Lord Kelvin (William Thomson), já então cientista consagrado internacionalmente, que fora consultor no aperfeiçoamento da tecnologia de telegrafia submarina e nesse momento presidente da *Royal Society*, declarou o telefone a *maravilha do século* REGGINI (1996) p. 39

¹⁹⁶ HUURDEMAN (2003) p. 167/76 e SOLYMAR (1999) p. 102/13.

Diferentemente do que ocorreu com a telegrafia, as operações das empresas não foram diretamente estatizadas mediante aquisição pelo governo. O *Post Office* teve seu monopólio sobre a telefonia reconhecido como autoridade sobre o setor, mas teve que aceitar a operação das empresas mediante concessões. Não se tratou apenas de decisão judicial. O Tesouro Britânico se manifestou no sentido de que ao governo cabia complementar e não substituir a iniciativa privada.

O sistema híbrido permaneceu em vigor com pequenas alterações de 1882 a 1992, período durante o qual o vencimento das patentes (cuja cessão de direitos estava territorialmente determinada) deu origem a um processo de concentração das empresas. Os Correios mantinham algumas linhas, mas a maioria era privada (em 1894, as linhas privadas eram 73.000 contra pouco mais de 1.200 dos Correios).

Diante da perspectiva do estabelecimento de um monopólio privado e das queixas generalizadas com relação aos serviços privados, em 1897, depois de longas negociações, o governo assumiu o controle sobre as linhas-tronco, com a manutenção de parte dos terminais sob controle privado. A discussão sobre a conveniência de concorrência entre os prestadores de serviço prosseguiu e, em 1899, os governos locais foram autorizados a implantar serviços de telefonia em sua jurisdição. Em 1905 a *National Telephone Company* e os Correios chegaram a um acordo pelo qual a empresa transferiria ao organismo estatal suas operações em 31 de dezembro de 1911, por um valor a ser estabelecido posteriormente. Nesse momento a empresa operava 561.000 terminais e os Correios 120.000.

Hazlewood observa que pouco antes de escrever seu artigo, R.H. Coase havia publicado um texto sobre a influência do modelo público de telefonia na configuração da radiodifusão britânica, no qual reconhecia que o respaldo popular estava relacionado à percepção de que o monopólio público estava livre dos vícios do monopólio privado além de ter e virtudes próprias, o que Coase contestava. Hazlewood concluía seu ensaio dizendo que esse entendimento começava a mudar. Mas a privatização das telecomunicações britânicas só ocorreria mais de 30 anos depois¹⁹⁷.

Segundo Solymer, a lentidão com que a telefonia se desenvolveu na Europa tem suas razões. Elas vão desde uma suposta tendência européia a ter menos pressa que os norte-americanos ao fato de que os países eram menores e contavam com serviços postais e telegráficos rápidos. O mesmo autor indica, sem detalhar, alguns fatores que justificariam o

¹⁹⁷ HAZLEWOOD (1953). SOLYMER (1999) p. 102/6.

fato que a implantação do telefone na Alemanha, França¹⁹⁸, Itália e Áustria tenha sido lenta, sendo a Suécia (que na última década de 1800 chegou a ter maior quantidade de linhas por 10.000 habitantes que os EUA) e a Dinamarca os países europeus onde a penetração do telefone foi mais rápida¹⁹⁹.

Em 1889, o governo francês estendeu à telefonia o monopólio estatal vigente para a telegrafia desde 1837, entregando as operações à *Administration des Postes et Télégraphes*. Na Alemanha, Werner Siemens, que se tornara conhecido na Europa e enriquecera implantando linhas de telégrafo, inclusive cabos submarinos, tirou proveito do fato de que Bell não patenteara sua invenção nesse país e passou a produzir aparelhos similares que logo aperfeiçoou. Em 1892, os serviços de telefonia alemães foram estatizados, cabendo à iniciativa privada a produção de equipamentos²⁰⁰.

Após o acordo com a *Western Union*, e principalmente após a constituição da *AT&T*, em 1885, a empresa nascida da invenção de Graham Bell, teve um período de expansão avançando na direção do que se tornaria conhecido como o Sistema Bell, cobrindo as áreas de pesquisa e desenvolvimento, produção de equipamentos, operação de redes locais e de linhas de longa distância. Por volta de 1907, porém, pressionada pelo vencimento das patentes, pela competição com empresas independentes e pelo custo dos investimentos que vinha fazendo, a *AT&T* estava em crise.

Theodore Vail, que fora o arquiteto do sistema Bell e havia se aposentado, reassumiu a presidência por “sugestão” dos bancos. Ele reestruturou a *AT&T* e, de acordo com a história oficial da empresa, *desenvolveu a filosofia, a estratégia e a estrutura que guiaram a AT&T pelos setenta anos seguintes*²⁰¹. A pedra angular dessa filosofia era o conceito de “serviço universal”. Então e em sua versão atual – “universalização” – isso significa que os serviços de telecomunicações estejam disponíveis para toda a população, o que implica que como parte dos compromissos mútuos entre o governo ou o órgão regulador e a operadora esta se compromete a fazer os investimentos necessários para conectar todo usuário potencial.

Na concepção de Vail, entretanto, serviço universal tinha, além de universalização, outro sentido: significava que ignorando a legislação antitruste, o governo aceitaria que a “eliminação das redundâncias” a fim de maximizar o uso das redes, tanto locais quanto de longa distância. Em outras palavras, significava aceitar que não houvesse concorrência à

¹⁹⁸ Segundo HURDEMAN (2003) p. 169, A primeira rede de telefones da França foi instalada em Paris, em 1879 e um ano depois tinha 3.39 assinantes.

¹⁹⁹ SOLYMAR (1999) p. 111/3.

²⁰⁰ HURDEMAN (2003) p. 169/75.

²⁰¹ AT&T (s.d.).

AT&T, tudo isso em nome do interesse público presumivelmente melhor atendido pelos ganhos de escala obtidos por meio do monopólio, tal como ocorria nos países em que as telecomunicações haviam sido estatizadas.

Vail fez mais do que reorganizar a *AT&T* e assegurar-lhe a condição de operadora monopolista na telefonia. Em 1909, assumiu o controle da *Western Union*. Estabelecia-se, assim, um monopólio nas telecomunicações nos Estados Unidos no momento em que o país, sob o governo de Theodore Roosevelt endurecia a legislação antitruste e de proteção da concorrência. Dois anos depois, o Departamento de Justiça, com base nessa legislação, forçaria o “divórcio” entre a *AT&T* e a *Western Union*, mas confirmando o monopólio de cada uma delas em suas respectivas áreas.

No início do século XX, começaram a surgir preocupações com o abuso do poder econômico por parte de monopólios, trustes e cartéis. A pressão contra o poderio da *AT&T-Western* tornou-se irresistível. Assim, em 1913, foi estabelecido o *Kingsbury Commitment* (Compromisso de Kingsbury) pelo qual a *AT&T* era admitida pelo governo como monopólio. Em troca, ela concordava em se retirar da *Western Union* e dava às operadoras locais independentes acesso à sua rede de longa distância. Mesmo assim, em 1914, apenas 50% das operadoras locais tinha acesso à rede de longa distância da *AT&T*, percentual que só chegaria a 99% em 1930²⁰².

O *Kingsbury Commitment* foi confirmado e legalizado pelo *Willis-Graham Act*, de 1921, que, a pretexto de viabilizar a “unificação dos serviços telefônicos”, concedeu autorização às operadoras para se fundirem com a permissão dos estados e da *Interstate Commerce Commission (ICC)*, livrando-as de processos pela legislação antitruste. Na prática trava-se de autorizar à *AT&T* o direito de seguir comprando as operadoras e consolidar seu monopólio, encerrando o debate nacional sobre opções de interconexão e concorrência na telefonia²⁰³.

From 1907 to 1920 there was a vigorous debate in the United States about the merits of interconnection, competition, and monopoly in telephone service. The issue was resolved in favor of monopoly with the passage of the Willis-Graham Act in 1921. This law exempted telephone companies from the antitrust laws in order to

²⁰² O nome foi tomado do vice-presidente da *AT&T*, signatário da carta ao governo propondo o acordo. *AT&T vice president Nathan C. Kingsbury sent the government a letter of agreement that became known as the Kingsbury Commitment. In it, AT&T agreed: (1) to dispose of its Western Union holdings; (2) to permit the independent companies limited interconnection with its long-distance network; and (3) to refrain from purchasing additional independent properties without approval from the U.S. Interstate Commerce Commission. BROWN (1991). Ver também: HUURDEMAN (2003) p. 231 e AT&T (s.d.).*

²⁰³ Na verdade, a exigência de permissão pelos estados e pela *ICC* era mera formalidade. Segundo SPULBER, citando Kellogg et. Al., entre 1921 e a entrada em vigor do *Communications Act*, em 1934, dos 275 pedidos, 272 foram aprovados. SPULBER (2002). p. 481.

*make it possible for them to "unify the service" by merging competing telephone exchanges. In so doing, it provided the legal foundation for the first generation universal service policy*²⁰⁴.

Entre o *Kingsbury Commitment* e *Willis-Graham Act*, contudo, os Estados Unidos passaram por uma breve e polêmica experiência de estatização das telecomunicações. A estatização era defendida pelo diretor dos Correios e por algumas lideranças políticas, como em outras épocas. A justificativa para a estatização foi a “segurança nacional” no contexto da I Primeira Guerra Mundial, mas a causa imediata uma greve dos operadores de telégrafos cuja solução arbitrada pelo governo não foi aceita pela *Western*. Entretanto, o próprio diretor dos Correios, Burlison indicou para dirigir os telefones e os telégrafos os presidentes da *AT&T* (Theodore Vail) e da *Western* (Newcomb Carlton). Com as tarifas então em vigor, segundo Vail, não haveria recursos para investimentos em ampliação das redes ao que Carlton teria respondido que o governo se encarregaria de resolver o problema. Com efeito, os salários foram aumentados e sob administração governamental as operações se tornaram deficitária, o que levou a um aumento das tarifas. O reajuste provocou protestos e o Congresso e antigos defensores da estatização criticaram a ineficiência governamental. Nove meses depois da estatização, o mesmo Burlison recomendou que, diante das críticas do Congresso, as operações fossem devolvidas às empresas, que receberam uma indenização de US\$ 65,1 milhões²⁰⁵.

Em 1922, a *AT&T* foi forçada a moderar sua voragem, devendo cumprir uma série de procedimentos antes de adquirir operadoras independentes. O ritmo da monopolização diminuiu, mas o processo não parou até que, em 1945, a *AT&T* comprou a última operadora concorrente no mercado local, a *Keystone Telephone Company*, na Filadélfia²⁰⁶.

Cerca de um quarto de século após a invenção do telefone, a expansão dessa modalidade de telecomunicação concluíra sua fase baseada no empreendedorismo e na livre concorrência. Nos Estados Unidos, onde estavam instalados cerca de 40% dos aparelhos do mundo, o sistema era operado por um monopólio privado legalmente aceito. Nos principais países europeus, as redes eram operadas por monopólios estatais, tendência que se consolidou nas décadas seguintes.

As comunicações telefônicas de longa distância demoraram a se desenvolver devido à necessidade de instalação de amplificadores a intervalos regulares. Em terra ou em pequenas distâncias submarinas, isso não era um problema técnico, embora representasse um custo

²⁰⁴ MUELLER, Milton. (s.d.).

²⁰⁵ OSLIN (1992) p. 278/9.

²⁰⁶ HUURDEMAN (2003) p. 231

significativo. O desafio tecnológico consistia em criar amplificadores que funcionassem sem manutenção em grandes profundidades. Os componentes necessários foram desenvolvidos em 1943 pelo *Bell Telephone Laboratories of New Jersey* em colaboração com o *Post Office* britânico, mesmo assim, o primeiro cabo telefônico transatlântico, com 36 canais em cada sentido, o *TAT-1*, só foi instalado em 1956²⁰⁷.

Apenas um ano após a entrada em serviço do *TAT-1*, outra inovação tecnológica a dos cabos telefônicos coaxiais, mais leves e com repetidores de duplo sentido, tornava possível que os governos do Reino Unido e do Canadá anunciassem a instalação do *CANTAT*, um novo cabo transatlântico com capacidade para 80 canais de voz, que entrou em operação em 19 de dezembro de 1961 a um custo de £ 9.000.000. Nos anos seguintes, a tecnologia foi utilizada na ligação de países e territórios integrantes da *British Commonwealth* na Ásia e na Oceania²⁰⁸.

²⁰⁷ ITU (1965) p. 101. Na verdade, tratava-se de um cabo duplo (cada um funcionando num sentido). Sua instalação foi uma iniciativa da *AT&T* em parceria com a *Canadian Overseas Telecommunications Corporation* e com o *British Post Office*. BAGLEHOLE (1970) p. 33.

²⁰⁸ BAGLEHOLE (1970) p. 33/5.

1.7 - RADIODIFUSÃO, UM NOVO SEGMENTO DAS TELECOMUNICAÇÕES

Desde o século XIX, as descobertas e experimentos no campo da física vinham levando numerosos pesquisadores à busca de uma forma de transmissão de mensagens, de forma codificada, de sons e de imagens por meio das ondas eletromagnéticas, dispensando a necessidade de fios, como ocorria com o telégrafo. As pesquisas se desenvolviam simultaneamente em diversos países, inclusive no Brasil, com o trabalho do Padre Landell de Moura, embora também nesse campo tenha sido Marconi quem acabou acolhido pela historiografia como o responsável pelo desenvolvimento da radiodifusão.

Nos Estados Unidos, onde as preocupações européias com a hegemonia britânica sobre a telegrafia de longa distância por cabo não eram tão prementes e já havia uma ampla rede de telegrafia convencional, a tecnologia das telecomunicações via ondas eletromagnéticas inicialmente atraiu a atenção apenas da Marinha e de curiosos. De qualquer forma, era um mercado suficientemente grande e em expansão para atrair a atenção dos fabricantes de equipamentos: a difusão de sons – música e informação. Assim, em novembro de 1920, a *Westinghouse Electric and Manufacturing Company* operadora da *KDKA*, de Pittsburgh, inaugurou o uso político da radiodifusão ao emitir um programa sobre a eleição do republicano Warren Harding. Pouco depois a *AT&T* e a *RCA* colocavam no ar suas emissoras²⁰⁹.

Em 1912, o *Radio Act*, estabeleceu que competia ao governo conceder licenças para emissões de rádio. A medida foi virtualmente ignorada em as tentativas de disciplinar as atividades de radiocomunicação e mais tarde de radiodifusão se sucederam até a criação da *Federal Communications Commission*, em 1934. A principal intervenção estatal na radiotelegrafia, nesse período, foi decorrente da entrada dos Estados Unidos na I Guerra Mundial, em 6 de abril de 1917. No dia seguinte, o governo federal, por meio da Marinha, assumiu o controle sobre todas instalações de rádio do país, situação que perdurou até meados de 1919²¹⁰.

Na radiodifusão, enquanto as emissoras proliferavam de forma desordenada – seu número chegaria a 733, em 1927²¹¹, com uma parcela crescente delas controladas pelas nascentes redes nacionais e suas afiliadas, com o inevitável problema de sobreposição de

²⁰⁹ ALBERT e TUDESQ (s.d.) p. 13/4.

²¹⁰ SIDAK (1997) p. 44/9.

²¹¹ OSLIN (1992) p. 285. Entre 1921 e 1925, o número de receptores passou de 50.000 para 4 milhões. ALBERT e TUDESQ (s.d.) p. 14.

sinais – travava-se um debate sobre o modelo de propriedade a ser adotado. Muitas emissoras sem fins lucrativos haviam se estabelecido, mas enfrentavam uma pressão cada vez maior das concorrentes privadas e comerciais. a posição dominante no governo, em particular do Secretário de Comércio, o futuro presidente Herbert Hoover, era a de que a intervenção estatal deveria ser a menor possível, com a predominância de emissoras privadas, seguindo o modelo dos jornais²¹².

Entre 1922 e 1925, Hoover promoveu uma série de conferências nacionais sobre o assunto, sem que o modelo fosse definido. Apesar de ser um liberal em termos econômicos, contrário à intervenção do Estado nas atividades econômicas, o então secretário defendeu a tese de que a radiodifusão era uma atividade comercial que transpunha as fronteiras estaduais com o que conceitualmente deveria permanecer subordinada ao Departamento de Comércio e regulada pela *ICC*²¹³. O problema se agravou em 1926, quando à resistência do Congresso em apoiar a posição de Hoover somou-se a decisão de um juiz federal considerando inconstitucional a exigência de licença do Departamento de Comércio para a operação de emissoras de rádio²¹⁴.

No vazio regulatório que se estabeleceu, o número de emissoras e as interferências aumentaram, levando o Congresso a aprovar às pressas uma nova lei em meio a uma situação caótica conforme resumida por McChesney:

The Radio Act of 1927 was emergency legislation, hurriedly passed in February after a Federal judge had ruled the Department of Commerce's licensing of stations unconstitutional in 1926. With any effort at regulation discontinued, the ether had become a mass of chaos; 200 new broadcasters immediately commenced operations, the total wattage increased by nearly 75 percent, and few stations respected the frequencies occupied by other broadcasters. The committee deliberations and floor debate concerning the Radio Act of 1927 were what one might expect for emergency legislation; there was almost no discussion of the meaning of the legislation for the type of broadcast system to be created²¹⁵.

Na Europa, como ocorreu com o telefone, o avanço do rádio foi lento e em geral sob estrito controle do Estado, mesmo quando de iniciativa de amadores e aficionados, até 1930, mas com um problema adicional: como a extensão territorial dos países nesse continente é substancialmente menor, o problema da interferência dos sinais e das licenças era maior²¹⁶.

²¹² WILLIHNGANZ (1994) p. 6.

²¹³ WILLIHNGANZ (1994) p. 4

²¹⁴ WILLIHNGANZ (1994) p. 4

²¹⁵ MCCHESENEY, Robert W. (1992) p. 172.

²¹⁶ ALBERT e TUDESQ (s.d.) p. 13/4

Nos Estados Unidos, o problema da distribuição de licenças e frequências às emissoras que seguiriam privadas, veio com o *Communications Act*, de junho de 1934, que criava a agência reguladora *Federal Communications Commission (FCC)*, permanecendo em vigor por décadas, mesmo depois do advento da radiodifusão de imagens – a Televisão – que reproduziria o modelo institucional e de negócio da radiodifusão sonora.

Na maioria dos países europeus, a necessidade de administrar a distribuição de frequências e o intenso uso político do rádio no conturbado cenário que antecedeu a Segunda Guerra Mundial foi um argumento adicional em favor da aplicação do modelo institucional estabelecido para o telégrafo e estendido ao telefone: a incorporação das emissoras de radiodifusão aos monopólios estatais, em geral subordinados aos órgãos administrativos dos Correios, Telégrafos e de Telefones – o sistema *PTT*, já mencionado. No plano internacional, a questão da distribuição de frequências deu origem, em 1932, a uma reformulação da União Telegráfica Internacional, que passou a se chamar União Internacional de Telecomunicações. A questão dos conteúdos das emissões foi um dos fatores que levaram os governos europeus a manter o modelo estabelecido no século XIX, mas esta questão escapa ao escopo da pesquisa a que este projeto se refere.

Como indicado anteriormente, o desenvolvimento da Televisão – cujas primeiras emissões ocorreram antes da Segunda Guerra Mundial, mas que só ganharam escala, impulsionadas pelos avanços tecnológicos posteriores – a partir da década de 1950, em linhas gerais repetiu o que ocorrera com o telefone e com a radiodifusão sonora: uma expansão acelerada e sob controle privado oligopólico nos Estados Unidos e um avanço mais lento em regime de monopólio estatal ou sob acentuado domínio do estado e pequeno espaço a emissoras privadas.

O duplo modelo de monopólio (ou oligopólio) privado regulado nos Estados Unidos e de monopólio estatal (ou oligopólio sob hegemonia das empresas públicas) na Europa, em praticamente todos os ramos das telecomunicações permaneceu incontestado até a 1970/80 e o abalo veio precisamente da área de radiodifusão, onde o desenvolvimento tecnológico tornava tecnicamente possível ampliar o número de emissoras, o que os governos e entidades públicas não se dispunham a fazer ou não tinham condições de implementar, num quadro de crescente crise fiscal.

1.8 - A PRIVATIZAÇÃO SURGE NA CENA INTERNACIONAL

A privatização das empresas estatais surge na cena política internacional com a vitória dos conservadores ingleses, sob a liderança de Margareth Thatcher, em 1979²¹⁷. Pouco depois, os republicanos norte-americanos, com Ronald Reagan, em 1980, chegavam ao poder com a tese de que *o Estado havia sido levado longe demais; era preciso restaurar o mercado à sua antiga eminência e autoridade*²¹⁸. Na prática, isso significava uma reforma do Estado que consistia em: 1) enfrentamento a crise fiscal mediante corte de despesas, para o que, além da redução de gastos públicos (principalmente na área social) se fazia necessária uma reforma administrativa; 2) reforma patrimonial mediante venda das empresas estatais²¹⁹; 3) desregulação da economia, inclusive das relações trabalhistas e dos mercados financeiros, com o objetivo de aumentar a competitividade do setor privado²²⁰.

Thatcher e Reagan não ficaram no discurso. Na Grã Bretanha, o governo desencadeou um intenso programa de privatização de empresas, inclusive das que historicamente foram controladas pelo Estado, como as ferrovias e a British Telecom. Nos casos de instituições públicas não-governamentais, como a *British Broadcasting Corporation (BBC)*, na área de radiodifusão, não chegou a ocorrer uma alienação de patrimônio, mas se abriu espaço para concorrentes privados.

Nos Estados Unidos, onde os operadores de telecomunicações em todas as áreas já eram privados, a política de redução do papel do Estado combinou-se com pressões do próprio setor privado e da sociedade civil contra algumas das práticas dos monopólios regulados - caso da *AT&T*, forçada a fundir suas 22 operadoras em sete empresas regionais (as *Baby Bells*), logo convertidas em empresas independentes - estabelecidos no início do

²¹⁷ Para uma breve exposição sobre a privatização empreendida sob o governo Thatcher, ver relato do presidente do *Adam Smith Institute* e membro do primeiro gabinete do Governo Thatcher, Madsen Pirie: PIRIE (1988).

²¹⁸ Galbraith (1994) p. 147. Em relação às comunicações, Mattelart (2002) sustenta que o processo de transferência da responsabilidade pelos serviços do Estado para o mercado começa em 1970, quando o presidente Nixon cria a *Office of Telecommunications Policy (OTP)*, vinculada à Casa Branca e se intensifica nos anos seguintes". Mattelart (2002) p. 117-119. Em setembro de 1993, o Vice Presidente dos EUA, Al Gore, e o Secretario de Comércio, Ron Brown, anunciaram a proposta de constituição de uma *National Information Infrastructure (NII)*, definida como uma parceria entre o setor público e a iniciativa privada com o objetivo de estabelecer *uma teia sem similar de redes de comunicação, computadores, bases de dados, e produtos eletrônicos de consumo que colocarão vastas quantidades de informação nas pontas dos dedos dos usuários*²¹⁸.

²¹⁹ A *British Telecom* foi privatizada em 1984 num processo que visava a pulverizar o capital da empresa. Para mais detalhes sobre a privatização britânica e sobre a situação das telecomunicações na Europa, nos EUA e Japão nos anos 80 ver López Garrido (1989).

²²⁰ Nos Estados Unidos, a desregulamentação na área de telecomunicações se deu no marco de um complexo processo que envolveu o desmembramento da *AT&T*, detentora de monopólio na telefonia local, em troca da liberdade de acesso a outros serviços de telecomunicações. Ver López Garrido (1989) p 70.

século XX, ao mesmo tempo em que abria espaço para agentes que explorassem novas tecnologias, como a telefonia celular. No caso da radiodifusão, contudo, as reformas liberais foram no sentido contrário, o de permitir a propriedade cruzada (rádio, TV e jornal nos mesmos mercados).

Até a década de 1970, a concepção de telecomunicações como serviço público baseado em monopólio natural e subsídios cruzados era consensual e ratificada por acordos multilaterais. Os monopólios nas áreas de equipamentos e de serviços eram encarados como fatores de eficiência. Sendo um serviço público, os monopólios (privados ou estatais) deveriam buscar a universalização, com tarifas baseadas em custos, mas viabilizada por políticas de subsídios cruzados (em geral gerados nos serviços “não essenciais”, como longa distância, particularmente internacional).

Na década de 80, o regime anterior foi confrontado por uma série de novos fatores: o desenvolvimento tecnológico introduziu novos equipamentos e serviços de telecomunicações, reduziu os custos das telecomunicações; na área de informática viabilizou a integração de processos produtivos e de gestão de unidades empresariais afastadas entre si via telecomunicações e a globalização (tanto na indústria como nos serviços e em particular na área financeira) envolveu um aumento da demanda por telecomunicações. – A substituição do telex pelo fax e logo a transmissão de textos e dados via Internet são exemplos notáveis disso desse processo, que transcorreu num intervalo de cerca de dez anos em escala internacional.

O novo cenário tecnológico alterou o equilíbrio anterior acarretando entre outras situações: 1) aumento da participação das telecomunicações nos custos empresariais; 2) pressões por parte dos grandes usuários por modificação dos sistemas tarifários, em particular pelo fim dos subsídios cruzados; 3) pressões pela desregulamentação dos serviços e pela adoção de regimes de livre concorrência, inicialmente no plano internacional.

A liberalização e a privatização dos sistemas de telecomunicações nas economias mais dinâmicas e competitivas levaram a uma redução das tarifas de longa distância para grandes usuários e a um aumento das tarifas locais e para pequenos usuários. Em consequência o uso das telecomunicações apresentou tendência inversa para os dois grupos de usuários: 1) aumentou o uso pelos grandes usuários e 2) diminuiu o uso de pequenos usuários, como indica Hamelink:

Embora não existam evidências suficientemente fortes de que um grande número de assinantes (domésticos) tenha sido forçado a cancelar os serviços, há alguma evidência de que a privatização e a liberalização não aumentaram a penetração da telefonia. Isso se deve em grande medida ao fato de que a desregulação tende a aumentar os custos de conexão, assinatura e utilização²²¹.

A evolução das telecomunicações no plano internacional exposta até aqui permite supor que há um padrão geral, que, a despeito de variações de país para país, é observável tanto para os países capitalistas avançados, onde as tecnologias foram desenvolvidas e mais amplamente disseminadas, quanto para os países em desenvolvimento.

As etapas desse processo não são rigorosamente sincrônicas, mas podem ser estruturalmente identificadas. Para os fins desta pesquisa, adotaram-se como marcos referenciais a separar uma etapa da outra, nas mudanças institucionais de caráter duradouro ocorridas no principal sistema nacional de telecomunicações do mundo: o norte-americano. Tomando-se por referência tais marcos, é possível identificar como cada sistema nacional se situa em seu processo de desenvolvimento.

Diante do exposto, tomam-se os seguintes eventos como marcos jurídicos de fronteira entre cada etapa:

1) a entrada em vigor do *Communications Act* de 1934 e Criação da *Federal Communications Commission (FCC)* assinalam a consolidação do modelo de monopólio regulado (privado, no caso dos EUA e estatal na maioria dos demais países) em substituição ao regime privado competitivo que predominou inicialmente nas diversas tecnologias de telecomunicações e que caracterizou a fase inicial da telefonia, entendida como base dos sistemas nacionais de telecomunicações ao longo do século XX.

2) O desmembramento do Sistema Bell em 1984, nos Estados Unidos, embora fosse decorrente de uma decisão judicial e não de uma política setorial de orientação econômica liberal do governo Reagan, não conflitava com essa política. Pelo contrário se articulava com as medidas de desregulação e de redução da ação estatal no setor. O fim do monopólio privado regulado nos EUA foi antecedido politicamente de poucos meses pelo início da privatização e desregulação do sistema de britânico de telecomunicações, que inaugurou a série de reformas semelhantes em outros países europeus e, posteriormente, em escala internacional.

²²¹ HAMELINK (1994).

A natureza estrutural dessa transição de monopólios privados regulados ou estatais a regimes concorrenciais oligopolizados, predominantemente privados, pode ser constatado pelo fato de que, menos de 20 anos depois do desmembramento do Sistema Bell e da privatização da *British Telecom*, mais da metade dos países do mundo haviam privatizado total ou parcialmente seu operador tradicional de telecomunicações.

A identificação dos três grandes períodos de desenvolvimento dos sistemas nacionais de telecomunicações coincide *grosso modo*, com mudanças profundas no capitalismo internacional, que se expressam numa evolução das teorias econômicas dominantes no mundo capitalista (tema do próximo capítulo) e na regulação e operação dos sistemas de telecomunicações nos países em desenvolvimento, notadamente no Brasil e na Argentina, temas desta tese.

Embora o confronto Leste-Oeste tenha seu marco simbólico na derrubada do Muro de Berlim, em novembro de 1989, desde o início da década de 1980 era cada vez mais evidente que o Bloco soviético enfrentava dificuldades crescentes para se apresentar como uma alternativa politicamente sedutora ao *Welfare State* dos países capitalistas desenvolvidos. Ao mesmo tempo, no mundo ocidental, ainda que de forma menos notória, o período se caracteriza pela perda de dinamismo do surto de desenvolvimento do pós-guerra e pelas evidências de uma crise fiscal montante, que dariam origem a uma série de reformas do Estado de orientação claramente neoclássica – e por isso identificadas como políticas “neoliberais”, cujos exemplos mais conhecidos foram precisamente as políticas conduzidas pelos governos Reagan e Thatcher, respectivamente nos Estados Unidos e Grã Bretanha.

Na Europa continental, além dos fatores mencionados, a reestruturação dos sistemas nacionais de telecomunicações, assim como outros serviços públicos, esteve relacionada à Constituição da União Européia, concebida no mesmo contexto político-econômico, mas singularizado pela necessidade de conversão de amplos setores estatais ao regime comunitário.

... a aplicação do Tratado de Roma e de seus desdobramentos (o mercado único) determinou a introdução da concorrência nos setores de serviços públicos de caráter econômico (serviços de interesse econômico geral, no sentido do artigo 86 do Tratado de Roma)... Inicialmente reticente, a França foi obrigada a integrar-se a esta evolução, pondo fim ao monopólio de que desfrutavam, por exemplo, a France Télécom e a EDF [estatal do setor elétrico]. Mas empenhou-se ao mesmo tempo em manter nesses setores o reconhecimento do serviço público, por um lado fazendo com que fosse levado em consideração nos textos comunitários europeus, e por outro afirmando-o fortemente nas leis francesas de transposição dos princípios comunitários (leis de 26 de julho de 1996 sobre as

telecomunicações e de 10 de fevereiro de 2000 sobre a eletricidade). Por outro lado, recusou-se a privatizar os "operadores históricos" desses setores²²².

A reestruturação dos sistemas nacionais de telecomunicações, empreendida a partir da década de 1980, representou uma ruptura com o padrão anterior, predominante desde a década de 1930 (em alguns países antes disso). Ao longo desse meio século, as telecomunicações foram encaradas como serviço público e ao deixarem de sê-lo, passaram a ser vistas essencialmente como uma atividade econômica como qualquer outra.

A ação estatal direta ou indireta na oferta do serviço (mesmo em períodos de crise econômica) alavancava atividade econômica, seja pelos investimentos públicos, seja pelas políticas tarifárias administradas. A gestão pública do monopólio era conduzida de forma a otimizar investimentos, sendo impensáveis as ociosidades registradas na década de 1990 como as apontadas por Stiglitz²²³. O Estado financiava as atividades de P&D no setor. A demanda (muitas vezes com considerável defasagem, o que teria uma série de implicações) orientava a oferta de serviços. Os subsídios cruzados no caso dos monopólios públicos (e em menor medida, quando previstos no esquema regulador, também no monopólio privado regulado), viabilizavam amplo acesso aos serviços ou subsidiavam o acesso em áreas específicas (telefonia rural, regiões afastadas etc).

O regime pós-privatização, em contraposição, seguiria os preceitos das versões mais recentes da economia neoclássica, caracterizando-se: 1) pelo regime de livre mercado aberto a novos operadores; 2) pelo serviço público, mas operado por empresas privadas e mesmo quando envolvendo participação estatal, em regime de livre concorrência; 3) pela tendência à retirada do Estado das operações como parte da reforma do Estado e instrumento de superação da crise fiscal e 4) pela autolimitação da capacidade de intervenção do Estado, restrito à função de regulador.

Com a desregulamentação, ao Estado cabe assegurar o funcionamento do mercado e apenas em circunstâncias excepcionais subsidiar segmentos de usuários (escolas, por exemplo). Assim, dá-se uma recuperação da Lei de Say – um dos postulados fundamentais da teoria neoclássica, segundo o qual, é a oferta que gera a demanda, no caso, de serviços de telecomunicações. Em função disso, a oferta dos serviços de telecomunicações passa a ser proporcionada pelo setor privado com base nas informações fornecidas pelo livre mercado, o que transfere as decisões relativas a investimentos, das análises de demanda (seja por que

²²² FOURNIER (2001).

²²³ STIGLITZ (2003).

critérios forem) para a disponibilidade de serviços e equipamentos. Nessa situação, a iniciativa cabe aos prestadores de serviços e aos fornecedores de equipamentos, no caso de um setor dinâmico como o de telecomunicações, baseados nos setores de P&D vinculados às empresas fabricantes de equipamentos.

Sob as novas condições, de acordo com outro postulado da teoria econômica neoclássica reconhecido pelos “neoliberais”, a oferta e demanda tendem ao equilíbrio – supondo sempre que a oferta gere a demanda – se não houver interferência “espúria” isto é, fundamentalmente do Estado. A “mão invisível” levaria ao equilíbrio. Mas... como sarcasticamente observou o “quase-keynesiano” Stiglitz, *um dos motivos pelos quais a mão invisível pode ser invisível é que ela simplesmente não existe*²²⁴.

A reestruturação das telecomunicações empreendidas a partir das iniciativas dos governos dos Estados Unidos e da Grã Bretanha inicialmente deu os resultados esperados por seus proponentes. Com efeito, a desregulamentação e a privatização, num contexto de acelerado desenvolvimento tecnológico, ampliaram a oferta de serviços e equipamentos, estimularam os investimentos, fizeram aflorar uma demanda reprimida e acirraram a concorrência.

Dez anos após a desregulação nos Estados Unidos e a privatização na Grã Bretanha e em outros países a última reestruturação, os melhores prognósticos pareciam se confirmar. A partir de 1992 e considerando dados relativos até 2001, a participação relativa das telecomunicações na economia norte-americana dobrou, gerando dois terços dos novos empregos e um terço do novo investimento.

Um elemento crucial nas transformações ocorridas nos Estados Unidos foi a aprovação, pelo Congresso norte-americano e a sanção pelo presidente Clinton, em 08 de fevereiro de 1996, de um novo *Telecommunications Act*, em substituição ao tantas vezes emendado *Communications Act* de 1934. A rigor, o *Telecom Act*, como é conhecido, foi concebido na “contra-mão” das propostas de desregulação, já consistiu numa legislação que intervinha fortemente no funcionamento do setor, mas no sentido de promover a competição, na suposição de que esta contrabalançaria as tendências naturais às práticas de monopólio, como indica Crandall:

The 1996 Telecommunications Act has certainly changed the telecommunications landscape in the United States. Entry into all telecom services

²²⁴ STIGLITZ (2003) p. 42.

*has been liberalized, and local telephone companies are faced with competition for the first time in nearly a century. Unlike earlier exercises in market opening, however, the 1996 act did not advance 'deregulation'. Instead, it established a major new set of wholesale regulations designed to facilitate the entry of new carriers. This new regulatory regime has been extremely controversial, resulting in one legal appeal after another*²²⁵.

O enfoque pró-competição da lei resultou em bem mais do que querelas judiciais. Segundo alguns críticos partidários de uma maior desregulação, como Sidak²²⁶, que defendia uma maior liberdade de mercado, ela foi a causa do setor na virada do século. No momento em que foi aprovada, contudo, a perspectiva era outra, com seu texto sendo saudado por democratas e republicanos, sendo que entre esses últimos havia aqueles como o Jack Fields²²⁷, que viam repercussões favoráveis inclusive fora dos Estados Unidos ao afirmar categoricamente: *I believe this Bill means American Companies will dominate the field of global telecommunications*²²⁸.

Atribuir a crise ao *Telecom Act* ainda que não exclusivamente é um equívoco que só pode ser atribuído à visão altamente ideologizada dos fundamentalistas do mercado. Como nota Goldstein em sua visão muito mais equilibrada da crise, a despeito do título forte de seu livro:

*The great telecom meltdown did not occur because of any one new law or rule, any one new technology, or any one company's actions. It was a result of a confluence of events, a set of small storms that combined into one very big one... Technology, business and regulation move, more or less, together. Technology progress usually leads. Regulators need to respond appropriately or risk having their regulatory schemes collapse under the weight of arbitrage or unforeseen competitive forces. The detail of the economy change, but the underlying principles do not. There never is, and never will be, a real 'new economy'. And thus simple laws of business still apply...*²²⁹.

Independentemente do impacto direto do *Telecom Act* sobre o mercado norte-americano de telecomunicações, o fato é que seu extraordinário crescimento logo se revelaria artificial e insustentável. Assim, em 2002, meio milhão de postos de trabalho foram extintos. O valor de mercado das empresas do setor caiu US\$ 2 trilhões, 23 empresas faliram, entre as quais a *Worldcom*, a maior falência da história do capitalismo (sem levar em conta os

²²⁵ CRANDALL (2005) p. 16.

²²⁶ BAUMOL, William J. e SIDAK, J. Gregory (1994) e SIDAK (2003 a) Ver capítulo 2.

²²⁷ Presidente do *House Commerce Subcommittee on Telecommunications and Finance*.

²²⁸ GOLDSTEIN (2005) P. 117.

²²⁹ GOLDSTEIN (2005) p. 169.

aspectos fraudulentos do caso e suas conexões). Investimentos de US\$ 65 bilhões realizados no setor entre 1997 e 2001 valiam menos de US\$ 4 bilhões – *uma quantidade de desperdício que poucos governos jamais haviam conseguido*, na mais uma vez sarcástica observação de Stiglitz²³⁰.

A reestruturação do setor de telecomunicações, não foi um fenômeno localizado nos Estados Unidos e na Grã Bretanha, nem devido exclusivamente às políticas econômicas liberais dos respectivos governos. Foi um fenômeno de abrangência mundial, que transcorreu de forma acelerada, com claro sentido de privatização e de internacionalização das operações do setor. *O Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones 2002 – Resumen*, divulgado pela União Internacional de Telecomunicações, apresenta uma visão panorâmica desse processo:

*Com quatro palavras se resume o mercado atual de telecomunicações: privado, competitivo, móvel e mundial. O ritmo com que estas tendências se tornaram ‘universais’ é notável. De fato, os acontecimentos sucedem tão rapidamente que as exortações à reforma do setor ficam defasadas. Já ocorreram. A maioria dos países iniciou um processo de reforma. Ainda assim, restam muitos retoques por fazer*²³¹.

De acordo com a mesma fonte, no início de 2002, mais da metade dos países do mundo haviam privatizado total ou parcialmente seu operador tradicional de telecomunicações. Na mesma ocasião, apenas 2% das receitas de serviços de telecomunicações eram geradas em países (39 nações) sem operadores privados, contra 85% obtidos, em 113 países, cujos operadores tradicionais eram total ou parcialmente privados, enquanto os restantes 13% correspondiam a países em que existiam setores em mãos de operadores privados, por exemplo, na telefonia celular.

O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1994*, elaborado pelo Banco Mundial em 1994, não se aprofundou na discussão da Reforma do Estado num sentido amplo (isso seria feito em 1997). Na edição aqui mencionada (1994), dedicada à questão “*Infra-estrutura para o Desenvolvimento*”, a ênfase foi posta em aspectos da gestão da infra-estrutura, buscando identificar *As causas do mau desempenho do Estado no passado e nos meios de melhorá-lo*²³². Conforme o documento, para *assegurar a prestação eficiente e adequada de*

²³⁰ STIGLITZ (2003) p. 114/5.

²³¹ INTERNATIONAL UNION OF TELECOMMUNICATIONS - ITU (2002) p. 4.

²³² BANCO MUNDIAL (1994). Box 2 - Principais mensagens do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1994. p. 2.

*serviços de infra-estrutura, é preciso modificar os incentivos, através da adoção de três instrumentos – administração comercial, concorrência e envolvimento da parte interessada*²³³.

O *Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial de 1994* não estabelecia uma relação direta entre “Reforma Patrimonial” (privatização), crise fiscal e crise do Estado, como seria feito posteriormente em 1997 e 1998, mas apontava que as *políticas infra-estruturais e a provisão ineficiente absorvem os escassos recursos fiscais e prejudicam a estabilidade macroeconômica*²³⁴. Convém notar que a reforma do Estado, no sentido até aqui indicado, tornou-se um dos aspectos centrais do chamado *Consenso de Washington* durante a década de 90. Tais reformas, entretanto, se difundiram pelo mundo durante a década de 1980²³⁵. Em termos gerais, tanto o presidente Carlos Menem, da Argentina (eleito em 1989), quanto o brasileiro Fernando Henrique Cardoso (eleito em 1994) adotaram programas de governo com diretrizes próximas a esses conceitos²³⁶.

A mensagem do relatório do Banco Mundial de 1994 era clara: embora não sustentasse que a reforma devia necessariamente conduzir à privatização dos sistemas nacionais de infraestrutura, afirmava:

*Vários foram os caminhos seguidos para que a prestação de serviços deixasse de ser um monopólio governamental e se enquadrasse nas regras de mercado competitivo. Mas, seja qual for o caminho, é indispensável ao sucesso um constante empenho pela participação da iniciativa privada... É igualmente necessário um sistema regulamentar que garanta o efetivo cumprimento dos termos do contrato... Um sistema regulamentar eficaz requer normas previsíveis e não discriminatórias, bem como o envolvimento dos consumidores*²³⁷.

²³³ BANCO MUNDIAL (1994) p. 2

²³⁴ BANCO MUNDIAL (1994) p 31.

²³⁵ Para uma breve referência à origem da expressão e de suas propostas, ver FRANCO (1999).

²³⁶ As idiosincrasias de Menem alimentaram um amplo anedotário. Entre suas frases mais citadas, apesar de raramente situada, está a proposta de que Buenos Aires deveria manter *relações carnavais* com Washington. Folclore à parte, há inequívocas evidências de que, principalmente no primeiro mandato, quando implementou a reforma do Estado, contava com entusiástico apoio do FMI e do Banco Mundial. A esse respeito, ver Mussa (2002): ... *el Fondo estaba en lo correcto al apoyarlo. Concordantemente com esta visión, el espectacular éxito de la economía argentina durante la mayor parte de la década pasada puede atribuirse a esta elección política básica...* p. 118 – Michael Mussa, entre 1991 e 2001 foi consultor econômico e diretor do Departamento de pesquisa do FMI. Quanto a Fernando Henrique Cardoso, ver a biografia simpática ao biografado de Goertzel (2002): *Nos anos 1990, os economistas chegaram a um considerável consenso sobre a política econômica que era articulada por instituições como o Banco Mundial. Seus oponentes, às vezes referem-se a ela como o ‘consenso de Washington’, como se houvesse nela algo de sinistro e conspiratório... Fernando Henrique Cardoso concordava com esse consenso nas políticas, pelo menos naquele momento da história do Brasil. Na verdade, o Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1997, do Banco Mundial, soa de forma muito parecida à da plataforma de Fernando Henrique Cardoso para o Brasil em 1994.* p. 155

²³⁷ BANCO MUNDIAL 1994 p 70.

No caso da América Latina (notadamente Argentina, Brasil e México), a década de 80 representou não só o esgotamento de um modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e da participação direta do Estado, mas também uma profunda crise fiscal. Problema agravado pelo elevado endividamento do setor público e pelo fato de que na Argentina e no Brasil, assim como em outros países latino-americanos, a busca de soluções para a crise econômica era dificultada pela fragilidade institucional decorrente de processos de transição de regimes autoritários para governos democráticos.

Como à época da elaboração do *Relatório do Banco Mundial* de 1994 a privatização das telecomunicações já havia sido realizada na Argentina, era possível fazer uma avaliação preliminar de seu andamento:

A Argentina foi o país que adotou o programa de privatização mais abrangente, no intuito de criar condições de concorrência na economia... A privatização processou-se com rapidez, mas a capacidade de supervisão reguladora deixou a desejar... Até agora, a falta de supervisão das regulamentações não tem representado um empecilho; mas quando as forças de mercado não oferecem a disciplina adequada, a regulamentação é necessária para um funcionamento eficiente²³⁸.

Era o primeiro sinal de advertência. As páginas seguintes desse *Relatório* enfatizavam a importância da regulamentação, das agências reguladoras e de fiscalização e do envolvimento dos consumidores no processo. A relevância dessas questões ficaria ainda mais explícita com o passar do tempo. Simultaneamente ao crescimento da pressão dos organismos internacionais sobre os países em desenvolvimento no sentido de que promovessem reformas do Estado que incluíssem a privatização, particularmente na área de infra-estrutura, aumentaram as evidências de que o setor de telecomunicações se tornava mais complexo. Em 1987, a União Européia divulgou um *Livro Verde* no qual preconizava a abolição dos monopólios nacionais e apontava a perspectiva de um mercado único tendo em vista o desenvolvimento de novas tecnologias e a constituição de redes de informação²³⁹.

Em 1999, antes de se tornar um dos ganhadores do Prêmio Nobel de Economia de 2001, Joseph Stiglitz, que já se manifestava como “neocrítico” do *Consenso de Washington*, proferiu uma palestra em Buenos Aires, na qual antecipava pontos de sua divergência em relação ao coro pela privatização e pela desregulamentação ao afirmar que na América Latina e em outras regiões, os governos estavam aprendendo que *seguir os ditames do Consenso de*

²³⁸ BANCO MUNDIAL 1994 p 71.

²³⁹ MATTELART (2001) p. 127.

*Washington não é suficiente. Há mais por desenvolver do que apenas macro-estabilidade, privatização e liberalização comercial*²⁴⁰. Algumas medidas nesse sentido, advertiu, podem apenas transferir receitas do setor público para monopólios privados.

Falando ainda na condição de Vice-Presidente Sênior e Economista-Chefe do Banco Mundial, Stiglitz defendeu a privatização das telecomunicações, mas destacou que mais importante que ela é a competição e o uso de regulação para prevenir o exercício do poder de monopólio por parte das empresas. Para ele,

*proporcionando uma estrutura regulatória apropriada, podemos promover competição, redução de preços, expansão dos serviços, promoção da diversidade e até proporcionar o acesso aos muito pobres, ao mesmo tempo em que aumentamos o emprego e sustentamos e até aumentamos as receitas governamentais*²⁴¹.

Não seria difícil encontrar autores que apresentem evidências de que Stiglitz estivesse correto quanto à importância da regulação e à tese de que a privatização por si só não leva à concorrência e à melhoria dos serviços. O mesmo não se pode dizer, contudo, com relação à geração de emprego e a outros aspectos. Estudos citados a seguir comprovam isso.

Apesar das profundas diferenças de um país para outro, as medidas apontadas pelo *Consenso de Washington* formaram um “receituário”²⁴², aplicado indiscriminadamente e muitas vezes apresentado como condicionante para a concessão de financiamentos por parte de organismos internacionais com conseqüências desastrosas, como ocorreu na Rússia, conforme relatou Stiglitz²⁴³.

Decorridos alguns anos do auge das privatizações, uma literatura abundante e diversas bases de dados fornecem comprovação empírica e teórica de que a privatização não levou à concretização das expectativas geradas. Isso é sustentado pelos críticos do processo, mas parcialmente reconhecido até por alguns de seus mais ardorosos defensores, quando procuram expor *tecnicamente, mas de forma acessível o negócio telecomunicações*. Foi o que fizeram

²⁴⁰ STIGLITZ (1999) p. 20.

²⁴¹ STIGLITZ (1999) p. 18. Stiglitz concluiu enfatizando o que, em seu entender e no do Banco Mundial, seriam os objetivos das Reformas dos Estados: *Nós não buscamos apenas um crescimento nas estatísticas de crescimento, mas desenvolvimento sustentável, democrático e igualitário, nos quais os frutos do crescimento sejam amplamente divididos, com políticas que preservem e melhorem o meio ambiente e que dêem aos cidadãos maior participação nas decisões que afetem suas vidas e seus lares... Uma parte chave deste desafio é definir o papel regulador do governo e melhorar sua capacidade nesse setor*. STIGLITZ (1999)p. 20.

²⁴² A formulação desse receituário foi associada ao Consenso de Washington. Ver Williamson (2002). Para os países que deixaram de ser socialistas, ver Banco Mundial (1996). Especificamente sobre a questão da privatização, ver Hanke (1987).

²⁴³ STIGLITZ (2002) especialmente p. 182/88.

Acevedo e Linares, ao justificar porque, apesar dos resultados “espetaculares” no início de um processo de privatização, posteriormente surgiram problemas relacionados com a concorrência, com a eliminação dos subsídios; com as condições da realização de investimentos, com as vantagens competitivas e com as oscilações de mercado e admitiram que o desenvolvimento do setor num determinado mercado não leva necessariamente à redução dos preços.

Com a crueza típica de “fundamentalistas”, Acevedo e Linares concluíram em seu artigo que todos os casos citados:

presentan los hechos explicados racionalmente a la luz de la teoría económica, sin emitir juicios de valor y sin asignar calificación moral de bueno, malo, justo o injusto... el sector tiene un comportamiento estructural definido y previsible, de manera que las acciones de los operadores, los reguladores y los clientes son predecibles y permiten prever tendencias y comportamientos de largo plazo de estos actores²⁴⁴.

Ou seja: mencionam-se os reguladores como um dos agentes do setor, mas não há muito espaço para a política. Os rumos são definidos pelo mercado e por suas regras imutáveis.

Na avaliação do BID, a privatização *fez muito pela América Latina*, levando a um aumento dos níveis de investimento, de rentabilidade, de eficiência e de produção nos setores privatizados. Especificamente no setor de telecomunicações, as privatizações teriam significado aumento da oferta de linhas fixas e móveis por habitante, redução do tempo de espera pelo acesso, digitalização e melhoria da qualidade dos serviços. Mesmo assim, admitia que 63% dos latino-americanos consideravam que seus países não se beneficiaram com as privatizações. Nisso residiria *O Paradoxo da Privatização*²⁴⁵.

Num notável exercício de eufemismo, o balanço das privatizações nas telecomunicações da América Latina feito pelo BID indicava que:

Em termos gerais, as reformas fomentaram a penetração dos serviços telefônicos ao mesmo tempo em que melhoraram a qualidade dos serviços, mas também incrementaram o preço. Pareceria (sic) que as melhoras na eficiência induzidas pelas reformas não são transferidas plenamente ao cliente²⁴⁶.

²⁴⁴ (Acevedo e Linares 2001) p 79

²⁴⁵ BID (2002 - a) p.1

²⁴⁶ BID (2002 - b), p 6

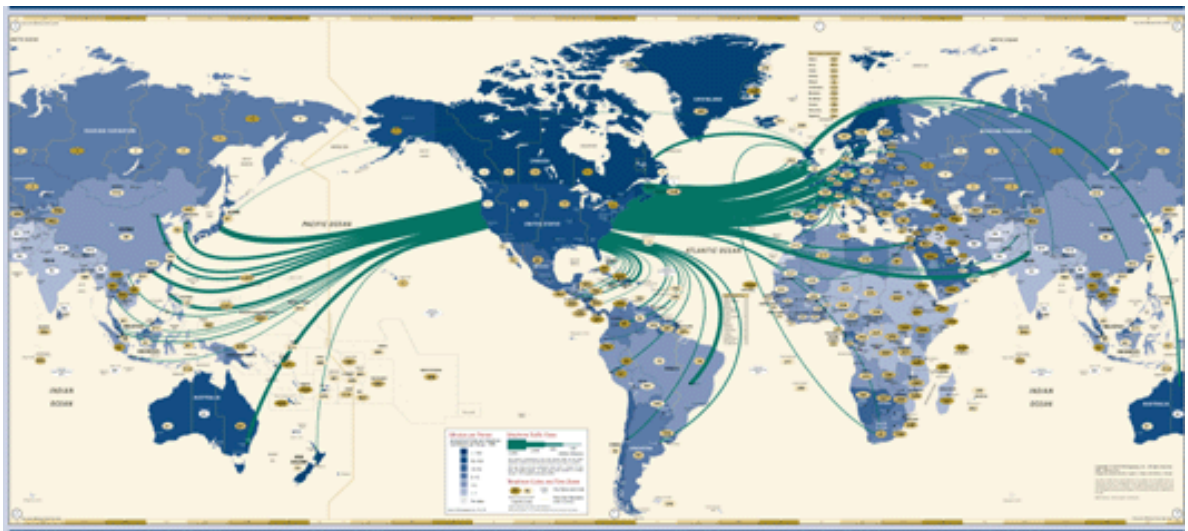
Quaisquer que sejam as condições em que ocorreram as transformações nas telecomunicações nos países em desenvolvimento, o fundamental é que, conforme se pode constatar observando a evolução internacional do setor, são as transformações ocorridas nas economias avançadas que determinam os rumos da atividade no plano internacional. Basta observar os mapas reproduzidos na última página deste capítulo para entender do que se trata quando se fala de mercado de telecomunicações, não apenas no que se refere ao tráfego de mensagens de voz, imagens e dados, mas também do porte das operadoras e da indústria de equipamentos que esse tráfego supõe.

Como se verá no próximo capítulo, em grande medida, esse tráfego se refere às transações financeiras entre mercados situados nos mesmos pólos. Esses mercados financeiros são não apenas os grandes usuários dos serviços de telecomunicações, tendo sido responsáveis por seu desenvolvimento e viabilização econômica como fonte das pressões em favor das privatizações.

Mapa No. 2: Conexões por cabos submarinos e satélites e tráfego internacional



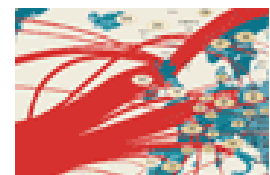
<http://www.telegeography.com/publications/cmap99.html> - Cabos submarinos e satélites - fevereiro de 2006



<https://textor21.securesites.net/images/prod/360.gif> - Tráfego internacional 2000



http://www.telegeography.com/products/map_traffic/index.php - Tráfego 2005 - Europa no detalhe



Capítulo 2

ANÁLISE HISTÓRICO-TEÓRICA DA EVOLUÇÃO INTERNACIONAL DAS TELECOMUNICAÇÕES

2.1 - INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é o de contextualizar e analisar teoricamente a evolução internacional das telecomunicações, descrita no capítulo 1. Para tanto, utiliza-se, como referência, além de textos sobre o tema, os autores que no âmbito da teoria econômica fornecem elementos relevantes para essa análise.

Os autores e as obras escolhidas, as questões abordadas e as passagens reproduzidas não foram selecionadas em função de sua representatividade no que se refere à evolução do pensamento econômico ou ao desenvolvimento do capitalismo, mas pelo fato de que suas posições refletem a forma como a questão das telecomunicações foi encarada no momento em que esses autores se referiam diretamente ao assunto ou de forma a permitir uma compreensão adequada do tema desta tese. É o caso, por exemplo, de Walras, cujo raciocínio sobre o Estado e as ferrovias é, sob todos os aspectos, aplicável às telecomunicações e às condições que predominaram na sua exploração como monopólios estatais nos limites dos territórios nacionais europeus e em numerosos outros países, como indicado no capítulo 1.

A despeito das profundas e duradouras conseqüências da Revolução Francesa e da Era Napoleônica para o desenvolvimento político da Humanidade, ao se encerrar o Congresso de Viena, em 1815, após a derrota definitiva de Napoleão em Waterloo, a estrutura da Economia-Mundo tal como definida por Braudel¹, centrada na Inglaterra e cobrindo a Europa e suas colônias e ex-colônias, havia permanecido virtualmente inalterada em relação aos séculos precedentes².

¹ O conceito de economia-mundo é central na obra de autores cujas obras são pertinentes a esta tese: Fernand Braudel e Immanuel Wallerstein, aos quais se pode acrescentar Giovanni Arrighi, com sua noção de Sistema Mundial. BRAUDEL (1998 - b) ps. 12 a 74, discute amplamente o conceito e explicita as afinidades e diferenças entre as acepções nas obras de ambos. *Uma economia-mundo é um encaixe, uma justaposição de zonas ligadas entre si, mas a níveis diferentes. Desenham-se no local três áreas, três categorias pelo menos: um centro restrito, regiões secundárias bastante desenvolvidas e finalmente enormes margens exteriores. E obrigatoriamente, as qualidades e características da sociedade, da economia, da técnica, da cultura, da ordem política, mudam conforme nos deslocamos de uma zona para outra. Estamos perante uma explicação de grande alcance, a mesma que serviu a Immanuel Wallerstein para construir toda a sua obra, The Modern World-System (1974) BRAUDEL (1998 - a) p. 29. Para ele, A economia-mundo envolve apenas um fragmento do universo, um pedaço do planeta economicamente autônomo, capaz, no essencial, de bastar a si próprio e ao qual suas ligações e trocas internas conferem certa unidade orgânica. Por oposição à economia mundial, que se estende à terra inteira. (p. 12). Segundo o mesmo autor, *Desde sempre houve economias-mundos, ou pelo menos há muito tempo.* BRAUDEL (1998 - a)*

² BRAUDEL (1998 - b) p. 25/6 dá uma visão pessoal disso ao observar: *Uma certa paixão fez de mim um historiador do Mediterrâneo da segunda metade do século XVI... Depois precisei abordar a história do Mediterrâneo dos séculos XVII e XVIII... logo percebi que estava em território conhecido, em 1660, 1670 ou*

De todos modos, entre 1815 y 1848, los factores de la economía tradicional continúan siendo preponderantes: superioridad de la agricultura sobre la producción industrial; ausencia de medios de transporte rápidos y baratos; inferioridad, en el seno de la industria, de la metalurgia en relación con los bienes de consumo corriente³.

Alguns efeitos das inovações que *a posteriori* seriam identificadas como as etapas iniciais da Revolução Industrial, como os aperfeiçoamentos de Watt à máquina a vapor de Newcomen, os teares mecânicos etc, já estavam presentes por ocasião do Congresso, mas as mudanças estruturais mais profundas deles decorrentes ainda estavam por vir⁴. Sob a aparente estagnação - e do ponto de vista político sob o retrocesso representado pela Restauração na França e pela reação antiliberal em toda a Europa continental -, uma nova ordem econômica internacional estava em gestação, uma gestação complicada, que duraria até a metade do século XIX.

A formação da nova ordem econômica – o capitalismo - estava mais avançada na Inglaterra que havia participado do esforço de guerra contra Napoleão, mas não tivera seu território e sua infra-estrutura produtiva devastados pelo conflito (como ocorreria em relação aos Estados Unidos nas duas Guerras Mundiais do século XX). Pelo contrário, enquanto os beligerantes europeus continentais além da destruição interior perdiam mercados externos, em

mesmo em 1750. O espaço básico, os itinerários, os tempos de trajeto, os produtos, as mercadorias trocadas, as escalas, tudo, ou quase tudo, permanecia no mesmo lugar. Maddison, apud ORMEROD (1996) vai além e estima que nas regiões que hoje constituem as economias ocidentais, durante os mil anos entre 500 e 1500 d.C. o PIB cresceu em média apenas 0,1% ao ano. Usando apenas aritmética composta, essa taxa de crescimento implica que, em 1500, o volume da atividade econômica do Ocidente era entre duas vezes e meia e três vezes maior do que em 500. Colocando a questão em perspectiva, entre 1950 e 1970, as economias ocidentais cresceram tanto quanto entre 500 e 1500... O crescimento começou a acelerar-se por volta de 1500 e, entre esse ano e 1700, Maddison estima que a produção econômica global do Ocidente quase dobrou. Mas, durante o século XVIII ocorreu um crescimento ainda maior, de mais de 0,5% ao ano. Nas economias mais avançadas, como a da Grã-Bretanha, o crescimento era da ordem de 1 % ao ano... Esse crescimento foi dramático. Foi o suficiente para gerar mudanças profundas que podiam ser observadas durante a vida de uma pessoa... Como no início as transformações produzidas pela Revolução Industrial foram maiores na Grã-Bretanha, foi principalmente nesse país que os primeiros economistas clássicos analisaram o processo de crescimento econômico. ORMEROD (1996) p. 20/1.

³ DROZ (1985) p. 13.

⁴ Não deixa de ser sintomático que a própria noção de *Revolução Industrial* só seria incorporada mais de um século depois das primeiras invenções a ela associadas. A expressão, segundo STONE (1985) p. 89, começou a ser usada por volta de 1910. BRIGGS e BURKE (2004), que na edição brasileira não apresentam referências bibliográficas ou notas de qualquer espécie, indicam que a expressão *Revolução Industrial* teria sido criada por Adolphe Blanqui, em 1827 (p. 115), mas popularizada por Arnold Toynbee (1852-83) em palestras publicadas postumamente, em 1884. p. 126. Trata-se do reformador social, tio do historiador Arnold Toynbee, que nasceu em Londres em 1899 e faleceu em New York, em 1975. BRAUDEL (1998 - b) p.499 é mais detalhado em sua síntese etimológica do termo e, citando Blanqui (irmão do revolucionário Auguste), atribui a este a origem da expressão e igualmente indica que *só se tornou clássica entre os historiadores depois da publicação, em 1884, de Lectures on Industrial Revolution, curso que Arnold Toynbee tinha ministrado em Oxford, em 1880-1881...*

especial suas colônias, a Inglaterra os conquistava, depois de ter unificado seu mercado nacional, ainda no século XVIII⁵.

O encerramento da Era Napoleônica e a reorganização das fronteiras e possessões européias pelo Congresso de Viena não foram apenas uma questão militar e territorial. Além das perdas humanas e materiais e de mercados cativos, quase todos os países continentais defrontavam-se com os problemas inerentes à constituição dos respectivos estados nacionais unitários (uma vez que a maioria, com a notável exceção da França, ainda estava dividida em pequenos estados) e, de um modo geral, à passagem da economia agrária, com muitos traços feudais, a uma economia capitalista nos estágios iniciais da Primeira Revolução Industrial.

⁵ BRAUDEL nota que, no início do século XIX, a economia inglesa era quase a metade da francesa, se medida pelo Produto Nacional Bruto (PNB) (p. 354). Inferioridade que não seria superada, mesmo levando em conta que as atividades de serviços não fossem contabilizadas, embora estivessem mais desenvolvidas na Inglaterra; mesmo somando ao PNB inglês o da Escócia e da Irlanda. BRAUDEL (1998 - b) p. 355.

2.2 - O SURGIMENTO DAS TELECOMUNICAÇÕES MODERNAS COM A REVOLUÇÃO FRANCESA

O fim da Era Napoleônica não deve obscurecer seu legado em termos de desenvolvimento tecnológico e institucional das telecomunicações e principalmente seus vínculos com aspectos essenciais da organização de uma ordem econômica e política capitalista em estado ainda embrionário. Embora restrito às comunicações oficiais, o telégrafo óptico de Chappe, como descrito no capítulo anterior, foi a primeira rede de telecomunicações da história.

Flichy (1997) nota que do ponto de vista estritamente técnico, o telégrafo óptico não implicava em nenhuma evolução tecnológica importante. O sistema de Chappe competia com outros, baseados nos mesmos princípios⁶. Do ponto de vista estritamente econômico, como negócio de transmissão de mensagens, o telégrafo óptico, na virada do século XVIII para o XIX, e mesmo o elétrico em sua fase inicial, era e continuaria a ser por algumas décadas inviável.

Seria impossível compreender o significado do telégrafo óptico e seu singular desenvolvimento na França republicana sem associá-lo a outros aspectos cruciais do desenvolvimento do estado nacional burguês que emerge da Revolução Francesa, entre os quais destacam-se: a consolidação do idioma nacional (e, nos momentos de exaltação utópica, a busca de uma língua universal), a adoção do sistema decimal e unificado de pesos e medidas e do calendário laico⁷.

Não por acaso, como indica Flichy, *la diffusion du télégraphe Chappe fut essentiellement lié à l'extension de la République*⁸. Essa dimensão “moderna” do telégrafo óptico, não se limita à esfera política, como indica o mesmo autor. Como comunicação “instantânea”, o telégrafo óptico fazia parte das utopias da época. Mais que isso: se os meios técnicos parecem toscos ao observador familiarizado com a tecnologia da comunicação de 200 anos mais tarde, o fato é que, em suas relações com as mudanças que começavam a ocorrer nas percepções de espaço, de tempo, das relações entre ser humano e natureza e das

⁶ FLICHY (1997) p. 29/30.

⁷ FLICHY nota que Ignace Chappe era o ideólogo da família estabeleceu uma relação entre o telégrafo e a idéia de uma língua universal, que ele conheceu pelos escritos de Leibniz, publicados à época. FLICHY (1997) p. 28.

⁸ FLICHY (1997) p. 31.

relações sociais em geral, o advento do telégrafo se deu no ambiente de uma revolução, de uma autêntica e irreversível mudança de paradigma, no sentido de Kuhn⁹.

À medida que a República dava lugar ao imperialismo napoleônico, o telégrafo (ainda óptico), assim como com outras propostas universalizantes da Revolução, deixavam de ser vistos como contribuições francesas para a humanidade na esteira do Iluminismo, transformando-se em instrumentos do poder nacional. No caso do telégrafo, essa metamorfose foi ainda mais profunda e duradoura. Apresentado originalmente como instrumento viabilizador da democracia republicana, o telégrafo óptico, desde o início de suas operações, se transformou em dispositivo militar e, mais tarde, em instrumento de segurança interna e policial, numa evolução, aliás, sempre endossada pelos irmãos Chappe¹⁰.

Abraham, outro dos irmãos Chappe, não se limitou a vislumbrar e defender o caráter politicamente estratégico do telégrafo, afirmando, em 1832, que *La télégraphie est donc un élément de pouvoir et d'ordre*¹¹. Ao mesmo tempo, alertava o ministro do Interior para o que considerava a necessidade de fundar juridicamente um monopólio estatal da telegrafia, tendo um papel chave no encaminhamento da legislação a respeito, aprovada em 1837¹². A aguda forma como os Chappe percebiam o telégrafo não pára por aqui. Em 1840, Ignace publicou *Histoire de la Télégraphie*. Nesse livro pioneiro, utilizou pela primeira vez o termo *réseau*

⁹ KUHN (2001) p. 30. O termo *paradigma* e a expressão *mudança de paradigma* estão atualmente vulgarizadas e esvaziadas do sentido radical em que foi utilizada por KUHN. Neste texto, contudo, é empregada na acepção original, no sentido de que o conhecimento científico, o tecnológico e mesmo a percepção que a humanidade passa a ter a partir da introdução das telecomunicações não podem ser revertidos. A magnitude dessas transformações foi objeto da atenção de diversos autores ao longo de dois séculos. Uma das observações mais curiosas e argutas é a de Julio Verne que em texto de 1889, comentava: *Os homens deste século XXIX vivem no meio de uma constante fantasia, sem parecerem suspeitar disso. Habitados à fantasia, mantêm-se insensíveis diante das maravilhas que o progresso lhes proporciona todos os dias. Tudo lhes parece normal. Se eles a comparassem com o passado, apreciariam melhor a nossa civilização e dar-se-iam conta do caminho percorrido... não daremos nós mais importância ao telefone e ao telefoto só de pensar que os nossos pais estavam reduzidos àquele aparelho antediluviano a que chamavam 'telégrafo'?* VERNE (1994) p.73.

¹⁰ FLICHY (1997) p. 31/6. Essa visão estatal, militar e policial, da telegrafia perduraria por anos após o encerramento da Era Napoleônica e influenciaria os debates sobre a conveniência da implantação do telégrafo elétrico na França sob o argumento de que seria mais fácil defender as torres de Chappe do que impedir o corte das linhas, conforme Flichy (1997) p.63.

¹¹ FLICHY (1997) p. 33.

¹² Segundo Flichy, contribuiu para que o projeto fosse aprovado a repercussão de um caso de fraude com negócios na Bolsa de Paris, envolvendo o suborno de funcionários do telégrafo, em 1836. FLICHY (1997) p. 36/7. O mesmo autor indica que o debate colocou em confronto as duas concepções polares a respeito do uso da telegrafia: a estratégica administrativa e a comercial. O argumento decisivo em favor da monopolização tinha um real fundamento técnico que legitimava os evidentes interesses autoritários do governo: Ao contrário dos correios, que podiam transportar simultaneamente várias cartas, o telégrafo só podia transmitir um número reduzido de mensagens por dia e uma de cada vez. Em função disso, a circunstância de iniciar a transmissão de uma mensagem alguns minutos antes da apresentação de outro texto ao encarregado do serviço podia significar uma defasagem de horas ou de um dia entre ambas, o que poderia representar *un privilège immense, exorbitant, inadmissible*, conforme a justificativa do ministro do Interior Adrien de Gasparin. FLICHY (1997) p. 32/41.

[rede], para designar a estrutura do sistema de telecomunicação concebido por seu irmão Claude¹³.

É importante notar que o telégrafo de Chappe não foi a única iniciativa pioneira da França no desenvolvimento das telecomunicações sob controle estatal com uma perspectiva de serviço nacional. Em 1805, Napoleão criou um “fundo de perequação”, que viabilizava um serviço de transporte físico de mensagens, então executado por empresas privadas de correios, por todo o território nacional. Essa iniciativa representou a implantação de três das características dos serviços de telecomunicações europeus e de grande parte do mundo, ao longo de quase dois séculos: 1) o funcionamento de correios com cobertura nacional regular e acesso público; 2) a regulação pública dos serviços de telecomunicação, independentemente de serem prestados por instituições públicas ou privadas e 3) a cobertura dos custos de operações menos rentáveis ou deficitárias por meio de subsídios cruzados com recursos obtidos e geridos pelo conjunto do sistema¹⁴.

Especificamente em relação ao telégrafo óptico, suas limitações e sua superação pela telegrafia elétrica, após algumas décadas, fizeram com que seu significado histórico como sistema que estabeleceu características definitivas das telecomunicações fosse obscurecido. Trata-se de um erro de avaliação, pois além de ter proporcionado as três inovações mencionadas no parágrafo anterior representou inovações em outros aspectos, como assinala Flichy:

Ainsi, le télégraphe optique constitue le point de démarrage des systèmes de télécommunications. Bien qu'il s'agisse d'un système technique presque dépassé, il regroupe les quatre caractéristiques de base des télécommunications que d'autres systèmes réorganiseront :

- *A défaut d'être instantanée, la transmission est très rapide. Chappe améliore la rapidité en perfectionnant le système de codage;*
- *Un réseau permanent est constitué qui s'étend de plus en plus dans l'espace;*
- *Un corps technique spécialisé prend en charge l'exploitation;*
- *L'information est codée dans un 'langage universel'¹⁵.*

¹³ A inovação não era apenas terminológica. Num texto menor, de 1829, Abraham e René Chappe defendiam que o sistema telegráfico não deveria se limitar a raios ligando Paris às principais cidades do interior, mas ser constituído também por linhas de junção entre esses raios de modo a permitir uma ampliação das possibilidades de comunicação. FLICHY (1997) p. 46. Algum tempo depois, Morse fará referência à rede telegráfica como um *grande sistema coerente, como os correios*. FLICHY p. 57. Um autor mencionado por STANDAGE (sem referência bibliográfica), teria escrito, em 1848, que graças ao telégrafo (já elétrico) *the whole of the populous parts of the United States will within two or three years, be covered with net-work like a spider's web* STANDAGE (2003) p. 132 [grifos meus]. Essas referências, entre outras indicam que a noção de rede/sistema estava clara para aqueles que concebiam as primeiras grandes estruturas de telecomunicações.

¹⁴ DOCUMENTACION FRANÇAISE, LA (s.d.)

¹⁵ FLICHY (1997) p. 48.

O desenvolvimento do telégrafo óptico se dá, portanto, num contexto de transição da história mundial no qual, para o propósito desta tese, merecem destaque as transformações econômicas e políticas. Do ponto de vista econômico, esse período é caracterizado pela expansão do capitalismo entendido como sistema econômico regido pela produção de mercadorias e pela lógica de mercado, sob a hegemonia da Grã Bretanha, uma hegemonia que atingiria seu apogeu na passagem do século XIX para o XX.

A Inglaterra tornou-se a senhora incontestada da economia-mundo européia por volta dos anos de 1780-1785. Foi então que o mercado inglês alcançou simultaneamente três realizações: o domínio de si mesmo, o domínio do mercado britânico, o domínio do mercado mundial¹⁶.

Essa afirmação de Braudel deve ser posta na sua devida dimensão – a de que as realizações mencionadas criavam o ambiente propício a um desenvolvimento capitalista além das possibilidades econômicas e políticas dos demais países e assim mantido em virtude do desfecho das guerras européias, da derrota da França, do atraso russo, da lenta unificação da Alemanha e da Itália, do colapso do domínio imperial espanhol e português sobre as colônias americanas e da concentração dos Estados Unidos na ampliação e consolidação de seu território a partir dos 13 estados originais. Mesmo assim, grandes transformações teriam que ocorrer no próprio Reino Unido para que esse potencial se confirmasse.

Mesmo na Grã Bretanha, do início do século XIX a formação de um mercado nacional livre ainda esbarrava ou sofria alguma influência da subsistência de barreiras internas, privilégios que favoreciam diversos setores e pelas dificuldades representadas por vias de transporte precárias. O liberalismo em seu duplo sentido de deixar produzir e deixar circular (*laissez faire - laissez passer*) não foi uma divisa adotada rápida e uniformemente. Devido a esses fatores, agravados pela perda dos rendimentos provenientes dos mercados cativos coloniais, em especial por parte da França, da Espanha e de Portugal, a maior parte dos demais países com ativa participação no comércio internacional não aderiram incondicionalmente às políticas liberais de comércio exterior.

Foi somente nos anos 1820 que ele [o liberalismo] passou a representar os três dogmas clássicos: o trabalho deveria encontrar seu preço no mercado, a

¹⁶ BRAUDEL (1998 b) p. 347.

*criação de dinheiro deveria sujeitar-se a um mecanismo automático, os bens deveriam ser livres para fluir de país a país, sem empecilhos ou privilégios. Em resumo, um mercado de trabalho, o padrão-ouro e o livre-comércio*¹⁷.

Na maioria dos casos, a política econômica da época foi um misto de liberalismo interno e protecionismo em relação ao exterior. Exemplos claros dessa postura, que nada tinha de incoerente na medida em que promovia o desenvolvimento dos mercados e da produção doméstica ao mesmo tempo em que os protegia da competição externa, foram os Estados Unidos, que a partir de 1816 mantiveram uma política tarifária ativa¹⁸.

¹⁷ POLANYI (2000) p. 166.

¹⁸ WALTON e ROCKOFF (2005) p. 196/7. CHANG (2004) p. 17.

2.3 - A TEORIA ECONÔMICA CLÁSSICA IGNORA AS TELECOMUNICAÇÕES

A indústria, impulsionada pela energia a vapor e pelo aperfeiçoamento da metalurgia, foi a atividade econômica dinâmica em torno da qual o desenvolvimento capitalista se processou durante o século XIX¹⁹. Mesmo assim, as transformações tecnológicas ocorridas até as primeiras décadas do século XIX, seu impacto sobre a estrutura econômica e o novo papel do Estado ainda não eram suficientemente perceptíveis. Prova disso é que os mais importantes economistas do período – Smith, Malthus, Ricardo e Say²⁰, entre outros - deram escassa importância a elas. Ao passo que se tornariam questões relevantes em obras publicadas décadas mais tarde por autores como Stuart Mill, List e Marx.

O livro *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* [Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações]²¹ (1776), de Adam Smith, é reconhecido como um dos textos seminais da Economia como disciplina. Para os fins desta tese, dele retém-se a noção de que a busca da realização dos interesses individuais (das pessoas físicas ou jurídicas) resultaria o bem comum num processo cujo *locus* é o mercado, arbitrado pela *mão invisível*. Ao Estado, segundo Smith, caberia assegurar o funcionamento do mercado, livre de quaisquer limitações, inclusive da ação dos monopólios que o desvirtuariam, a garantir a propriedade, a segurança, o cumprimento da lei e dos contratos e promover a saúde e a educação.

Paradoxalmente, se a obra de Smith pode ser considerada como a “certidão de nascimento” do capitalismo, não se pode ignorar que se trata de um capitalismo prematuro, em cuja incubadora se encontram dois siameses inseparáveis, cada um dependendo do outro para o seu desenvolvimento e condenados a uma convivência cheia de tensões: o Estado e o Mercado²². Ambos embalados pelas cantigas dos teóricos da nascente economia política, entre

¹⁹ Para um minucioso estudo sobre o assunto, ver LANDES (2005).

²⁰ Adam Smith (1723-1790), Thomas Robert Malthus (1766-1834), David Ricardo (1772-1823) e Jean Baptiste Say (1767-1832). BRAUDEL (1998 - b), comenta as atitudes de Smith, Ricardo e Say em relação aos efeitos econômicos das inovações tecnológicas à página 500. Mas à lista se poderia acrescentar Malthus que se tornaria mais conhecido por suas preocupações demográficas em grande medida equivocadas justamente por não haver reconhecido a revolução agrícola, iniciada muito tempo antes na mesma Inglaterra e apontada por muitos historiadores como um dos fatores que viabilizaram a Revolução Industrial.

²¹ Mais conhecido pela forma abreviada: *A Riqueza das Nações*. SMITH (1983).

²² Apoiado em *Histoire du peuple Anglais*, de Elie Halévy, SCHWARTZ abre seu capítulo sobre o “*Laissez-Faire*”, observando que *A principios del siglo XIX Inglaterra era un país descentralizado, donde el Gobierno gozaba de poderes limitados. Elie Halévy...no la describe muy distinta de la que conocemos hoy día, o incluso*

os quais as vozes liberais, mais robustas e articuladas, que pregavam a supremacia do segundo sobre o primeiro.

Como observa Ormerod, sintomaticamente nos mais de 200 anos transcorridos desde então, esse postulado, que tem sido invocado com altos e baixos, mas ininterruptamente, em geral fazendo caso omissivo da obra anterior (de 1759) de Smith, *The Theory of the Moral Sentiments* [A Teoria dos Sentimentos Morais], segundo a qual o egoísmo encontraria uma compensação na “moderação” imposta pelo convívio em sociedade, cabendo ao Estado *assumir poderes que pudessem ser usados, se necessário, como apoio ao quadro de referência moral* e proporcionar a instrução pública necessária para que todo cidadão pudesse *exercer um nível apropriado de ‘virtude’ social e intelectual*²³. Os herdeiros intelectuais de Smith costumam “esquecer”, também, sua prevenção frente às tendências ao monopólio, como assinala Heilbroner²⁴, e a referirem-se às vozes dissonantes por meio de comentários superficiais e desqualificadores.

O caso de Say – cuja *Lei* perdura nos entremeios da teoria econômica liberal até hoje - é especialmente notável, pois além de ser o mais tardio dos quatro (Smith, Malthus, Ricardo e Say), em 1828 menosprezava os veículos movidos a vapor com comentários²⁵ que parecem antecipar a reação de descrédito que cercaria, 50 anos mais tarde, o surgimento do telefone. As locomotivas a vapor, ridicularizadas por Say, podiam estar longe das potentes máquinas que impulsionariam a integração e o desenvolvimento americano por mais de um século, mas já deveriam merecer mais atenção, considerando que, quando Smith ainda gozava de boa saúde, as máquinas a vapor inglesas, construídas para outros fins, já eram equipamentos cobiçados por outros países e zelosamente protegidos como exclusividade inglesa. Mais

de la que dejó Mill a su muerte: un país sin policía, sin instituciones centralizadas de beneficencia, sin ministerio de educación, en el que el ejército estaba formado por voluntarios y la administración de justicia dividida en jurisdicciones rivales, todo ello presidido por una oligarquía de nobles terratenientes que entretenía sus ocios en las labores de gobierno... SCHWARTZ (1968) p. 153.

²³ ORMEROD (1996) p. 24.

²⁴ Conforme Heilbroner, *O grande inimigo do sistema de Adam Smith não é exatamente o governo per se, mas o monopólio sob qualquer forma. ‘As pessoas do mesmo ramo de negócios raramente se encontram’ diz Adam Smith, ‘mas quando o fazem, sua conversa acaba em uma conspiração contra o povo ou de alguma maneira para aumentar os preços’*. HEILBRONER (1996) p. 68.

²⁵ *E Jean Baptiste Say, em 1828, depois de descrever as “carroças a vapor” inglesas, acrescenta para alegria nossa: ‘Mas... nunca uma máquina fará, como os piores cavalos, o serviço de levar as pessoas e as mercadorias pelo meio da multidão e dos obstáculos de uma grande cidade.* BRAUDEL (1998 - b) p. 500. A primeira ferrovia com tração a vapor começou o transporte de carga entre Stockport e Darlington em 1825. Em 1830, entrou em operação a ferrovia ligando Liverpool a Manchester, transportando carga e passageiros. *A new epoch had begun.* MARSHALL (1973) p. 12.

ainda, por décadas, a Inglaterra adotou em relação às máquinas em geral uma política totalmente oposta ao *laissez-faire/laissez-passer*²⁶.

A ignorância (e mesmo desprezo) demonstrada pelos “príncipes” da teoria econômica em relação à tecnologia e ao seu impacto sobre a economia não impediu que o pensamento de Smith & Cia persistisse como fundamento da teoria econômica neoclássica e da ortodoxia contemporânea. Por essa via, seguiu influenciando profunda, ainda que indiretamente, até mesmo a concepção sobre o papel econômico dos transportes e das comunicações, fazendo-se presente, ainda que com relevância variável, até mesmo entre teorias que flertaram com a heterodoxia.

A permanência de princípios originários da teoria clássica torna necessário que a análise e a reflexão teórica sobre a evolução histórica e o papel econômico das telecomunicações considere algumas observações gerais sobre a contribuição dos economistas mencionados neste capítulo, sem perder de vista que as relações entre autores e teorias podem ser estabelecidas de diversas formas e perspectivas, segundo o objetivo da análise. É igualmente fundamental não perder de vista que ao fazer tal abordagem de autores e teorias econômicos em referência às telecomunicações, o que se faz é tratá-los a partir de uma das faces desse “prisma” (não da única admissível, nem de forma exegetica) porque como se verá ao longo desta tese, o núcleo do liberalismo clássico aparece como fundamentação para a privatização das telecomunicações no final do século XX.

Para mencionar apenas as teorias liberais clássicas, no debate sobre a privatização será possível encontrar, sem maior dificuldade a presença de preceitos em defesa da economia de mercado livre da intervenção estatal, das privatizações como forma de combater desequilíbrios fiscais causadores de crises econômicas mediante ajustes envolvendo política monetária ortodoxa, da necessidade de estender às telecomunicações o princípio das vantagens comparativas e a suposição de que a liberdade de mercado aplicada às telecomunicações produzirá uma situação de equilíbrio na medida em que toda oferta encontrará demanda.

Malthus tem seu nome geralmente associado ao catastrofismo demográfico²⁷, embora Keynes tenha resgatado um aspecto importante de seu pensamento, justamente no que ele

²⁶ Em 1774 e 1781, o Parlamento aprovou leis proibindo a exportação de máquinas recém inventadas e, em 1782, a imigração de ingleses que conhecessem sua tecnologia, enquanto outros países, como os Estados Unidos, procuravam atraí-los oferecendo somas elevadas. Foi o caso de Samuel Slater, que chegou disfarçado à América em 1789 e trabalhando sobre plantas memorizadas, construiu a primeira indústria de fiação movida a energia hidráulica em 1790, em Rhode Island. ASIMOV (1993) p. 411/12 e WALTON e ROCKOFF (2005) p. 191.

mais se afasta do que se converteria num dos pilares na teoria clássica e seus herdeiros: Ao contrário de Ricardo e de Say (que acreditavam que toda produção ofertada encontraria demanda) ele suspeitava, mas nunca conseguiu sustentar isso, que poderia ocorrer que a demanda em algum momento fosse inferior à oferta, independentemente dos preços, (devido a um eventual aumento da poupança, especulava ele), desencadeando uma crise cujas conseqüências ele tampouco chegava a vislumbrar²⁸, mas que assumiria proporções inéditas em 1929.

O francês Jean Baptiste Say, teve seu lugar na história econômica assegurado ao formular a lei que levou nome em seu *Traité D'Économie Politique* [Tratado de Economia Política]²⁹. A *Lei de Say* é conhecida pela forma sintética: *a oferta cria sua própria demanda*, o que dá margem a consideráveis equívocos e simplificações abusivas, como supor que qualquer produto ofertado terá necessariamente mercado, independentemente de outros fatores que a própria disponibilidade. Conforme Caballero, a Lei de Say indica que *os recursos produtivos não permanecerão indefinidamente ociosos por falta de demanda agregada, sendo uma das primeiras tentativas de aproximação ao problema do equilíbrio geral*, que seria abordado décadas mais tarde por Marshall. A Lei, assim ...

²⁷ A questão foi efetivamente uma preocupação permanente para Malthus, ainda que seu pensamento a respeito esteja cristalizado em *Ensaio sobre o Princípio da população e como ele Afeta o Futuro Desenvolvimento da Sociedade* (1798), geralmente publicado com o título reduzido *Ensaio sobre o Princípio da População*. Segundo ele, a população crescia em progressão geométrica enquanto a produção de alimentos avançava em progressão aritmética, o que fatalmente resultaria numa superpopulação vivendo numa miséria, que só seria atenuada pelos conflitos epidemias. O contrário aconteceu com Ricardo, amigo de Malthus e de acordo com ele no que tocante à questão demográfica, mas que passaria à história do pensamento econômico por sua teoria das vantagens comparativas, entre outros conceitos. Malthus morreu em 1834, viveu, portanto, tempo suficiente para ver a dificuldade do agro inglês para acompanhar o crescimento da produção industrial e da população (as safras foram más no período das guerras, entre 1793 e 1814). Viveu as recessões de 1816 a 1819 e principalmente a queda da mortalidade e a conseqüente explosão demográfica, em particular o crescimento desordenado das cidades industriais – na primeira metade do século XIX, a população de Londres passou de 957.000 para 2,36 milhões. Manchester e Liverpool cresceram ainda mais e algumas cidades com menos de 20.000 habitantes tiveram sua população multiplicada por dez. MARSHALL, (1973) p. 20 a 25.

²⁸ *Malthus ficou famoso por seu Ensaio sobre a população (1798), mas de grande importância foi, também, o Principles of Political Economy Considered with a View to Their Practical Application, de 1820 (Conhecido como Princípios de Economia Política). Neste livro, Malthus antecipou, em mais de cento e dez anos, algumas das idéias básicas publicadas por Keynes em sua Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, de 1836 [sic, na realidade 1936, ressalva minha]. Propunha Malthus a realização de obras públicas, entre outras medidas de política econômica, para aumentar a 'demanda efetiva' - expressão que cunhou e que mais tarde se constituiu em peça importante da argumentação keynesiana. GALVEAS, Ernane Apresentação in MALTHUS (1982) p X. Keynes, com a ironia que o caracterizava, escrevendo depois da crise de 1929 e afastando-se da economia neoclássica, resgatou o que Malthus intuía: "É verdade que Malthus se opôs com veemência à tese de Ricardo de que era impossível uma insuficiência de procura efetiva, porém baldadamente, pois não tendo conseguido explicar com clareza (a não ser por fatos de observação corrente) como e porque a procura efetiva poderia ser deficiente ou excessiva, deixou de fornecer uma estrutura capaz de substituir a tese que atacava. E assim Ricardo conquistou a Inglaterra tão completamente como a Santa Inquisição conquistara a Espanha. Sua teoria não só foi aceita pela City, os estadistas e o mundo acadêmico como também cessou toda a controvérsia e o ponto de vista contrário desapareceu por completo e deixou de ser discutido". KEYNES (1964) p. 43.*

²⁹ *Traité D'Économie Politique*, publicado originalmente em 1803, revisto por ele em cinco edições até a definitiva, de 1826, no qual expôs suas idéias relativas ao funcionamento dos mercados.

... expresa la confianza en que un sistema de precios libres va a ser siempre capaz de coordinar todos los mercados y lograr el equilibrio simultáneo de todos ellos. Y si todos los mercados están en equilibrio, eso quiere decir que el mercado de trabajo también está³⁰.

Ricardo concluiu sua obra mais importante, *The Principles of Political Economy and Taxation* [*Princípios de Economia Política e Tributação*], em 1817³¹. Pouco antes, ele se destacara no combate teórico às *Corn Laws*³², aprovadas e alteradas a partir de 1815 (e abolidas apenas em 1848), numa inequívoca e temporariamente vitoriosa resistência da aristocracia e da burguesia agrárias frente à burguesia e os trabalhadores manufatureiros e contra o projeto liberal sintetizado no *laissez faire/laissez passer*³³.

Embora reconhecesse que o progresso técnico, especialmente na agricultura, pudesse adiar a chegada do “estado estacionário” do processo de acumulação³⁴, Ricardo não dava a devida atenção às transformações econômicas provocadas pelas inovações tecnológicas – em particular em relação ao uso das máquinas a vapor e especificamente quanto às ferrovias e ao telégrafo – pois seu modelo era essencialmente estático, como observa Paiva:

... a despeito de ele ser formalmente dinâmico (voltado não só para a projeção do estado futuro da economia, mas para a projeção do percurso e da temporalidade mais geral desse movimento), ele não é ‘histórico’ e subestima o impacto revolucionário do capitalismo sobre a ordem técnico-produtiva³⁵.

³⁰ CABALLERO (2003). p.96

³¹ A versão considerada definitiva, entretanto, é a 3ª, publicada em 1821, conforme SINGER, in RICARDO (1982).

³² Durante as guerras napoleônicas, a importação de cereais provenientes da Europa continental e da América havia se interrompido fazendo com que nas ilhas britânicas os preços subissem e que mesmo as terras menos férteis fossem incorporadas ao cultivo. A situação fora agravada por algumas safras más que fizeram com que os preços permanecessem altos, por algum tempo. Com o final da guerra, a concorrência estrangeira reverteria essa situação o que foi impedido com as *Corn Laws*, que preservavam a renda da terra, mas agravavam a fome da imensa população pobre e pressionavam os salários dos trabalhadores nas manufaturas.

³³ A revogação das *Corn Laws* restabeleceria a “verdade dos mercados”. O preço dos alimentos e sua conseqüente pressão sobre os salários diminuiria com a importação de alimentos, ao mesmo tempo em que reorganizaria a produção agrícola inglesa no sentido das atividades que se revelassem competitivas com o produto importado. Ricardo explicou esse fato com a teoria da vantagem comparativa, que ainda hoje é a base da teoria do comércio internacional. Imagine que um país, como era a Grã-Bretanha no começo do século XIX, liderasse de tal modo o processo de desenvolvimento tecnológico que pudesse produzir qualquer produto com mais eficiência do que qualquer outro país. A teoria diz que, mesmo nessas circunstâncias, todos poderiam se beneficiar com o comércio. O país mais eficiente concentraria seus recursos na produção daqueles bens em que a diferença entre sua eficiência e a das nações concorrentes fosse maior. Os países menos eficientes produziria aqueles bens em que a diferença fosse menor. Desse modo, mais recursos se concentrariam naquelas mercadorias que pudessem ser produzidas com maior eficiência. ORMEROD (1996) p. 27.

³⁴ SINGER in RICARDO (1982) p. XXIII.

³⁵ PAIVA (2002) p. 58.

A despeito de sua excessiva e infundada preocupação com a relação entre demografia e produção agrícola (distinta sob vários aspectos da obsessão de Malthus), Ricardo avançou em relação a Smith, numa série de questões, dando uma contribuição original e duradoura ao pensamento econômico em função da qual, como nota Paiva, ele...

*... ocupa um papel absolutamente singular na história do pensamento: antes dele não havia propriamente 'ciência econômica'; depois dele - e graças a ele - ela só poderá existir como uma ciência 'anormal' (em sentido khuniano), porque cindida em diversos paradigmas*³⁶.

Fazem parte da contribuição de Ricardo a formulação de suas teorias do valor e quantitativa da moeda, sua proposta de regras relativas ao funcionamento do Padrão Ouro³⁷ e sua teoria das vantagens comparativas. Marx reconhecia a importância de Ricardo na identificação do trabalho na origem do valor, por exemplo, enquanto os neoclássicos e os marginalistas prestam-lhe tributo, até hoje, em função da teoria quantitativa da moeda (base de toda elaboração teórica monetarista) e da teoria das vantagens comparativas; tributo que em alguns casos atinge proporções reverenciais³⁸.

Como nota Sayad, a observância da Lei das Vantagens Comparativas teria feito com que o Brasil não tivesse uma indústria automobilística, pois levaria a que o país optasse pela produção de soja ao invés de produzir automóveis³⁹. Na verdade, levada às últimas conseqüências, faria com que o país tampouco produzisse soja, pois no início da segunda metade do século XX, tanto em relação à soja quanto à indústria de bens duráveis (dos automóveis aos eletrodomésticos mais simples) a vantagem comparativa dos Estados Unidos

³⁶ PAIVA (2002).

³⁷ SINGER in RICARDO (1982).

³⁸ *Um insolente cientista natural uma vez pediu a um famoso economista para citar uma regra econômica que não fosse óbvia ou sem importância. A Lei das Vantagens Comparativas de Ricardo, foi a resposta imediata. Lamentavelmente poucos políticos na época ou agora conseguem seguir a análise. Como resultado, quotas, tarifas e guerras comerciais perturbam a história econômica mundial.* BUCHHOLD (2000) p. 86. O economista em questão é o Prêmio Nobel Paul Samuelson, Ruffin (2002). Curiosamente, foi a uma anedota relativa ao mesmo Samuelson que Sayad recorreu para mostrar que nem na vida cotidiana os economistas marginalistas aplicam a Lei das Vantagens Comparativas: *Paul Samuelson, Nobel de Economia, batia à máquina mais depressa e com menos erros do que a secretária Miss Kate. Não demitiu a secretária. Resolveu se especializar - ele ficava com a economia, ela, com a datilografia. Apesar de ser melhor que a Kate em economia e datilografia, era muito melhor em economia do que na máquina de escrever. Usou o princípio das vantagens comparativas.*

A teoria das vantagens comparativas não trata da questão mais difícil: Kate deveria estudar economia? Hoje em dia, Samuelson escreve e corrige seus trabalhos com facilidade no computador. Se ela tivesse estudado economia, estaria ganhando melhor. Samuelson continua com a secretária apenas por questões de amizade. SAYAD (2006).

³⁹ SAYAD (2006).

era maior. Levada ao tempo de Ricardo, a questão faria com que o Brasil seguisse produzindo açúcar e café. A despeito disso, no final do século XX, a Lei das Vantagens Comparativas ainda era invocada (e segue sendo até hoje) como argumento em defesa da tese de que o Brasil, assim como a Argentina, não deveria adotar políticas industriais nos setores de telecomunicações (e de informática, para mencionar apenas duas áreas), como se verá adiante.

De um modo geral, todas essas proposições ricardianas têm como corolário a defesa do livre mercado e do livre-cambismo e como tal, fundamentam a posterior política econômica da Era Vitoriana, estando presente em maior ou menor medida, até hoje.

A questão das vantagens comparativas e da aplicação do *laissez faire/laissez passer*⁴⁰ em escala internacional era particularmente atual ao tempo em que Ricardo escrevia seus *Princípios...* porque a Grã-Bretanha, tendo unificado e explorado seu mercado nacional, era a nação mais ativa no mercado internacional.

... no que se refere ao crescimento e à Revolução Industrial inglesas, a importância do comércio interno de modo algum exclui a importância do comércio externo. O simples fato de a indústria britânica, ao longo do século XVIII, ter aumentado suas produções de exportação em cerca de 450% (índice 100 em 1700, 544 em 1800) e em apenas 52% (100 em 1700, 152 em 1800) sua produção para uso interno, diz bastante sobre o papel do mercado externo na produção britânica.

⁴⁰ O princípio do *Laissez faire, Laissez passer* (e sua forma sintética – *Laissez faire*) tornou-se uma divisa do liberalismo, geralmente atribuída aos fisiocratas franceses e nominalmente a François Quesnais. Alguns autores, contudo, sustentam que a expressão foi efetivamente cunhada por um fisiocrata francês, mas por Jean-Claude Marie Vincent, senhor de Gournay, mais conhecido como Vincent de Gournay (1712-1759). Keynes, num muito bem-humorado opúsculo comenta o surgimento e evolução da máxima liberal: *La máxima laissez-nous faire se atribuye tradicionalmente al comerciante Legendre, dirigiéndose a Colbert poco antes de finalizar el siglo XVII. Pero no hay duda de que el primer escritor que usó la frase, y lo hizo en clara asociación con la doctrina, es el marqués de Argenson, hacia 1751 marqués fue el primer hombre que se apasionó por las ventajas económicas de los gobiernos que dejan en libertad el comercio. Para gobernar mejor, dijo, se debe gobernar menos. La verdadera causa de la decadencia de nuestras manufacturas, declaró, es la protección que les hemos dado. Dejad hacer, tal debiera ser la divisa de todo poder público, desde que el mundo está civilizado. ¡Detestable principio el de no querer grandeza más que por la decadencia de nuestros vecinos! No hay más que ruindad y malicia de corazón en los que se satisfacen con este principio, y el interés se opone a ello. ¡Dejad hacer, voto a bríos! ¡¡Dejad hacer!!*

Aquí tenemos la doctrina económica del laissez-faire, con su más ferviente expresión en el libre comercio, del todo arropada. Las frases y la idea deben haber sido corrientes en París desde entonces. Pero tardaron en consagrarse en la literatura; y la tradición que las asocia con los fisiócratas, y particularmente con Gournay y Quesnay, encuentra poco apoyo en los escritos de esta escuela, aunque ellos propusieron, por supuesto, la armonía esencial de los intereses sociales e individuales. La frase laissez-faire no se encuentra en las obras de Adam Smith, Ricardo o Malthus. Ni siquiera la idea está presente en forma dogmática en algunos de estos autores. Adam Smith, por supuesto, fue un librecambista y se opuso a muchas restricciones del comercio del siglo XVIII. Pero su actitud hacia las leyes de navegación y las leyes de usura demuestra que no era dogmático. Incluso su famoso pasaje sobre «la mano invisible» refleja la filosofía que asociamos con Paley, más que el dogma económico del laissez-faire. Como han señalado Sidgwick y Cliff Leslie, la defensa que hizo Adam Smith del “sistema obvio y sencillo de libertad natural” se deduce de su punto de vista teísta y optimista sobre el orden del mundo, tal como lo expuso claramente en su Teoría de los Sentimientos Morales, más que de cualquier otra proposición de la propia economía política. La frase laissez faire se introdujo, creo, en el uso popular en Inglaterra a través de un pasaje bien conocido del Dr. Franklin. KEYNES (1926)

Depois de 1800, esse papel não parou de crescer: de 1800 para 1820, as exportações propriamente britânicas aumentam 83%. Para a Revolução Industrial, os dois impulsos, interno e externo, os dois multiplicadores conjugam-se. Um não passa sem o outro⁴¹.

⁴¹ BRAUDEL (1998 - b) p. 540.

2.4 - O TELÉGRAFO ELÉTRICO E O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO

A utilização da telegrafia no comércio internacional, que se intensificou à medida que as linhas cruzaram as fronteiras e mares, a partir da década de 1850, teve conseqüências profundas e de longo prazo, só comparáveis às geradas pela drástica redução dos custos de telecomunicações viabilizada pelas transformações tecnológicas das duas últimas décadas do século XX. Com o telégrafo, e a óbvia redução do tempo necessário à transmissão das informações, houve uma diminuição daquilo que os economistas chamariam posteriormente de “incompletude” de informações quanto aos preços (inclusive das ações), aumentando a eficiência dos mercados, já que por meio do telégrafo os agentes passavam a ter uma informação mais completa sobre as condições dos mercados.

Não se tratava apenas de mercados para a produção britânica. Ao longo do século XIX, a Grã-Bretanha desenvolveu um mercado financeiro sofisticado e crescente. Foi um dos primeiros países a contar com um banco central⁴². Com o passar do tempo, Londres se tornou a principal praça financeira européia, (sobrepunando Amsterdam e Paris)⁴³, centralizando os seguros desde o século XVIII⁴⁴, sediando a principal bolsa de valores do mundo e alguns dos maiores bancos. Londres foi o berço e a partir da segunda metade do século XIX o centro do complexo de instituições que formam a *Haute Finance* [Alta Finança]. A ação desse complexo, econômica e política, de um modo geral não estava sujeita ao controle dos Estados, sendo até o início do século XX um dos fatores determinantes da *Pax Britannica*⁴⁵.

A utilização da telegrafia nos mercados financeiros facilitou as comunicações internas dos bancos e permitiu-lhes ampliar suas redes de agências, contribuindo para que, entre 1850

⁴² O Banco da Inglaterra foi criado em 1694, o que não impediu que o país mergulhasse em periódicas crises bancárias como a de 1825, talvez a mais grave da história britânica. BIRNIE (1964) p.113/15.

⁴³ ... as famílias de banqueiros comerciais (majoritariamente alemãs) tenderam a transferir seus escritórios centrais de Paris para Londres após 1860. E o mais internacional dos grandes bancos, o Rothschild, floresceu quando operava na capital de um Estado importante e, quando não, feneceu... HOBBSAWM (2005) p. 67/68.

⁴⁴ A história da *Lloyds*, a mais famosa seguradora do mundo, é em si mesma um caso exemplar do papel da informação na expansão da economia-mundo européia a partir de Londres e da consolidação da capital britânica como centro financeiro da mesma. A *Lloyds* surgiu em 1687, quando Edward Lloyd abriu um café na Tower Street, perto do Tâmsa. O local se tornou ponto de encontro das tripulações dos navios atracados em Londres. Em 1696, depois de se transferir para instalações melhores e com uma clientela mais seleta, Lloyd passou a publicar a *Lloyd's List* consolidando as informações que antes circulavam verbalmente entre os frequentadores, às quais somava informações fornecidas por correspondentes nos principais portos da Europa e da Grã-Bretanha, além de promover leilões e acolher comandantes que trocavam informações corretores de seguros. BERNSTEIN (1997) p. 89/90.

⁴⁵ Para uma descrição da *Haute Finance* no século XIX, ver POLANYI (2000) p. 17/35.

e 1920, o número de bancos britânicos diminuiu de 459 para 38, enquanto o número de agências aumentava de 1.685 para 10.726⁴⁶.

O impacto foi especialmente notável nos mercados internacionais: Antes dos cabos submarinos, as informações sobre cotações de títulos negociados simultaneamente em diferentes mercados (e os fatores que as influenciavam) levavam semanas para chegar de uma praça a outra (cerca de três semanas, entre Londres e Nova York). Essa defasagem, que caiu para um dia e até menos com o início das operações do cabo telegráfico transatlântico, também era expressiva dentro de um mesmo país, como nos EUA⁴⁷. O efeito das transações via telégrafo sobre o comportamento dos mercados e seu efeito potencial no desencadeamento de um *crash* global, mais uma vez não escapou à imaginação de Julio Verne, conforme escreveu em 1879:

*Les dépêches télégraphiques commencèrent alors à pleuvoir de tous les points du globe. Il ne se passait guère de minute sans qu'une bande de papier bleu, lue à tue-tête au milieu de la tempête des voix, vînt s'ajouter sur la muraille du nord à la collection des télégrammes placardés par les gardes de la Bourse*⁴⁸.

O uso do telégrafo em operações financeiras cresceu com a ampliação das linhas, a redução de seus custos e a ampliação dos próprios mercados, fazendo com que as diferenças de preços entre diferentes mercados diminuíssem e abrindo todo um mercado para as operações – e para os operadores – de arbitragem envolvendo cotações de títulos públicos, ações e mercadorias (e câmbio, principalmente quando envolvendo a moeda de um país que deixasse o padrão ouro, o que aconteceu com mais frequência no século XX).

Em perspectiva, a integração de mercados financeiros, ocorrida no século XIX, pode parecer precária e lenta, mas antecipou, em menor escala, muitas das características dos mercados financeiros globais, viabilizados pela convergência entre telecomunicações e informática, nas últimas décadas do século XX, como se verá adiante.

Foi num contexto de clara hegemonia econômica britânica fundamentada teoricamente na obra dos autores clássicos que o liberalismo se estabeleceu na Grã Bretanha e se irradiou

⁴⁶ CONSOLI (2003).

⁴⁷ GARBADE e SILBER investigaram o impacto de três mudanças tecnológicas sobre a performance dos mercados financeiros dos Estados Unidos (a implantação do telégrafo entre Nova York e Philadelphia e entre estas e Nova Orleans na década de 1840; o início das operações do cabo transatlântico em 1866 e a integração das informações sobre cotações do mercado acionário de Nova York, em 1975) A diferença de performance foi tão maior quanto mais acentuada a redução do tempo de transmissão das informações em relação ao período anterior à mudança tecnológica. GARBADE e SILBER (1978).

⁴⁸ VERNE, Jules. (1879) *Les Cinq Cent Million de la Bégum*. Apud. FLICHY (1997). p. 71

pelo mundo. Foi nessa época que se iniciou o que Hobsbawm denomina de *A Era do Capital*, quando se deu a...

*conquista do planeta pela economia capitalista, conquista essa realizada por sua classe característica, a 'burguesia', e sob a bandeira de sua expressão intelectual característica, a ideologia do liberalismo*⁴⁹.

Cronologicamente, o marco desse processo pode ser identificado como a revogação das *Corn Laws*, em 1846, com a derrota das revoluções de 1848 e com a adoção do livre comércio por Londres – regime comercial que, em graus variados, será adotado, sob pressão econômica e diplomática imperial por muitos países, inclusive os latino-americanos ao longo da segunda metade do século XIX. O livro *On the Principles of Political Economy and Taxation*, de Ricardo, tornava-se, assim, princípios de política econômica dominantes na Economia-Mundo centrada na Grã Bretanha, por algum tempo com a notável exceção dos Estados Unidos.

*... Entre 1860 e 1880, muitos países europeus aboliram substancialmente a proteção tarifária. Ao mesmo tempo, a maior parte do resto do mundo foi obrigada a praticar o livre-comércio pelo colonialismo... e, no caso de algumas nações nominalmente 'independentes' - como as latino-americanas, a China, a Tailândia (Sião na época), o Irã (Pérsia) e a Turquia (Império Otomano) -, mediante tratados desiguais. Naturalmente, a exceção óbvia foram os Estados Unidos que, mesmo nesse período, conservaram uma elevadíssima barreira tarifária. Entretanto, como o país ainda representava uma parcela relativamente pequena da economia mundial, não há de ser de todo insensato afirmar que esse foi o regime mais próximo do livre-comércio que o mundo já teve ou (provavelmente) terá*⁵⁰.

A historiografia em geral e a história econômica em particular tendem a apresentar o século compreendido entre o final das guerras napoleônicas e a Primeira Guerra Mundial como a era liberal, sob a liderança da Grã Bretanha vitoriana. Como destaca Polanyi (2000), o liberalismo econômico e a própria idéia de uma economia de mercado auto-regulada não fazem parte da “natureza econômica das sociedades humanas”. Sua vigência foi construída, imperfeita e efêmera.

... as regulamentações e os mercados cresceram juntos. O mercado auto-regulável era desconhecido e a emergência da idéia da auto-regulação se

⁴⁹ Cronologicamente, o mesmo autor situa esse período entre 1848 e o início da Depressão da década de 1870. HOBBSAWM (2005) p. 23.

⁵⁰ Ver CHANG (2004) p. 34. Essas nações a que CHANG se refere, outros autores outros autores identificam como integrantes do *Império informal britânico*. A América Latina, segundo Hobsbawm, *fazia informalmente parte do Império Britânico*. Hobsbawm (2005) p. 14.

constituiu numa inversão completa da tendência do desenvolvimento... Uma economia de mercado é um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercados; a ordem na produção e distribuição dos bens é confiada a esse mecanismo auto-regulável... é preciso que existam não apenas mercados para todos os elementos da indústria, como também não deve ser adotada qualquer medida ou política que possa influenciar a ação desses mercados. Nem o preço, nem a oferta nem a demanda devem ser fixados ou regulados; só terão validade as políticas e as medidas que ajudem a assegurar a auto-regulação do mercado, criando condição para fazer do mercado o único poder organizador na esfera econômica⁵¹.

A combinação das teses de Smith e de Say no sentido de que o livre mercado permite a eficiente alocação de recursos e o ajuste “natural” da oferta e da demanda de bens e serviços, atualmente invocada como uma das principais razões para a privatização das telecomunicações não encontra sustentação, no que se refere à infra-estrutura de serviços públicos sequer nos tempos em que tais princípios foram mais amplamente estabelecidos como norma econômica e política.

No final do século XVIII, a Grã-Bretanha passou por um surto de construção de canais, promovidos por empresas que os construíam e exploravam, conhecido como a *bolha dos canais*, que atingiu o auge em 1792-93 e explodiu em 1793, na esteira da crise comercial desencadeada pela guerra no continente europeu. Em consequência, as ações das empresas de canais despencaram e nunca voltariam a render os dividendos de seu apogeu. Menos de 50 anos depois, o mesmo aconteceria com as ferrovias⁵².

Um primeiro *boom* ferroviário ocorreu logo após a construção da primeira ferrovia, em 1825, mas arrefeceu rapidamente e no início da década de 1840, as ações das empresas ferroviárias pioneiras eram vendidas com deságio em relação ao valor da emissão. A situação começou a mudar em 1844, quando 66 pedidos de licença para a construção de novas linhas foram apresentados ao Parlamento, que concedia as licenças sem muita avaliação de sua viabilidade comercial, do qual faziam parte muitos dos grandes acionistas ou empreendedores do setor⁵³.

⁵¹ POLANYI (2000) p. 89/91. CAMERON e NEAL (2003). Também advertem para a incorreta interpretação sobre o papel do Estado na história do século XIX, acrescentando que isso ocorre tanto na sobrevalorização do *laissez faire*, quanto na visão marxista [um certo marxismo vulgar, diga-se a bem da verdade] do Estado como “Comitê Executivo da Burguesia” CAMERON e NEAL (2003) p. 285.

⁵² CHANCELLOR (2001).

⁵³ *Um relatório parlamentar publicado em junho de 1845 revelou a identidade de 20 mil especuladores que havia, cada um, subscrito mais de 2 mil libras em ações de ferrovias. Encabeçava a lista Francis Mills, de New Street, Spring Gardens, com compromissos de mais de 670 mil libras. O nome de Hudson [que em 1844 detinha mais o controle de mais de um terço do total de ferrovias em operação e em agosto de 1845 se tornaria membro do Parlamento] aparecia em décimo primeiro lugar com subscrições de pouco menos de 320 mil libras. Junto com os nomes de 157 membros do Parlamento... e 257 cléricos... CHANCELLOR (2001) p. 163/4.*

O apogeu da bolha ocorreu em 1845/46. Em novembro de 1845, o jornal *The Times* publicou um suplemento informando que no final de outubro,

... estavam sendo projetadas mais de 1.200 ferrovias, ao custo estimado de mais de 560 milhões de libras. O montante total do passivo das ferrovias em circulação alcançava quase 600 milhões de libras. Esse valor excedia a renda nacional, estimada em aproximadamente 550 milhões de libras, dos quais talvez 20 milhões por ano pudessem, com segurança, ser gastos em ferrovias sem fazer o resto da economia definhando por falta de capital⁵⁴.

O colapso ocorreu em novembro de 1847, embora a crise tivesse começado meses antes, quando a perspectiva de uma supersafra de trigo fez a cotação do cereal cair, levando grandes comerciantes, entre os quais o diretor do Banco da Inglaterra, à falência. O próprio banco esteve à beira do colapso.

Em janeiro de 1850, as ações de ferrovias haviam declinado em média 85% em relação a seu pico e o valor total de todas as ações de ferrovias era menos da metade do capital que se gastara nelas. Devido à construção excessiva de linhas férreas e à crescente competição, as receitas médias por milha de trilho eram um terço menores do que as auferidas antes da mania. Os dividendos das ferrovias atingiam em média menos de 2% do capital gasto. Mesmo passados cinco anos, mais de um quarto das companhias ferroviárias não tinha condições de pagar dividendos, e a grande maioria pagava menos de 5%⁵⁵.

Não deixa de ser surpreendente que Chancellor, assim como a maioria dos autores que tratam das grandes bolhas especulativas ao longo da história, trate dela(s) como episódio(s) de irracionalidade econômica e descolada(s) das políticas econômicas dos governos, vendo-a(s) como manifestação (manifestações) de desarranjo do livre mercado, de *um trem descarrilhado*, na expressão desse autor que não perde a piada, no melhor estilo do fino humor britânico, embora pareça esquecer os elementos necessários a uma análise radicalmente distinta dos fenômenos, que ele próprio apresenta.

É certo que a bolha das ferrovias britânicas só foi possível porque se tratava de empreendimentos privados num ambiente de *laissez-faire*⁵⁶, mas também é verdade que não ocorreu à revelia do Estado. O Parlamento era o poder concedente das linhas ao mesmo tempo

⁵⁴ CHANCELLOR (2001) p. 166.

⁵⁵ CHANCELLOR (2001) p. 179/80.

⁵⁶ Bolha semelhante não teria ocorrido, nem ocorreu, nos países em que as ferrovias foram construídas diretamente pelo Estado ou sob sua regulação efetiva. Exemplo disso é fornecido pelo próprio CHANCELLOR ao se referir à Bélgica (p. 179), não por acaso, país que também construiu uma rede telegráfica estatal que foi referência para a estatização do sistema britânico.

em que seus membros tinham interesse direto no negócio, não apenas na operação das ferrovias, mas principalmente na operação financeira de constituição das empresas⁵⁷. Além disso, a bolha não ocorreu sem que vozes que não podiam ser apontadas como adversárias do liberalismo defendessem uma forte ação do Estado regulando o setor⁵⁸.

A bolha das ferrovias, como todas as bolhas, não são fenômenos de absoluta irracionalidade, nem fruto de um mero jogo especulativo, como tendem a serem interpretados pelas análises fundadas na teoria dos jogos⁵⁹. Tais abordagens, partindo do suposto da ação individual dos atores/players, não reconhece a dimensão de fatores coletivos e estruturais.

Como sustenta Hobsbawm, por ocasião da bolha das ferrovias, o ciclo inicial de expansão da indústria têxtil, baseado na aplicação da máquina a vapor, tinha se esgotado e havia uma imensa quantidade de capital ocioso. Com a crise, parte substancial desse capital deixou de existir, com o rendimento das ações das empresas ferroviárias – e dos ativos em geral – se estabilizando num nível muito inferior ao alcançado em seu auge, mas ainda assim um pouco superior ao dos títulos públicos⁶⁰. O livre mercado não assegurou a eficiente alocação dos recursos. Na ausência da intervenção institucional/estatal, o que o livre mercado fez foi produzir um ajuste selvagem.

Em 1855, o Parlamento aprovou o estabelecimento de um limite legal para os dividendos, o que era em si uma heterodoxia em relação ao credo liberal. No entanto, esse limite foi estabelecido como parte do *Limited Liability Act*, que exigia ainda que as ações

⁵⁷ Tanto mais que, embora fosse a primeira bolha do capitalismo industrial e afetando uma atividade típica da Revolução Industrial, não estava tão longe do debate parlamentar relativo às últimas consequências da bolha anterior: a *South Sea Bubble*. A *South Sea Bubble*, que recebeu esse nome devido à *South Sea Company*, que recebeu o monopólio do comércio com o Império Espanhol em 1711, mas serviu para arrecadar recursos para a Guerra de Sucessão na Espanha. A bolha estourou em 1720, quando o Parlamento Britânico aprovou o *Bubble Act*, que proibiu a formação de empresas por ações e permaneceu em vigor até 1825. CAMERON e NEAL (2003) p. 168/9.

Quase 30 anos depois do estouro da bolha das ferrovias, o professor de economia Jevons argumentava contra a proposta de estatização do serviço ferroviário: *Those Members of Parliament who are not actually railway directors are probably, with few exceptions, shareholders, and it cannot be expected that they would consent to any sacrifice of their legitimate interests. The actual value of such a property as the whole railway system is a matter of speculation, but whoever suffers in the transfer, we may be sure that it will not be the shareholders or debenture-holders. If we may at all judge from experience furnished by the transfer of the telegraphs, everyone interested in railway property should agitate for its purchase by the State as the surest mode of increasing his own fortune.* JEVONS (2004 – c).

⁵⁸ Em março de 1846, a publicação Circular to Bankers criticara o governo pela aplicação do ‘princípio do laissez-faire ao novo elemento de força nacional e poder econômico, o sistema de ferrovias, um sistema que obviamente requeria a intervenção e regulação do governo tão obrigatoriamente quanto o sistema policial ou o postal (citado por Hunt, *business corporation*, p. 105), apud CHANCELLOR (2001) p. 178 nota de rodapé.

⁵⁹ Um dos princípios comuns à teoria dos jogos e de sua versão na teoria política *Teoria da Escolha Racional* e às teorias econômicas ortodoxas descendentes de Adam Smith é considerar que todos os participantes (*players*) atuam individualmente em função de seus interesses singulares, dispondo das mesmas informações e incertezas, com a disputa se dando sobre o terreno do mercado, informado pelos preços.

⁶⁰ HOBBSAWM (1979) p. 104/5.

deveriam ter um valor nominal não inferior a dez libras, que aumentos de capital deveriam ser registrados e que ao menos um auditor deveria estar sujeito à aprovação do *Board of Trade*⁶¹, justamente para coibir as empresas de tentar sacrificar suas operações e manipular sua contabilidade a fim de, no curto prazo, proporcionar o maior lucro possível e elevar artificialmente a cotação das ações, em benefício de seus acionistas (em particular o grupo controlador), uma fraude que, com variantes, segue praticado até hoje⁶². A medida era reflexo direto da bolha das ferrovias.

O trecho anterior pode parecer uma digressão relativamente ao tema desta tese. Entretanto, é importante porque a bolha das ferrovias foi a primeira grande especulação sob e diretamente relacionada ao capitalismo industrial envolvendo uma atividade de infraestrutura. Em essência, sua evolução e suas implicações inauguraram o padrão do que aconteceria posteriormente nas telecomunicações, notadamente a crise registrada no final do século XX.

⁶¹ DUNLAY (s.d.).

⁶² Vide casos *ENRON* e *WorldCom*.

2.5 - NO AUGUE DO LIBERALISMO, A ESTATIZAÇÃO DOS TELÉGRAFOS

Em relação à telegrafia, o governo também foi chamado pelos setores que tradicionalmente defendiam o *laissez faire* a intervir a coibir os abusos das empresas, melhorando os serviços e reduzindo os custos. Isso aconteceu com o *Telegraph Act* de 1868 e seus desdobramentos, que determinaram que o governo britânico comprasse as ações das empresas telegráficas, entregando os serviços ao serviço postal (*General Post Office*). Essa é uma questão que deve ser examinada com certa atenção porque, embora fosse a primeira intervenção direta em larga escala do Estado britânico na atividade privada, de forma alguma representava uma aberração no contexto internacional, como relatado no capítulo anterior.

Ao romper com seu passado radicalmente liberal, o que os britânicos estavam fazendo era seguir uma tendência internacional e estabelecendo a base sobre a qual, por mais de um século, se daria o monopólio estatal da telefonia e da radiotelegrafia e radiodifusão (primeiro das emissões de rádio e depois de televisão) conformando um modelo de serviço público que seria replicado nas colônias e nos países que integrariam a *Commonwealth* (Austrália, Nova Zelândia, etc.) e na maior parte do mundo, excetuando-se os Estados Unidos e os países latino-americanos (com nuances a serem apontadas oportunamente), até o final do século XX⁶³.

Do ponto de vista teórico e político, desde os anos 1840 era grande o debate sobre até onde o governo poderia intervir na atividade privada. As sucessivas leis agrárias (*Corn Laws*) e de amparo aos pobres (*Poor Laws*) refletiram essa polêmica, como já mencionado. A discussão, entretanto, ia muito além. Amparados nas teorias de Smith e Ricardo, os liberais (e as lideranças empresariais) se opunham à regulação do trabalho e mesmo à adoção de legislação sobre serviços de abastecimento de água e de esgotos⁶⁴.

⁶³ A estatização (nacionalização, nos textos da época) do telégrafo serviu de precedente para a estatização da telefonia e o modelo adotado em relação à telefonia teve implicações duradouras para o modelo de radiodifusão. HAZLEWOOD (1953).

⁶⁴ Os *Factory Acts* de 1833, 1844, 1847, 1850, 1867 e 1874 - DUNLAY (s.d.) muito lentamente reduziram a jornada de trabalho, a princípio de crianças e mulheres e regularam as condições de trabalho nas fábricas. Somente depois de muita polêmica e de numerosas concessões que atenuavam o projeto original, o *Public Health Act* foi aprovado em 1848 MARSHALL (1973) p. 219.

A notável exceção em termos de ativismo estatal aceita pelos liberais era o serviço postal⁶⁵. Considerando-se o exposto nos parágrafos anteriores, a estatização dos telégrafos britânicos é ainda mais notável quando se considera, como nota Perry⁶⁶, que ao contrário do que ocorreu em países da Europa continental, como França, Império Austro-húngaro e Suécia, não havia na Grã Bretanha de meados do século XIX uma concepção estratégica (pelo menos publicamente estabelecida) do ponto de vista estritamente militar ou de segurança do Estado em relação ao telégrafo – circunstância que não impediu, que num dos momentos de auge do Movimento Cartista, o governo inglês tenha se utilizado de suas prerrogativas de poder concedente para intervir, temporariamente, nas empresas a fim de obstruir as comunicações entre as lideranças do movimento⁶⁷.

Como acuradamente observa Perry, a ascensão e queda da telegrafia estatal britânica foram moldadas por quem definiu o “interesse público”. De acordo com esse autor, havia dois grupos interessados na questão, ambos normalmente defensores do *laissez faire*, ambos com motivos para reclamar dos serviços prestados pelas empresas telegráficas e ambos com “autoridade intelectual” para sustentar a validade excepcional da ação estatal em detrimento do princípio do primado da livre iniciativa: as Câmaras de Comércio e a imprensa⁶⁸. Conforme Perry, a insatisfação das Câmaras de Comércio e da imprensa talvez não fosse suficiente para levar à estatização dos telégrafos se não fosse o sucesso dos Correios, que haviam passado por uma ampla reforma na década de 1840⁶⁹, como instituição pública.

⁶⁵ *It is open to question how far these complaints would have moved the industry toward nationalization if there had not been a suitable example of a government department which had successfully managed tasks of a comparable nature. This was the Post Office. By the 1860s St. Martin's le Grand [local onde funcionava a sede central dos correios britânicos] had emerged as the pre-eminent example of an efficient bureaucracy which served public needs well and still contributed an annual surplus in the range of oel.4 million to the Exchequer. Economists such as W.S. Jevons and politicians such as W.E. Gladstone found the Post Office to be a model enterprise [Jevons, 1883, p.279]. Indeed Gladstone went so far as to assert "I am far from thinking very highly of our rank as a nation of administrators, but if we could be judged by the post office alone, we might claim the very first rank..." [Morley, 1903, v. 2, p. 182] apud. PERRY (1997) p. 418.*

⁶⁶ PERRY (1997) p. 417.

⁶⁷ O primeiro movimento operário britânico, nascido em 1838 como uma proposta – a Carta do Povo –, de seis pontos, em defesa de direitos políticos e sociais. O movimento teve várias ondas, a última das quais em 1848. A atitude do governo não foi arbitraria nem vagamente justificada por sua condição de poder concedente. O documento de concessão do serviço já previa essa eventualidade. A utilidade do telégrafo no controle social, entretanto, não era ignorada pelas autoridades ou pelos precursores da telegrafia britânica antes disso. Como os irmãos Chappe em relação ao telégrafo óptico, num panfleto de 1836, Cook observara que em caso de distúrbios ou de inquietação popular, o telégrafo permitiria alertar o governo sem alarme. MORUS (2000) p 641.

⁶⁸ Os contratos dos jornais com as empresas telegráficas previam que elas apurassem e transmitissem as notícias para os primeiros. Conforme Perry, o esquema não funcionava de forma adequada e numa tentativa de melhorar a apuração e distribuição de notícias, em 1865, John Edward Taylor, do jornal *The Guardian*, liderou a formação de uma cooperativa que atuaria como agência de notícias, mas as empresas telegráficas recusaram-se a liberar os jornais das cláusulas contratuais e o conflito se agravou. PERRY (1997) p. 418.

⁶⁹ Perry detalha a reforma dos correios britânicos o debate público sobre a replicação do modelo em relação a outros serviços públicos. Entre 1840 e a estatização dos telégrafos, os Correios adotaram a tarifa única para todo

Como se verá ao longo deste texto, esta tese sustenta que a assunção das atividades de telecomunicações pelo Estado na Grã Bretanha e na maioria dos demais países capitalistas – inclusive na exceção dos Estados Unidos sob o regime de monopólio privado regulado – durante parte do século XIX e quase todo o século XX fundamentou-se em razões muito mais fortes e estruturais que o circunstancial sucesso administrativo do *General Post Office* de Sua Majestade, a Rainha Victória.

Do ponto de vista da teoria econômica, em meados do século XIX, a defesa do monopólio estatal era feita pelos partidários de John Stuart Mill, para quem o monopólio estatal era preferível ao privado⁷⁰. Filho de James Mill e “afilhado” de um dos principais teóricos do utilitarismo, Jeremy Bentham⁷¹, Stuart Mill seguiu o utilitarismo de Bentham e manteve-se essencialmente fiel ao às concepções econômicas de Ricardo, embora enquadrado entre os liberais ou entre os proto-socialistas, conforme a perspectiva de análise de sua obra⁷², teve ativa participação no debate sobre os limites da ação estatal de meados do século XIX.

Stuart Mill não dedicou muita atenção ao telégrafo⁷³. Para o tema desta tese, entretanto, a importância de *Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy* [Princípios de Economia Política – Com Algumas de suas Aplicações à Filosofia Social] – publicado 20 anos antes do *Telegraph Act* – não reside em como a telegrafia é encarada pelo autor e sim no fato de que, em plena Era Vitoriana, um dos grandes teóricos liberais não apenas defende a intervenção do Estado, mas principalmente o faz diante de situações que ele chama de *monopólios práticos*⁷⁴, no sentido inequívoco do conceito de

o território, introduziu o selo como forma de pagamento e, em 1861, criou o banco postal. O responsável por grande parte dessas inovações era Frank Ives Scudamore e foi ele o encarregado de preparar um relatório sobre os telégrafos. PERRY (1997) p. 419.

⁷⁰ PERRY (1977) p. 421.

⁷¹ *O movimento utilitário recebeu o seu nome de uma doutrina ética que remonta mais particularmente a Hutcheson, que já a expusera em 1725. Em resumo, a teoria afirma que o bem é prazer e o mal, dor. Portanto, o melhor estado que podemos alcançar é aquele em que o saldo do prazer sobre a dor seja o maior possível. Este ponto de vista foi adotado por Bentham e passou a ser conhecido como utilitarismo.* RUSSEL (2001) p. 379.

⁷² SCHWARTZ (1968) dedica um capítulo de sua obra à análise da relação de Stuart Mill com as idéias socialistas. p. 226 a 279

⁷³ Entre três de seus principais trabalhos: *Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy* (1848), *On Liberty* 4ª ed. (1869) e *Essays on Some Unsettled Questions of Political Economy* 2ª ed (1874), o portal *The Library of Economics and Liberty* localiza apenas três referências superficiais ao telégrafo. Duas menções referem-se à sua principal obra econômica: *Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy*.

⁷⁴ ...Há muitos casos em que o órgão que executa um serviço – de qualquer natureza que seja o órgão – com certeza é virtualmente único, devido à natureza do caso, e assim sendo é inevitável que surja um monopólio prático, como todo o poder que este tem de onerar a comunidade. Já adverti mais de uma vez para o caso das companhias fornecedoras de gás e água, entre as quais, embora haja liberdade total de concorrer, na realidade não ocorre nenhuma concorrência, e na prática se constata que essas companhias são até mais irresponsáveis do que o governo, e mais inatingíveis por queixas individuais, do que o próprio governo. No caso, existem os gastos característicos da pluralidade de órgãos, mas sem as vantagens inerentes a essa pluralidade e o que se

monopólio natural, em termos de teoria econômica, que viria a ser uma das justificativas da ação do Estado na área de telecomunicações até o final do século XX.

Outro economista clássico que combinava a discussão “acadêmica” com a intervenção política “militante” e participou do debate sobre o papel do Estado na economia britânica vitoriana, era William Stanley Jevons⁷⁵. Segundo Macskasi e Nixt, ele defendia a estatização, mas sem a proibição de que novas empresas entrassem no negócio. Para ele, segundo os mesmos autores, depois de algum tempo de monopólio de fato, algum capitalista seria atraído para o negócio, a começar pelas ferrovias que tinham necessidade constante de comunicação. A telegrafia se tornaria atraente a novos operadores à medida que prescrevessem os contratos de exclusividade e as patentes assinados nos início da década de 1840.

Jevons foi o primeiro economista importante a abordar teoricamente a questão da telegrafia. Sua obra mais importante é *The Theory of Political Economy*, de 1871, na qual fez apenas seis referências secundárias à telegrafia⁷⁶. Suas principais considerações a respeito estão nos textos reunidos na coletânea *Methods of Social Reform and Other Papers*, publicada em Londres, em 1883, contendo, entre outros, escritos da época em que ocorreu a nacionalização/estatização dos telégrafos britânicos⁷⁷. Nesses textos, ele apoiou explicitamente a estatização dos telégrafos e deixou claro que se opunha a que a mesma medida fosse aplicada às ferrovias, mas não chegou a se manifestar categoricamente contra a monopolização da telegrafia depois de estatizada, limitando-se a registrar que a estatização fora um erro do ponto de vista financeiro (porque o preço pago foi maior que o valor dos

cobra por serviços indispensáveis à população representa, substancialmente, uma taxa tão compulsória quanto a imposta por lei do governo;... MILL (1996) vol II, p. 533.

⁷⁵ Jevons (1835-1882) foi professor de economia política do Owen's College, de Manchester e depois do University College, em Londres. Sua principal obra econômica é *The Theory of Political Economy*, de 1871, que Keynes considerou em seu ensaio biográfico sobre Jevons como *The first modern book on economics* KEYNES (1936). p. 533/4.

⁷⁶ JEVONS (1888).

⁷⁷ O livro *Methods of Social Reform and Other Papers* consultado para esta tese é uma edição *on line*, de 2004, do Liberty Fund, Inc., baseado na versão publicada após a morte de Jevons, em 1883. Essa coletânea contém três textos abordando a questão dos telégrafos: *On the Analogy Between the Post Office, Telegraphs, and Other Systems of Conveyance of the United Kingdom, as Regards Government Control*, trabalho lido perante a *Manchester Statistical Society*, em 10 de abril de 1867; *The Post Office Telegraphs And Their Financial Results*, publicado originalmente em *Fortnightly Review*, edição de dezembro de 1875, vol. xviii. pp. 826–835 e *The Railways and the State*, publicado originalmente em *Essays and Addresses, by Professors and Lecturers of Owens College, Manchester*, em 1874. Nesta tese, referenciados respectivamente como: JEVONS (2004 - a), (2004 - b) e (2004 - c).

ativos das empresas)⁷⁸ e que o estabelecimento do monopólio fora descartada antes da votação do *Telegraph Act*, mas posta em prática depois disso⁷⁹.

Jevons não queria deixar dúvidas de que considerava o caso excepcional. Para ele,

... the freedom of trade and the freedom of industry... It is the grand principle of freedom of industry, explained by Adam Smith and gradually brought into practice in the policy and laws of the kingdom, which has .in great part secured to us our present prosperity...⁸⁰.

Ele ressalvava, entretanto, que admitia exceções, uma das quais referendada por Adam Smith:

As Adam Smith said, 'the Post Office is perhaps the only mercantile project which has been successfully managed by every sort of Government.' In spite of the defects inherent in all Government management, the Post Office yields a revenue, because the economy arising from a single systematic monopoly is enormously great in this special case⁸¹.

Após expor o que considerava condições que justificariam a estatização de um serviço público⁸², Jevons apontava as características do que Mill chamava de *monopólio prático* e

⁷⁸ *I have no hesitation in saying that in a financial point of view the purchase of the telegraphs has been a blunder, and that it was brought before Parliament and the country upon representations which have proved in many particulars contrary to fact. I need hardly say that the capital cost of the present telegraphs has been at least four times what was estimated.* JEVONS (2004 - b)

⁷⁹ Jevons não tinha muita consideração por Scudamore. Ao longo dos textos faz diversas críticas a ele, inclusive quanto às suas estimativas sobre o valor que seria pago pelo Governo às empresas telegráficas. Quanto ao estabelecimento de monopólio estatal, ele afirmava: *It ought not to be forgotten that throughout the preliminary reports and the proceedings before the Select Committee, it was distinctly stated and promised that the Post Office would not require or even desire a statutory monopoly of telegraphic business. Mr. Scudamore, in fact, said distinctly: (Q. 294) "I never should wish for that protection." Nevertheless, no sooner had the business advanced a step than a clause prohibiting all competition in inland telegraphic business was at once inserted in the Act of Parliament.* JEVONS (2004 - b) Jevons também criticava as estimativas de Scudamore sobre o custo da estatização, embora isso se devesse também à especulação e o lobby dos interessados na valorização das ações das empresas telegráficas. *Generally speaking, the holders of telegraph shares received twice as much as the commercial value at which their shares had been previously rated. In February, 1868, after the telegraph shares had some-what risen, Mr. Scudamore estimated, in his official report upon the projected purchase, that the property and business of the telegraph companies would cost, at the most, three millions, and, adding £100,000 for the intended extensions, he named £3,100,000 as the required capital of the Department at the outset. In April, 1867, before the shares had risen, I had estimated the purchase-money as not likely much to exceed two and a half millions, to which I added an equal sum for the extension of the property. The actual cost of the scheme as yet cannot be stated at less than three times Mr. Scudamore's estimate, or nearly twice my own.* JEVONS (2004 - c).

⁸⁰ Essa “profissão de fé” aparece no prefácio da conferência *Trades Societies Their Objects and Policy*, proferida em 31 de março de 1868 e incluída na Coletânea da qual foram retiradas as demais citações de Jevons incluídas nesta tese. JEVONS (2004 - a, b, c).

⁸¹ JEVONS (2004 - c).

⁸² *It seems to me that State management possesses advantages under the following conditions:*

afirmava que a situação da telegrafia era semelhante à do serviço postal, sendo por isso justificada a sua estatização:

A telegraph system appears to me to possess the characteristics which favour unity and State management almost in as high a degree as the Post Office. If this be so, great advantages will undoubtedly be attained by the purchase of the telegraphs and their union, under the direction of the Post Office department⁸³.

A situação dos telégrafos era semelhante à dos correios, apesar de existirem diferenças para as quais ele alertava. Em particular, ele destacava que as estruturas de custos dos correios e da telegrafia eram diferentes. Ao contrário dos telégrafos, nos correios o aumento do número de cartas aumentava a receita, mas não elevava os custos significativamente. Assim, no passado a redução das tarifas postais tinha sido positiva, pois permitira a expansão do serviço, o que compensara parcialmente a perda de receita sem gerar um grande aumento nos custos. Não é por acaso que a estatização dos correios ocorreu antes e sem contestação teórica. A principal razão disso é que os serviços postais são um caso típico de monopólio natural no qual o financiamento público permite reduzir o déficit de exploração, já que no monopólio natural as condições de otimização tendem a igualar custo marginal e preço.

No caso da telegrafia, a redução das tarifas (uma das justificativas para a estatização), apesar de aumentar o número de mensagens, elevaria os custos ao mesmo tempo em que provocaria uma queda de receita, gerando prejuízos⁸⁴ que teriam que ser compensados por subsídios governamentais que ele considerava injustificáveis.

Jevons recorria à experiência dos países em que a telegrafia era estatal e que haviam reduzido suas tarifas para mostrar que o problema era uma decorrência da telegrafia e não uma especificidade britânica decorrente da exploração comercial privada anterior. Mesmo na Bélgica, dizia, cujo território era pequeno, o que diminuía as despesas dos telégrafos, a redução das tarifas gerara uma redução da receita, apesar do aumento do tráfego de

1. Where numberless wide-spread operations can only be efficiently connected, united, and co-ordinated, in a single, all extensive Government system.

2. Where the operations possess an invariable routine-like character.

3. Where they are performed under the public eye or for the service of individuals, who will immediately detect and expose any failure or laxity.

4. Where there is but little capital expenditure, so that each year's revenue and expense account shall represent, with sufficient accuracy, the real commercial conditions of the department.

It is apparent that all these conditions are combined in the highest perfection in the Post Office. It is a vast co-ordinated system, such as no private capitalists could maintain, unless, indeed, they were in undisputed possession of the field by virtue of a Government monopoly. JEVONS (2004 - a)

⁸³ JEVONS (2004 - a).

⁸⁴ ... the analogy of the telegraphs and Post Office fails in a very important point, that of the expense of transmission, we should guard against exaggerated expectations, and should not press for any such reduction of rates as would land us in a financial loss, not justified by any economical principles. JEVONS (2004 - a)

mensagens, que só não dera origem a déficit porque o trânsito por seu território de tráfego internacional era lucrativo⁸⁵. Em outra passagem, condenando a redução de tarifas proposta, após a estatização, ele reiterava que na Bélgica e na Suíça o que garantia o superávit do serviço era a telegrafia internacional, numa evidência de que já então se operava o embrião do regime de subsídios cruzados que seria praticado em quase todo o mundo até o final do século XX e nas comunicações internacionais via satélites pelo consórcio internacional *Intelsat*, de forma a subsidiar as ligações para os países mais pobres com as receitas dos mais ricos.

Jevons foi um dos precursores da teoria neoclássica ou “marginalista”, desenvolvida no final do século XIX, por Marshall ao expor – em estudos paralelos, mas independentes, aos do austríaco Menger e ao francês Walras – a noção de utilidade como fundamento do valor dos bens econômicos⁸⁶. Jevons entendia que a utilidade proporcionada por um bem só podia ser medida em termos ordinais e que essa utilidade era inversamente proporcional à quantidade do bem previamente possuída. A última unidade do bem considerada, segundo ele tinha a qualidade de *utilidade final*⁸⁷, noção que, desenvolvida por Marshall como *utilidade marginal*⁸⁸, teria conseqüências teóricas duradouras, como se verá adiante. Antes disso é importante destacar outro aspecto do trabalho de Walras⁸⁹.

⁸⁵ *The London District Telegraph Company* [empresa britânica que tentara ganhar mercado oferecendo tarifas menores que os concorrentes] *have not succeeded in paying dividends, although their low charges brought plenty of business. The French lines are worked at a considerable loss to the Government. Belgium is a country of very small area, which decreases the expense of the telegraphs, and yet the reduction of rate has caused a sacrifice of net revenue only partially made up by the higher profits upon international messages in transit.* JEVONS (2004 - a). Em outra passagem, escrita depois da estatização, afirma: ... *in the State telegraphs of Belgium and Switzerland, low charges had never really paid the working expenses, the international telegrams at a higher charge being the real source of profit.* JEVONS (2004 - b).

⁸⁶ *O francês Augustin Cournot e os alemães J.H. von Thünen e H. H. Gossen começaram a explorar a análise marginal uma década ou duas antes de Marshall. William Stanley Jevons, um inglês, contribuiu com muitas idéias importantes que Marshall desenvolveu mais tarde.* BUCHHOLZ (2000). p. 175.

⁸⁷ *We shall seldom need to consider the degree of utility except as regards the last increment which has been consumed, or, which comes to the same thing, the next increment which is about to be consumed. I shall therefore commonly use the expression final degree of utility, as meaning the degree of utility of the last addition, or the next possible addition of a very small, or infinitely small, quantity to the existing stock.* JEVONS (1888).

⁸⁸ Segundo Keynes, *Marshall was extraordinarily reluctant to admit that he owed anything to Jevons.* KEYNES (1936) p. 535.

⁸⁹ Em sua autobiografia, Walras descreve como chegou a uma noção de utilidade semelhante à de Jevons e reconhece que esse autor o havia precedido: ...*je déduisis d'abord rationnellement de la courbe de demande de chaque marchandise la courbe d'offre de l'autre, les prix courants d'équilibre résultant de l'intersection des courbes d'offre et de demande. Et, ensuite, je déduisis rationnellement la courbe de demande elle-même des quantités possédées et des courbes d'utilité ou de besoin des deux marchandises, donnant l'intensité du dernier besoin satisfait, ou la rareté, en fonction de la quantité consommée, et qui se trouvaient ainsi constituer les éléments premiers du prix et fournir la pierre angulaire de toute l'économie politique mathématique. La théorie, réduite à ces limites, fut communiquée en août 1873 à l'Académie des sciences morales et politiques à Paris; et cette communication, ayant amené la connaissance de ce fait que Jevons, en Angleterre, deux ans avant moi, avait résolu le second de mes deux problèmes en posant la courbe d'utilité et en formulant la condition de satisfaction maxima par l'égalité du rapport des raretés, qu'il appelle degrés finaux d'utilité, au prix, donna tout de suite à l'étranger un vif retentissement à la découverte.* WALRAS (1965).

Professor da *Université de Lausanne* a partir de 1870, Walras (1834-1910) publicou seu trabalho mais importante – *Éléments d'Économie Politique Pure* – em 1874⁹⁰. Em 1875, escreveu uma monografia (que só seria publicada em 1897) sobre a questão da estatização das ferrovias, então objeto de grande discussão na Suíça. No primeiro parágrafo de *L'État et les Chemins de Fer*, Walras que estava longe de ser um socialista, embora se declarasse partidário do progresso social⁹¹, marca sua distância em relação a liberais como Jevons⁹²:

*Il est positif que, pour certains économistes, l'économie politique et sociale est une science qui tient tout entière dans ces quatre mots: Laisser faire, laisser passer. Quelle que soit la question qu'on leur pose, et qu'il s'agisse du travail des enfants et des femmes dans les manufactures ou du régime des colonies, du commerce des blés ou de l'industrie des transports, ils n'y voient jamais qu'une seule et unique solution possible: l'initiative individuelle s'exerçant dans la plénitude de sa liberté*⁹³.

Essa ácida divergência entre economistas que ademais de contemporâneos estavam elaborando teses semelhantes em algumas áreas⁹⁴ e que em nenhum dos casos era contrário ao capitalismo, como Walras e Jevons, não é fortuita. Quando Walras escrevia seu ensaio, poucos anos depois das conferências anteriormente mencionadas de Jevons, o liberalismo estava sob ataque em toda a Europa, depois de menos de meio século de hegemonia ideológica.

⁹⁰ Walras destacou-se pela formulação matemática do equilíbrio geral. *...la economía política pura de Walras consiste en la construcción de un modelo matemático que permite definir, en forma precisa, la situación en la que tiende a establecerse una economía basada en el intercambio libre de los productos, en la venta libre de la fuerza de trabajo, en la libre circulación de los capitales y en el arrendamiento libre de la tierra.* FURIO BLASCO (2005). Joseph Schumpeter, conforme João Paula Antônio de Paula tinha profunda admiração por Walras: *... no que respeita à economia pura, Walras é, na minha opinião, o maior de todos os economistas. Seu sistema de equilíbrio econômico, unindo a qualidade de sua criação revolucionária com a qualidade de síntese clássica, é a única obra de um economista que pode ser comparada com as realizações da física teórica.* (Schumpeter, *História da Análise Econômica* 1964:100) Apud. PAULA (2002).

⁹¹ DENIS (1966) p. 485.

⁹² Numa conferência perante a *Manchester Statistical Society*, em 1869, Jevons se manifestara contrário ao acesso gratuito dos pobres aos hospitais e a todo tipo de caridade relacionada à saúde por entender que a consequência disso nutrir *in the poorest classes a contented sense of dependence on the richer classes for those ordinary requirements of life which they ought to be led to provide for themselves.* KEYNES (1936) p. 543. No caso, porém, Walras referia-se ao texto *Chemins de fer*, de Michel Chevalier, no *Dictionnaire de l'économie politique*. Em seguida, ainda criticando Chevalier, Walras parece responder a Jevons ao dizer que o autor francês criticava os britânicos que por volta de 1843 defendiam a estatização das ferrovias por entender que elas estavam muito pouco de acordo com o interesse público. Como Jevons, Chevalier entendia que *Le gouvernement anglais aurait eu tort de s'emparer des chemins de fer en les rachetant d'autorité. C'eût été une atteinte très sérieuse à l'esprit d'association qui est une des forces vitales de la société anglaise. C'eût été une attaque contre la liberté de l'industrie qui est un des attributs indispensables de la société moderne.* WALRAS (1897).

⁹³ WALRAS (1897).

⁹⁴ Na correspondência entre ambos, na qual trocam amabilidades e reconhecimentos, Walras nota que o fato de ambos estarem preocupados com os mesmos assuntos separados e sem contato prévio, mostraria a atualidade das questões. WALRAS (1995).

Conforme Polanyi, nos anos 1830, “o liberalismo econômico explodiu como uma cruzada apaixonante, e o *laissez-faire* se tornou um credo militante”⁹⁵. A elevação dos princípios liberais à condição de dogma econômico em nenhum momento, contudo, significou sua aplicação incondicional. Mais uma vez, como nota Polanyi:

*... em várias ocasiões, os projetos liberais econômicos defenderam restrições à liberdade de contrato e do laissez faire em um número de casos bem definidos e de grande importância teórica e prática*⁹⁶.

Mesmo no período ascendente do liberalismo, entre 1830 e 1840, nota Polanyi, ocorreu...

*... uma explosão legislativa que repelia as regulamentações restritivas, mas também um aumento enorme das funções administrativas do estado, dotado agora de uma burocracia central capaz de executar as tarefas estabelecidas pelos adeptos do liberalismo. Para o utilitarista típico, o liberalismo econômico era um projeto social que deveria ser posto em prática para grande felicidade do maior número de pessoas; o laissez-faire não era o método para atingir alguma coisa, era a coisa a ser atingida*⁹⁷.

Em contraposição ao avanço liberal liderado pela Grã Bretanha, na Europa continental a maioria dos países tratava de recuperar o terreno perdido no processo de industrialização. Para aqueles, como a França e Bélgica, que já eram estados unitários, isso não era possível sem algum nível de intervenção do estatal, direta ou indireta, em apoio à acumulação de capital.

No caso de nações buscavam sua unificação política e econômica – caso da Alemanha, principalmente – além de respaldar a acumulação privada, cabia ao Estado suprimir as barreiras internas à circulação dos fatores de produção. É o caso, também, dos Estados Unidos, que nessa época estavam em pleno processo de expansão territorial.

A teoria econômica que justificaria a política econômica desses países, notadamente da Alemanha, seria proporcionada por List⁹⁸, que, em seu *O Sistema Nacional da Economia Política* (1841), defende uma política estatal de restrições, privilégios e incentivos ao que posteriormente se chamaria desenvolvimento nacional e confronta a tese dominante do *laissez-faire/laissez-passer* argumentando que o livre comércio é positivo para países em igual

⁹⁵ POLANYI (2000) P. 168.

⁹⁶ Entre as medidas restritivas destacadas pelo mencionado autor estão a vedação de que os trabalhadores se associassem com o propósito de elevar seus salários e de que os capitalistas se associassem em trustes, cartéis e outras forma de articulação com o objetivo de elevar preços. POLANYI (2000) p. 180.

⁹⁷ POLANYI (2000) p. 170.

⁹⁸ Friedrich List (1789-1846) foi sob diversos aspectos o inspirador da escola histórica alemã *corrente econômica dominante em muitos países europeus continentais até a Segunda Guerra Mundial*. CHANG (2004) p. 18.

estágio de desenvolvimento, mas desfavorável aos menos avançados no caso de relações entre nações desigualmente desenvolvidas⁹⁹.

De um modo geral menciona-se a aplicação de tarifas elevadas sobre as importações como o instrumento principal de proteção às indústrias nascentes, havendo uma ampla literatura a respeito. Escapa aos objetivos desta tese analisar os demais mecanismos adotados pelos diversos países. Um deles, entretanto, merece destaque: o desenvolvimento das telecomunicações, nesse período representadas pela telegrafia (assim como a questão das ferrovias), mostra que o ativismo estatal no setor de infra-estrutura teve um papel fundamental no apoio à acumulação doméstica, inclusive na Grã Bretanha.

Nos primeiros anos da década de 1870, o liberalismo radical passa a ser desafiado em duas frentes: De um lado, dá-se um avanço das idéias socialistas e anarquistas que se não chegam à revolução social, forçam os governos da maioria dos países europeus, a promover uma mitigação desse liberalismo com a aprovação de legislação regulatória em diversas áreas¹⁰⁰. Ao mesmo tempo a disputa entre os capitalismo nacionais, subitamente acirrada pela crise agrícola de 1873, e a depressão que se seguiu levou a uma crescente intervenção do Estados na economia.

A partir de agora, as instituições típicas da economia de mercado só podiam ser introduzidas se acompanhadas de medidas protecionistas, tanto mais que, desde o final da década de 1870 e princípios de 1880, as nações se formavam em unidades organizadas, aptas a sofrerem dolorosamente as distorções envolvidas em qualquer ajuste súbito às necessidades do comércio exterior ou de câmbios externos¹⁰¹.

É no momento em que esse cenário se arma que Walras fez sua análise e por isso registra que na Alemanha e na Itália, a tese da intervenção do Estado, dentro de certos limites

⁹⁹ CHANG (2004). Esse autor toma do comentário de List segundo o qual a Inglaterra ao defender o livre comércio depois de crescer sob o protecionismo *chutou a escada* para impedir que outras nações utilizassem o mesmo estratagema para crescer. List, destaca Chang, endossou o protecionismo dos Estados Unidos que com *bom senso e intuição do que era necessário* recusaram-se a seguir a recomendação de Smith para que não adotassem medidas protecionistas para estimular a industrialização. Na obra de List as comunicações são apontadas como importante fator de desenvolvimento nacional (inclusive as medidas tomadas por Napoleão são lembradas), mas há apenas uma menção ao telégrafo - o que é compreensível, pois foi escrita quando a telegrafia ainda engatinhava: *It may be already foreseen with certainty, that after a lapse of a few decades the civilised nations of the earth will, by the perfection of the means of conveyance, be united as respects both material and mental interchange in as close a manner as (or even closer than) that in which a century ago the various counties of England were connected. Continental governments possess already at the present moment in the telegraph the means of communicating with one another, almost as if they were at one and the same place.* LIST (1909).

¹⁰⁰ A intransigência na defesa do princípio liberal contrário à intervenção do Estado encontra sua expressão máxima na resistência à adoção de legislação relativa à regulação do mercado de trabalho.

¹⁰¹ POLANYI (2000) p. 251.

conquista o apoio de “muitos homens distintos e mesmo de vários economistas eminentes” mas, como economista teoricamente sofisticado e analiticamente arguto que era, criticava a falta de consistência a ambas as posições para que a discussão saia do âmbito dos “sistemas” para entrar no da “ciência”¹⁰².

Na tentativa de preencher essa lacuna, no inverno de 1875/6 trabalhou na elaboração de uma *Théorie Mathématique de la Richesse Sociale*¹⁰³, mas o fez de uma forma que remarcava seu distanciamento do liberalismo: a partir da suposição de que existe uma *distinção fundamental entre as necessidades individuais, ou utilidade privada, que o consumidor está apto a apreciar, e as necessidades sociais, ou utilidade pública, que são apreciadas de uma outra maneira*. Disso ele conclui que o *princípio da livre concorrência, aplicável à produção das coisas de interesse privado, não o é à produção das coisas de interesse público*¹⁰⁴.

A distinção feita por Walras é fundamental. Muito mais do que um artifício metodológico ou uma idiosincrasia, reflete uma questão de princípio que marcará todo o desenvolvimento das telecomunicações na Europa, ao mesmo tempo em que lança um problema intrigante: como foi possível que os liberais britânicos, defensores do livre mercado e da tese de que o princípio da livre concorrência se aplicava a toda atividade econômica, defendessem e adotassem a estatização da telegrafia no mesmo momento que os europeus

¹⁰² *On sait que la formule: Laisser faire, laisser passer, ainsi traduite: Libre concurrence et libre échange, a été adoptée par l'école de Manchester et poussée par cette école à ses dernières limites. Mais on sait aussi qu'une réaction énergique contre cet excessif individualisme est en train de s'opérer en Allemagne sous le nom de socialisme de la chaire. Une fraction notable, si ce n'est même la majorité, des professeurs d'économie politique et sociale des Universités de ce pays se sont déclarés résolus à préconiser, dans certaines limites, l'intervention de l'État en manière d'industrie. Ces novateurs ont annoncé l'intention de se placer dans une position intermédiaire entre le socialisme qui fait trop intervenir l'État et le manchesterianisme qui ne le fait pas intervenir assez... Mais, à vrai dire, on ne voit pas jusqu'ici que les économistes de la nouvelle école se montrent fort supérieurs à ceux de l'ancienne quant à la manière d'établir leurs conclusions. Ces anciens économistes affirmaient le laisser faire, laisser passer; les nouveaux affirment l'intervention de l'État; mais ni les uns ni les autres ne démontrent rien... A quel titre l'État peut-il et doit-il intervenir dans l'industrie des chemins de fer? Voilà ce que nous voudrions savoir. Nous saurions par cela même exactement dans quels cas et dans quelles limites il y peut et y doit intervenir. Nous sortirions enfin des systèmes pour entrer dans la science.* WALRAS (1897).

¹⁰³ WALRAS (1995).

¹⁰⁴ Isso porque, havendo uma multidão de produtores e de consumidores de determinado bem ou serviço, há concorrência, é possível o funcionamento da regra da utilidade e com isso a lei da oferta e da procura, fazendo com que os preços oscilem e estabelecendo o equilíbrio entre oferta e demanda. No caso dos bens ou serviços de interesse público a situação é diferente porque diante deles não está o interesse dos homens como indivíduos, mas como membros da comunidade ou do Estado, com a autoridade de estabelecer as condições sociais para a satisfação das necessidades, que são as mesmas para todos e iguais para todos. O mesmo raciocínio poderia ser aplicado ao Estado como consumidor: *On peut bien, si l'on veut, se figurer l'État consommateur supputant, lui aussi, le nombre d'unités de services ou produits relatifs à la sécurise extérieure et intérieure, à la justice, à l'instruction, aux communications, etc., qu'il lui faudrait à la rigueur; comparant les intensités d'utilité des unités similaires d'un même service ou produit et des unités différentes des diverses espèces de services ou produits; voyant, les frais évalués, comment il doit employer son revenu pour se procurer la plus grande utilité effective possible; et enfin, demandant tant de tels ou tels produits ou services.* Ele ressalva que há uma diferença importante no caso: sendo o Estado o único comprador, se o vendedor não vender ao estado, não venderá a ninguém. (WALRAS (1897).

continentais defensores da intervenção estatal e da distinção entre interesse privado e interesse público o faziam? A resposta a essa questão será tentada adiante. Antes, convém rever a análise de Walras sobre *L'État et les Chemins de Fer* que, sem mencionar a telegrafia, a ela se aplica.

A peculiaridade dos bens e serviços de interesse público, segundo Walras, é que eles normalmente não estão disponíveis em condições de concorrência entre fornecedores e a necessidade ou conveniência de que eles sejam prestados em determinadas condições pode fazer com que o Estado seja levado não apenas a tomar a si a oferta, como fazê-lo em condições de monopólio.

*Ce n'est donc qu'exceptionnellement que l'État peut attendre de la concurrence la production des services ou produits d'intérêt public; en général, il doit les produire lui-même, et s'il a des raisons de vouloir, non seulement que ces services ou produits soient consommés, mais qu'ils le soient dans certaines conditions, il peut toujours déclarer qu'il les produira seul: en termes techniques, il peut s'en réserver le monopole*¹⁰⁵.

Walras vai além, afirmando que além dos produtos e serviços fundados no direito, que ele define como *monopólios morais*, há lugar para que o Estado exerça os *monopólios econômicos*, envolvendo bens ou serviços de interesse privado, mas que se situem fora das condições de livre mercado.

*... à côté des monopoles d'État relatifs aux services et produits d'intérêt public qui sont fondés sur le droit et qu'on peut appeler monopoles moraux, il y a place pour des monopoles d'État relatifs à des services et produits d'intérêt privé qui seraient fondés sur l'intérêt, qu'on pourrait appeler monopoles économiques et qui, tout en n'étant pas, comme les premiers, en dehors de l'industrie, seraient au moins, comme eux, en dehors de la liberté de l'industrie*¹⁰⁶.

Os “monopólios econômicos” são monopólios privados transformados em monopólios do Estado ou concedidos por ele e enquanto os produtos ou serviços dos monopólios *morais* referem-se a serviços públicos e na opinião de Walras devam ser gratuitos, os *econômicos* devem ser fornecidos a preço de custo e não de forma a atingir o lucro máximo¹⁰⁷.

¹⁰⁵ WALRAS (1897).

¹⁰⁶ WALRAS (1897).

¹⁰⁷ [Grifado no original] Com o exemplo do serviço de abastecimento de água, Walras argumenta que se justifica a ação do estado em favor de um monopólio *econômico* exercido diretamente ou mediante concessão porque nesse tipo de serviço, na prática, não há condições de que se estabeleça a concorrência entre muitos prestadores. Nesse caso, *La concurrence entre un nombre limité d'entrepreneurs n'est rationnellement qu'un fait transitoire à la suite duquel se produit le fait définitif du monopole d'un seul fondeur sur la ruine des autres ou du monopole de*

Ao tratar das ferrovias, Walras enfatiza que não são apenas meios de transporte, mas vias de comunicação que além de transportar mercadorias são um capital produtivo sujeito à regra geral da produção e da capitalização e um serviço público essencial à execução de outros serviços públicos¹⁰⁸. Além de monopólios e pelo menos em parte serviço público, as ferrovias, para sua exploração, dependem do concurso do Estado, já que dependem de sua autorização para sua instalação em terrenos públicos e privados, autorização que não pode ser concedida a um número indefinido de pretendentes.

Num aspecto importante da análise das ferrovias, Walras reproduz longamente um trabalho de Dupuit. Trata-se da limitação à concorrência imposta pelos custos fixos de implantação e de operação num mercado cuja demanda não aumenta proporcionalmente à oferta (demanda inelástica), pelas vantagens com que a primeira empresa a se estabelecer conta sobre as eventuais desafiantes e as possibilidades de que dispõe para manter ou restabelecer seu monopólio pela inviabilização da concorrência rentável ou pela absorção das desafiantes¹⁰⁹. São aspectos que não apenas se aplicam às telecomunicações como se tornaram

tous ou de quelques-uns établi par coalition... C'est ainsi que, dans les monopoles économiques, la communauté intervient soit pour exercer elle-même soit pour faire exercer par un concessionnaire le monopole au prix de revient. WALRAS (1897).

¹⁰⁸ Walras lembra que Adam Smith incluía a defesa nacional e a justiça entre as funções do Estado e argumenta que ferrovias (assim com estradas) são necessárias para reunir os exércitos e deslocá-los e que sua importância estratégica apareceu na Guerra Civil Norte-Americana e nos demais conflitos subsequentes. Como indicado no capítulo anterior, o mesmo ocorreu com o telégrafo e com as demais tecnologias de telecomunicação desenvolvidas posteriormente. Além disso, diz, são as vias de comunicação que fazem com que um país seja mais do que um aglomerado de *distritos estrangeiros uns em relação aos outros*.

¹⁰⁹ *En effet, dit-il, imaginons qu'une compagnie concessionnaire d'un canal ou d'un chemin de fer élève le chiffre de son tarif de manière à porter ses profits bien au delà du taux ordinaire du revenu des capitaux industriels; que ceux-ci ne rapportant ordinairement que 6 à 7, elle obtienne 12 ou 15, et même 20 pour 100 de bénéfices. Par exemple, la voie a coûté 100 millions. La recette brute est de 30 millions; les frais d'entretien, d'administration, d'exploitation sont de 15 millions: reste 15 millions à distribuer aux actionnaires, c'est-à-dire 15 pour 100 du montant de leurs actions. Certes, un pareil résultat aurait de quoi tenter la concurrence, et, s'il s'agissait d'une autre industrie, il est certain qu'une ou plusieurs entreprises rivales viendraient partager et réduire les profits de la première. Mais pour une voie de communication cela n'aura pas lieu. D'abord l'énormité du capital nécessaire pour établir la nouvelle voie restreint à un très petit nombre de personnes la possibilité de l'entreprendre: ensuite c'est que, l'entreprise ancienne étant unique, la nouvelle ne peut vivre qu'aux dépens de la première, et que le bénéficiaire qui suffit à une ne suffit pas à deux. Quand cent filatures prospèrent, la cent-unième peut prospérer aussi, parce qu'il lui suffit d'une légère augmentation relative dans la consommation, ou même de prendre une très petite fraction de la clientèle des autres filatures, pour avoir le même sort. Mais il n'en est pas ainsi pour une entreprise qui est unique comme une voie de communication. Continuons l'hypothèse que nous avons posée tout à l'heure; et imaginons que de hardis capitalistes mettent 100 millions dans la construction d'une voie de communication parallèle à celle qui est établie. Remarquons d'abord qu'il est très probable que la première entreprise, qui avait le choix des tracés, a pris le meilleur; elle a suivi la rive droite, vous n'aurez plus que la rive gauche; ou elle a suivi la vallée, et vous n'aurez plus que les plateaux: c'est-à-dire que votre tracé est nécessairement inférieur sous le rapport des difficultés du terrain, de la richesse, de la population, etc. Puis, vous arrivez après des habitudes prises, des relations établies; vous ne pouvez espérer de prendre à la première entreprise la moitié de sa clientèle: ce sera donc faire une part très large aux éventualités que de supposer que vous enlèverez 12 millions à la recette brute, et que vous y ajouterez 2 ou 3 millions de nouveaux produits, dûs aux nouvelles localités traversées; en résumé, tout ce qu'on pourra espérer, c'est une recette de 15 millions. Déduisons maintenant les frais d'entretien et d'exploitation, qui pourront s'élever à 12 millions, parce qu'un grand nombre d'entre eux sont indépendants de la fréquentation: et il ne*

absolutamente atuais, especialmente a partir da quebra dos monopólios em todo o mundo e envolvem aspectos mais conhecidos pelos termos em inglês que os designam, como *sunk costs*, *incumbent/entrant*, *entry barrier*, *price setter/taker* etc.

É com base nessa análise do papel das ferrovias que Walras constrói sua argumentação em defesa da tese de que as ferrovias são um monopólio econômico (um monopólio natural, já que sua exploração escapa “por natureza” à concorrência) e como tal sob controle estatal¹¹⁰.

Não deixa de ser curioso que enquanto Jevons não aplica a noção de utilidade marginal às suas análises sobre os telégrafos¹¹¹, em Walras ela permeia todo o estudo sobre as ferrovias, sendo o que leva o autor a argumentar que deixados à iniciativa privada, os investimentos em linhas ferroviárias ficariam restritos aos trechos rentáveis, enquanto sob responsabilidade do Estado o monopólio pode ser administrado de forma que as linhas que não seriam exploradas pela iniciativa privada atinjam o volume de tráfego comparável às demais. O mesmo se aplicaria às telecomunicações e é por isso que o ensaio *L'État et les Chemins de Fer* foi aqui analisado com mais detalhe.

As questões mencionadas nos parágrafos anteriores, como tantas outras surgidas na segunda metade do século XIX em relação ao telégrafo, se tornaria recorrente na história das telecomunicações até hoje. Isso é demonstrado também pelo artigo de Perry, escrito em 1997, mais de dez anos depois das privatizações dos serviços públicos e de outras empresas estatais pelo governo Thatcher, numa evidência de que o debate sobre a questão da atuação do Estado na economia, em particular na área de infra-estrutura ainda tinha por balizas as mesmas referências de mais de um século antes:

In conclusion, like so many aspects of Victorian society, the legacy of the nationalized telegraph system was complex and mixed. It achieved the social promises of linking the nation together made by Scudamore, but at the same time failed on the fiscal

restera plus que 3 millions à distribuer, c'est-à-dire 3 pour 100. La première entreprise, n'ayant plus qu'une recette de 18 millions, et des frais de 12 ou 13, ne donnera plus que 5 à 6 pour 100 au lieu de 15. Ainsi la nouvelle entreprise aurait fait beaucoup de mal à l'ancienne tout en ruinant ses actionnaires; au lieu d'une bonne affaire, il y en aurait deux mauvaises. DUPUIT. verbete Péages do Dictionnaire de l'économie politique. Apud WALRAS (1897).

¹¹⁰ *La conclusion des réflexions qui précèdent est assez évidente. L'État peut et doit intervenir dans l'industrie des chemins de fer, et cela à un double titre: 1° parce que le service des chemins de fer, en ce qui concerne les transports des services ou produits d'intérêt public, est lui-même un service public; 2° parce que le service des chemins de fer, en ce qui concerne le transport des services ou produits d'intérêt privé, est un monopole naturel et nécessaire qui, comme monopole privé, ne serait fondé ni en droit ni en intérêt et qui, par conséquent, doit être érigé en monopole d'État économique. A ce dernier titre, le monopole des chemins de fer devrait être exercé purement et simplement, soit par l'État soit pour son compte, au prix de revient. Walras (1897).*

¹¹¹ A exceção é encontrada em *The Theory of Political Economy*, onde num parágrafo aplica a noção de utilidade à telegrafia, mas essa aplicação é restrita ao negócio de implantação de cabos telegráficos e não à operação das linhas. JEVONS (1888) cap. VIII.

side. As a result, the multiple meanings of its "rise and fall" will continue to be of fundamental importance in the larger history of public ownership in Britain¹¹².

¹¹² PERRY (1997) p. 425.

2.6 - MARSHALL, A ECONOMIA MARGINALISTA E AS TELECOMUNICAÇÕES

Alfred Marshall (1842-1924) era um homem rigoroso, mesmo para os padrões ingleses do final do século XIX. Hoje, se diria que era um obsessivo. Desde que começou a estudar seriamente o tema do que viria a ser sua obra magna, *Principles of Economics: An Introductory Volume [Princípios de Economia – Tratado introdutório]*¹¹³, até sua publicação passaram-se 23 anos, conforme Keynes¹¹⁴. Foi tempo mais que suficiente, conforme testemunhavam seus colegas e alunos, para que ele tivesse o dissabor de ver exploradas por outros autores questões que ele havia abordado antes de forma original, mas que por estarem na ordem do dia, haviam se tornado objeto da atenção de outros economistas.

A questão do equilíbrio entre oferta e demanda para Marshall era mais complexa do que os economistas clássicos supunham e não se resolvia automaticamente pelo encontro no mercado entre consumidor e produtor de bens/prestador de serviços. Se fosse assim, a mão invisível de Adam Smith em algum momento tocaria o equilíbrio geral. O equilíbrio seria alcançado em algum momento, mas dependia de outros fatores.

Marshall era radicalmente avesso a mudanças radicais. Para ele, a cientificidade da economia estava mais ligada à identificação de uma evolução darwiniana do que à busca das leis da natureza newtonianas¹¹⁵. Buscando identificar as condições de diferenciação das espécies e da causa da impossibilidade do equilíbrio geral constatou a existência de fatores decisivos como a diferença entre o longo e o curto prazo e os efeitos de um e de outro sobre o comportamento dos agentes econômicos. Constatou, por exemplo, que o porte dos agentes se refletia na escala de sua atuação afetando o seu desempenho de duas formas: gerando economias internas e externas que não seriam, entretanto, permanentes. Agentes menores, mais jovens, mais ágeis, criativos e agressivos poderiam ser mais eficientes que os dominantes, maiores e mais poderosos, mas menos criativos e ágeis¹¹⁶.

Um parágrafo de *Industry and Trade* é particularmente sintético quanto à forma como Marshall encarava a competição à luz do evolucionismo darwinista:

¹¹³ MARSHALL (1982).

¹¹⁴ KEYNES (1924) p. 327.

¹¹⁵ O reiterado uso que faz da frase em latim que fixou como epigrafo de *Principles...* é ilustrativa disso: *Natura non facit saltum*.

¹¹⁶ Esse aspecto, desenvolvido em profundidade, seria uma das contribuições, já no século XX, de Schumpeter.

Darwin's "law of the survival of the fittest" is often misunderstood; Nature being supposed to secure, through competition, that those shall survive who are fittest to benefit the world. But the law really is that those races are most likely to survive, who are best fitted to thrive in their environment: that is, to turn to their own account those opportunities which the world offers to them. A race of wolves that has well organized plans for hunting in packs is likely to survive and spread; because those plans enable it to catch its prey, not because they confer a benefit on the world¹¹⁷.

Marshall afastou-se de Ricardo e de Say, portanto, no que se refere à atribuição de uma determinação absoluta que eles atribuíam à oferta na formação dos mercados e no equilíbrio aí obtido entre oferta e demanda. Não chegou a ponto de colocar a primazia na demanda – seria um movimento demasiado radical. Para ele, oferta e demanda seriam como as duas lâminas de uma tesoura¹¹⁸. Não se tratava de mera posição conciliadora. Ao reconhecer o papel da demanda, ele formulou o que se tornaria conhecido como *lei da demanda*, segundo a qual, quanto maior a quantidade vendida, menor deve ser o preço. A quantidade demandada aumentaria com a queda no preço e, inversamente, diminuiria com o aumento de preço¹¹⁹. Isso não ocorreria apenas do ponto de vista do consumidor final, mas também do ponto de vista dos produtores e seus fornecedores.

A relação entre oferta e demanda, ainda conforme Marshall, não seria função apenas da utilidade e dos preços. O impacto dependeria de um fator, identificado por ele como elasticidade, que refletiria a medida em que a possibilidade de substituir o bem ou serviço em questão por outro de utilidade semelhante ou simplesmente de reduzir ou ampliar seu consumo em função de variações de preço. No caso das telecomunicações, a elasticidade indicaria em que medida as pessoas utilizariam mais ou menos o telégrafo ou o telefone ou recorreriam a outras formas de comunicação em decorrência de variações de tarifas.

A noção de *utilidade marginal*, explorada com matizes ligeiramente diferentes por Jevons (na Grã Bretanha) e por Walras e Menger (na Europa continental), como já referido, é o caso mais conhecido de contribuição teórica de Marshall cujo reconhecimento foi prejudicado pela demora na publicação dos *Principles...* Para o Keynes (autor de um muito citado ensaio de biografia intelectual sobre Marshall, escrito em tom reverencial e publicado logo após a morte do biografado, em 1924, quando o próprio Keynes ainda não elaborara a

¹¹⁷ MARSHALL (1920) p. 120.

¹¹⁸ BUCHHOLZ (2000). p. 191.

¹¹⁹ BUCHHOLZ (2000). p. 192.

teoria que o afastaria dos neoclássicos), o trabalho de Jevons é um *panfleto*, comparado com o de Marshall, qualificado como *o Tratado de uma geração*¹²⁰.

Keynes, entretanto, tinha razão na essência de seus comentários. A contribuição de Marshall ao pensamento econômico foi muito mais ampla e profunda que a de Jevons, a ponto de *Principles...* tornar-se um “marco zero” para a escola marginalista, como *The Wealth of Nations*, de Adam Smith foi para a clássica.

Marshall não chegava a ser um cruzado do *laissez faire*¹²¹. Nem por isso defendia as estatizações, como Walras. Em *Industry and Trade - A Study of Industrial Technique and Business Organization; and of their Influences on the Condition of Various Classes and Nations*, uma obra publicada por Marshall em 1919 que, ofuscada por *Principles...*, segue pouco conhecida até hoje¹²², as condições que na opinião dele justificariam as estatizações, eram praticamente as mesmas fixadas por Jevons¹²³.

Em *Principles...* Marshall fez referências em 16 parágrafos a *telegraph* e em 34 a *communication*, em geral muito pertinentes, embora não notavelmente originais (inclusive sobre a aplicação do telégrafo nas operações de Bolsa de Valores), mas em nenhum momento

¹²⁰ A transformação de *The Theory of Political Economy* em *panfleto* junto com todas as demais obras de Jevons, está em Keynes (1924) p. 344. Em outra passagem, Keynes afirma que *Theory of Political Economy is a brilliant, but haty, inaccurate and incomplete brochure*. p. 331. A elevação de *Principles* a obra de uma geração é indireta, num longo argumento na p. 344. Keynes vai além em seu sarcasmo bem humorado: *Jevons saw the kettle boil and cried out with the delighted voice of a child; Marshall to had seen the kettle boil and sat down silently to build an engine*. KEYNES (1924) p. 332. O tom ácido de Keynes em favor de Marshall contra Jevons não impediu que cerca de 11 anos depois, ele fosse o principal orador na solenidade de comemoração do centenário de nascimento do desafeto de Marshall, numa conferência já citada: KEYNES (1936).

¹²¹ *Laissez faire and Laissez passer: phrases which have come to be used by politicians in a sense entirely different from that which properly belongs to them; with results most detrimental alike to clear thinking and fair controversy. Laissez faire did not imply that Government should abstain inertly from constructive work: it meant simply that anyone who thought that he could make anything with advantage, whether on old lines or by a new method, should be at liberty to do so. Laissez passer had its chief application to difficulties that did not exist in England*. MARSHALL (1920). p. 464

¹²² Na pesquisa bibliográfica para esta tese, nenhum exemplar foi localizado nos catálogos *on line* de bibliotecas brasileiras como as da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal ou Fundação Getúlio Vargas. As referências aqui feitas o foram a partir de íntegra disponível na Internet. MARSHALL (1920). O desconhecimento não é apenas brasileiro, como notou Liebhafsky há mais de meio século. *Industry and Trade...* (que como indicou Keynes em seu ensaio biográfico foi um notável sucesso editorial à época – KEYNES 1924) antecipou a problemática sobre monopólio e concorrência que seria amplamente discutida posteriormente, sem que a contribuição de Marshall fosse lembrada. LIEBHAFSKY (1955).

¹²³ *State Management possesses advantages, where many routine operations are “performed under the public eye, or for the service of individuals, who will immediately detect and expose any failure or laxity”; especially if “there is but little capital expenditure, so that each year’s revenue and expense shall represent with sufficient accuracy the real commercial conditions of the department.” These conditions, indicated long ago by Jevons, are fulfilled in an eminent degree by the postal business: and the first, though not the second, is fulfilled by all other important businesses in which State Management has had much success*. Afirmava Marshall com nota de rodapé remetendo à obra de Jevons *Methods...* anteriormente referida. MARSHALL (1920) p. 420.

deteve-se na análise dos telégrafos como atividade econômica em si ou de seu papel na atividade econômica em geral¹²⁴.

Em *Industry and Trade...*, tampouco há uma análise das telecomunicações ou da telegrafia como atividade econômica em si, como nos textos anteriormente citados de Jevons e de Walras, mas o número de referências é bem superior – são 51 referências a *communication* (muitas vezes ainda tratando indistintamente de telecomunicações ou transportes, mas de forma específica em alguns casos) 26 parágrafos com referências a *telegraph* e 14 a *telephone*¹²⁵. Em parte, o aumento do número de citações é decorrente do próprio tema do livro e em parte se deve ao fato de que no final do século XIX, os serviços de infra-estrutura (água, energia, transporte e comunicações), assim como saúde e educação, haviam se tornado indispensáveis e reconhecidos como tal, tanto do ponto de vista dos indivíduos como da sociedade, como já observado neste capítulo. Assim, nesses casos, a demanda tendia a se tornar inelástica ao mesmo tempo em que, em função de outros aspectos identificados por Marshall e alguns de seus predecessores – como a economia de escala, as decisões de investimento considerando o custo marginal etc. – ocorria uma tendência à formação de monopólios. Diante dessa combinação, a mão invisível se veria tolhida e os mercados não funcionariam de forma eficiente, algo que preocupava os economistas neoclássicos.

Em *Industry and Trade...*, entretanto, há outras inovações importantes em relação a *Principles...*: As referências ao papel das comunicações na atividade econômica em geral são mais detalhadas, profundas e originais:

1) os transportes e as comunicações são vistos como indispensáveis ao comércio entre países onde o nível de desenvolvimento é semelhante, como entre a Alemanha e a Grã Bretanha;

¹²⁴ O termo *telephone* é mencionado em apenas 3 parágrafos, dois dos quais junto com *telegraph*. É importante notar, contudo, que para Marshall como para os autores do século XIX em geral, a palavra *comunicação* era usada indistintamente no sentido da transmissão de mensagens e de transportes, uma herança do tempo em que transmitir o conteúdo de uma mensagem exigia o transporte físico de sua base material. Assim, quando um autor do período, como Marshall, trata de *communication*, ele tanto pode estar se referindo a telégrafo e correios, quanto a ferrovias ou navegação, muitas vezes refere-se a ambos.

¹²⁵ O aumento do número de referências a telefone é também decorrência do tempo transcorrido em relação à publicação de *Principles...*, mesmo levando em conta que a edição aqui mencionada é a 8ª, revista por Marshall antes de ser publicada em 1920, já que as alterações que introduziu não afetaram o texto original no que se refere a essas questões. É notável, entretanto, que assim como em *Principles...* na maioria das vezes *telegraph* aparece ao lado de *railways*, em *Industry and Trade...*, já há uma maior precisão quanto a comunicações, com *telegraph* e *telephone* geralmente mencionadas na mesma frase, mas com pouca diferenciação entre ambas as modalidades de comunicação, num momento em que por razões tecnológicas e de custos, a telefonia era essencialmente local e a telegrafia a única forma de comunicação à longa distância. Assim, quando a expressão *telephone* é utilizada de forma isolada, é para tratar de sua utilização local.

But in fact every industry is full of specialities, some large and some small. Britain and Germany are on nearly the same level in industrial capacity generally: and each is wont to buy from the other considerable quantities of textile, and engineering, and other products.

*The greater part of such trade would indeed have been impossible without those modern facilities for transport and communication, which enable a very slight differential advantage to effect interchange, even in the face of moderate import duties*¹²⁶.

2) as comunicações são percebidas com um fator no desenvolvimento do comércio exterior britânico, onde a combinação de capital, comércio e indústria proporcionaram melhores conexões no exterior, transformando Londres na *câmara de compensação* do mundo;

And exactly as Holland had done before her, England found in the carrying trade a rich field in which to turn to account her large stores of movable capital.

*Further, her capital, her trade, and her industries had combined to give her better foreign connections than any other country had by post and telegraph, and by banking and other credit agencies; and London had become the clearing house of the world. These causes mutually strengthened one another: each new means of communication developed her foreign trade; and each extension of her foreign trade made new communications practicable and profitable*¹²⁷.

3) o desenvolvimento das comunicações contribui para ganhos de escala e escopo pelas empresas, embora isso não ocorra de forma linear e independente de outros fatores. As referências a isso aparecem em diversas passagens do Livro 2 de *Industry and Trade...* intitulado *Dominant Tendencies of Business Organization*, e de forma embrionária antecipam a tese de um dos livros mais importantes de Alfred Chandler Jr. – *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*¹²⁸. A mesma passagem escolhida como exemplo disso indica uma relação entre meios de comunicação e o que viria a ser conhecido como “custos de transação”:

Book II was occupied with the causes that have made for the expansion of the business during recent times, in so far as they arise mainly out of the pursuit of increased economy and efficiency in production and marketing. Its general drift was to the effect that, though technical advances in manufacture, in the transport of goods, and in telegraphic and telephonic communication, have caused a continuous increase in the scale of business operations; yet each decade has had its own upper limit to the size, needed for reaching nearly the maximum economy

¹²⁶ MARSHALL (1920) p. 26.

¹²⁷ MARSHALL (1920) p. 67.

¹²⁸ Não há, entretanto, nenhuma referência a Marshall ou suas obras em CHANDLER (1990).

*and efficiency in each branch of industry. This general rule was seen to be liable to several exceptions...*¹²⁹.

e...

*For long ages industrial leadership depended mainly on the number and extent of centres of specialized skill in which these external economies abounded: a relatively small importance attached to those internal economies which any single business could attain by the elaboration of its own plant, and to the subtle division of labour between its own employees. But with the growth of capital, the development of machinery, and the improvement of the means of communication, the importance of internal economies has increased steadily and fast; while some of the old external economies have declined in importance; and many of those which have risen in their place are national, or even cosmopolitan, rather than local*¹³⁰.

4) os meios de comunicação afetam as decisões de localização empresarial, incidindo sobre o processo de centralização do capital.

*The remarks made above (II, vi, 6) as to the industrial conditions of large cities generally, apply in the main to capital cities: but yet they stand in a class by themselves. For they offer the best opportunities to those traders, who aim at earning very high rates of profit on relatively small sales of choice goods, made in part by artisans with whom they are in im-mediate touch. Also they are the largest general markets for common goods; and they have always been chief centres of government and finance, of wealth and fashion and luxurious expenditure. Again, while many of the functions of Government tend increasingly to be delegated to Local Authorities, modern means of communication have increasingly concentrated the supreme control of the financial enterprise of each country in her capital. London, Paris, and especially Berlin, have greatly increased their dominion over the industry of finance during the present generation: and this change is representative of a general tendency for industries, that need little space and horse-power, but much wealth and much alertness, to seek capital cities. They do so partly for reasons of industrial economy, but chiefly for the sake of the special advantages in marketing which they find there*¹³¹.

5) Embora a manipulação de cotações em mercados distantes com fins especulativos não fosse em absoluto uma novidade ao tempo em que Marshall escreveu *Industry and Trade...*¹³², nesse livro ele aponta o papel das telecomunicações numa operação desse tipo,

¹²⁹ MARSHALL (1920) p. 327.

¹³⁰ MARSHALL (1920) p. 115.

¹³¹ MARSHALL (1920) p. 508.

¹³² Há relatos de episódios envolvendo o uso do telégrafo óptico de Chappe em operações especulativas quase um século antes.

identificando características que se tornariam prática rotineira sob a chamada Mundialização Financeira¹³³ que se estabeleceu ao final do século XX.

A rise in price at (say) Chicago, is often started by ordering the purchase of some millions of bushels in Liverpool on a certain morning; so as to suggest to the Chicago market, when it opens a few hours later, that information in possession of the English wheat trade points to some scarcity in supply relatively to demand. Again, when a powerful speculator wishes to buy, he often makes large sales openly in his own market; and a little later causes to be bought by agents, acting secretly on his account, much larger amounts, partly in distant markets, to which the news of his sales has of course been telegraphed¹³⁴.

Curiosamente, a noção de utilidade marginal (*marginal utility*), que seria identificada com a teoria econômica neoclássica a partir de Marshall¹³⁵ e reconhecida como uma das maiores contribuições desse autor, apesar de claramente conceitualizada em *Principles...*¹³⁶, não é sequer mencionada em *Industry and Trade*¹³⁷ e em nenhuma de suas obras é associada às telecomunicações. Embora a noção de utilidade marginal pode ser profícua na compreensão do processo que levou à estatização das telecomunicações na maior parte do mundo e à condição de monopólio privado regulado e protegido nos Estados Unidos, abordá-la aqui implicaria num parêntesis demasiado extenso em relação ao tema central.

Um dos argumentos dos que defendiam a estatização ao tempo em que Jevons escrevia, mas insistiam no estabelecimento de monopólio público, era o de que se a estatização não fosse acompanhada da monopolização, a concorrência só ocorreria nas linhas mais rentáveis, enfraquecendo a posição do operador estatal, sem vantagens para as áreas menos atraentes que seriam duplamente prejudicadas, pela falta de concorrência e pela incapacidade do operador estatal de financiar as linhas deficitárias com os lucros das mais lucrativas¹³⁸. Não era a única opção.

¹³³ A questão da relação entre Mundialização Financeira e telecomunicações no final do século XX é abordada adiante. Sobre os aspectos gerais da *Mundialização Financeira*, ver CHESNAIS (1998) e CHESNAIS (2005).

¹³⁴ MARSHALL (1920) nota 164 p. 572.

¹³⁵ A ponto de *marginalista* ser usado como sinônimo de *neoclássico* em teoria econômica. SANDRONI (1994).

¹³⁶ *That part of the thing which he is only just induced to purchase may be called his marginal purchase, because he is on the margin of doubt whether it is worth his while to incur the outlay required to obtain it. And the utility of his marginal purchase may be called the marginal utility of the thing to him... The marginal utility of a thing to anyone diminishes with every increase in the amount of it he already has.* MARSHALL (1982) – Na edição on line III.III.4/5. Na edição brasileira: *A quantidade da coisa até a qual ele é levado a comprá-la pode ser chamada sua compra marginal (marginal purchase) porque justamente marca a margem de dúvida sobre se é vantagem incorrer no dispêndio requerido para adquiri-la. E a utilidade da sua compra marginal pode denominar-se a utilidade marginal da coisa para ele... A utilidade marginal de uma coisa para um individuo diminui a cada aumento da quantidade que ele já possui dessa coisa.* MARSHALL (1982) Vol. I p. 98.

¹³⁷ Em *Industry and Trade...* não há qualquer referência a *marginal utility* ou mesmo a *marginal*. O termo *utility* é utilizado algumas vezes de forma indireta. MARSHALL (1920).

¹³⁸ MACSKASI e NIXT (2000) p. 18.

Do ponto de vista prático, havia também o risco de que as empresas privadas, ao invés de desafiarem o operador estatal em todas as áreas, não se contentassem ou não considerassem viável capturar apenas a fatia mais atraente do mercado, optando por tentar capturar um nicho lucrativo do serviço, atuando de forma agressiva junto a grandes usuários, por exemplo, em condições que o concorrente por várias razões, entre elas eventualmente o de ser um ente estatal, não poderia fazer. Essa prática, amplamente discutida e eventualmente combatida na regulação dos serviços públicos atuais, denomina-se *cream-skimming practice*.

Algumas formas de combater, pelo menos parcialmente, essas práticas já eram conhecidas no século XIX. Décadas antes, como já mencionado, Napoleão havia criado um sistema de perequação para viabilizar os correios. Na mesma Grã Bretanha, poucos anos antes da estatização dos telégrafos, fora introduzido o selo postal, que permitia a universalização dos correios com um sistema simplificado de tarifas.

Em outras palavras, o problema do impasse entre utilidade e custo marginal nas telecomunicações, como em outros serviços em rede, poderia ser solucionado por meio de alguma modalidade de subsídio, direto, indireto ou cruzado¹³⁹. De resto, diversos outros problemas sociais relacionados ao que no século XX genericamente implicaria na adoção de políticas públicas – como habitação, abastecimento de água, saneamento etc... – poderiam ter sido enfrentados da mesma forma, mas não o foram nessa época. Quando receberam esse tipo de tratamento, foi num contexto político inteiramente diverso, como se verá adiante.

Do ponto de vista prático a instituição de monopólios estatais eliminou o problema. Do ponto de vista teórico, contudo, a questão da aplicabilidade das noções de utilidade e custo marginais em serviços públicos com características ou tendência a se converterem em monopólios, como exposto, não foi enfrentada por Marshall e lhe sobreviveu em muito, ressurgindo como objeto de polêmica entre economistas em diversos momentos ao longo do século XX, como se verá adiante. Num desses momentos, Coase a abordou num artigo em que notava que:

... despite the importance of its practical implications, its paradoxical character, and the fact that there are many economists who consider it fallacious, it has so far received little written criticism¹⁴⁰.

¹³⁹ Pelo subsídio direto, o governo cobre o custo adicional, pelo indireto, absorve sustos cambiais ou pratica assegura uma taxa de juros ou tributária diferenciada a fim de beneficiar a empresa prestadora como contrapartida para a prestação dos serviços nas condições estipuladas. Pelo subsídio cruzado, impõem-se tarifas deliberadamente mais altas a certos serviços a fim de custear serviços deficitários ou menos rentáveis.

¹⁴⁰ A questão a que Coase se refere é por ele próprio resumida da seguinte forma: a) *The amount paid for each unit of the product (the price) should be made equal to marginal cost.* b) *Since, when average costs are decreasing, marginal costs are less than average costs, the total amount paid for the product will fall short of*

A análise de Coase não foi conclusiva, optando por indicar que:

*I do not myself believe that it is reasonable to assume that the Government could make accurate estimates of individual demands if all prices were based on marginal cost...*¹⁴¹.

Ele apontava ainda as implicações do problema distributivo associado à questão, outro importante fator no deslocamento do problema da esfera da teoria econômica para a das decisões de políticas públicas. Com efeito, como nota Plaza, nas décadas de 1930/40, economistas neoclássicos (como Meade, Lerner, Hotelling e Fleming) chegaram a defender a adoção do princípio do custo marginal, com base nos seguintes princípios: 1) As tarifas deveriam ser iguais ao custo marginal; 2) Nos trechos em que os custos médios fossem decrescentes, o custo marginal seria menor que o custo médio e a receita total seria menor que o custo total; 3) Neste caso, as perdas deveriam ser cobertas com subvenções.¹⁴²

Não é difícil identificar o problema que a aplicação do princípio do custo marginal implica para atividades de rede como telecomunicações, energia elétrica e saneamento. Em primeiro lugar o fato de que o custo marginal não inclui diretamente os custos fixos, problema agravado nos casos das atividades em que o desenvolvimento tecnológico exige investimentos na modernização de todo o sistema. Em segundo lugar, há a questão da origem das subvenções e de quem as autoriza e em terceiro lugar, ligado ao anterior, o problema da assimetria de informações relativas aos custos. Mais uma vez como nota Plaza, a tendência seria de que os governos, por meio de suas agências reguladoras, assumissem a responsabilidade pela solução desse problema, que não é nada simples,¹⁴³ especialmente no caso de operadoras privadas sem concorrência.

Antes de prosseguir com a análise de como a questão dos serviços públicos de telecomunicações foi encarada pela teoria econômica no século XX, é preciso fazer um recuo no tempo para examinar o assunto sob três aspectos relevantes: a abordagem das telecomunicações pelo marxismo, as diferenças epistemológicas subjacentes a eventuais

total costs. c) The amount by which total costs exceed total receipts (the loss, as it is sometimes termed) should be a charge on the Government and should be borne out of taxation. COASE (1946) p. 169/70.

¹⁴¹ COASE (1946) p. 181. Não por acaso, Coase faria posteriormente importantes contribuições à teoria econômica pesquisando questões afins, entre seus trabalhos de destaque estão *The Problem of Social Cost*, de 1960. A questão está relacionada, também, às noções gêmeas de *bens públicos* e *bens privados* surgidas a partir de SAMUELSON (1954). A abordagem dessas questões, entretanto, escapa ao foco desta tese.

¹⁴² PLAZA (2006) p. 11.

¹⁴³ PLAZA (2006) p. 11.

semelhanças na forma como Marshall e Marx abordaram a o papel das telecomunicações na economia capitalista e o papel desempenhado por esta atividade no contexto do que Hobsbawm denominou de *A Era dos Impérios*¹⁴⁴.

¹⁴⁴ HOBSBAWM (2005).

2.7 - AS TELECOMUNICAÇÕES, O MARXISMO E A REVOLUÇÃO RUSSA

Quando Karl Marx escreveu seus primeiros trabalhos, as telecomunicações ainda engatinhavam. Por ocasião da publicação do *Manifesto Comunista* e do surto de revoluções que abalaram a Europa em 1848, a telegrafia ainda estava restrita a linhas de curta distância, operadas por empresas pequenas e precárias nos Estados Unidos e com tráfego de mensagens ainda limitado na Grã Bretanha. Ambos países liderariam o desenvolvimento dos telégrafos, mas isso só ocorreria de forma significativa na segunda metade da década de 1850, como exposto no capítulo anterior.

A principal obra de Marx, *Das Kapital – Kritik der politischen Oekonomie [O Capital]*, é composta por três tomos [ou livros, conforme a edição]. O primeiro, publicado em 1867, foi o único concluído pessoalmente pelo autor. Os dois restantes, publicados em 1885 e 1894, foram concluídos por Friedrich Engels, que deu a versão final dos textos com base nos manuscritos de Marx¹⁴⁵. Ao contrário das obras anteriores, em particular as do chamado *Jovem Marx*, durante a elaboração de *Das Kapital*, as telecomunicações já tinham alcançado notável desenvolvimento. O telégrafo estava amplamente difundido pelo mundo por meio dos cabos submarinos e nas principais cidades dos Estados Unidos e Europa, o telefone já era mais do que curiosidade tecnológica. Apesar disso, Marx (e por décadas a maioria dos economistas marxistas) não dedicou grande atenção às telecomunicações, pelo menos não no sentido de analisá-las como atividade econômica em si¹⁴⁶.

O fato de que Marx não tenha analisado o assunto em detalhe não significa que em sua obra principal não existam elementos para que se infira o papel das telecomunicações na economia capitalista, segundo a teoria marxista. O telégrafo e a telegrafia são raramente mencionados por Marx¹⁴⁷, que em geral se refere às telecomunicações como *meios de comunicação*, de um modo geral, junto com *meios de transporte*, o que claramente indica que ele atribuía a ambos papel semelhante na economia capitalista. As referências estão concentradas em poucos capítulos.

¹⁴⁵ Para uma detalhada exposição sobre as condições em que foram elaborados os três tomos e a participação de Engels ver *Advertência del traductor* MARX (1975/1981) Tomo I Vol 2 p. VII a XLI.

¹⁴⁶ As referências de Marx são comentadas a seguir. Entre os economistas marxistas, alguns virtualmente ignoram o assunto, como Rosa Luxemburg. Lenin, não trata do assunto em detalhes em seus principais textos econômicos. Apenas Bukharin dedica algumas linhas ao papel dos telégrafos na expansão imperialista. Para esta nota foram consultados os textos LUXEMBURG (1969), LENINE (1984 e s.d.) e BUKHARIN (s.d.).

¹⁴⁷ Não há referência alguma a telefone ou telefonia.

No tomo I de *Das Kapital*, as referências a *meios de comunicação* são relacionadas ao Processo de Produção do Capital por meio da produção de mercadorias¹⁴⁸. As referências constantes do tomo III são poucas e em geral pouco relevantes para o tema desta tese. A primeira delas, contudo, retoma com especial concisão o centro do raciocínio constante do tomo II. Num texto cuja versão final foi dada por Engels, é feita a afirmação mais categórica de todo *Das Kapital* sobre o papel das comunicações no capitalismo.

Los medios principales para reducir el tiempo de circulación son las mejores comunicaciones. Y en este aspecto, los últimos cincuenta años han provocado una revolución sólo comparable a la revolución industrial de la segunda mitad del siglo pasado. En el campo, las carreteras de macadán han sido relegadas a un segundo plano por el ferrocarril; en el mar, las rápidas y regulares líneas de vapores, han desplazado al lento e irregular velero, y a través de todo el globo terráqueo se tienden los cables del telégrafo... El tiempo de rotación del comercio mundial global se ha abreviado en la misma medida [que se reduziu o tempo necessário para o envio de mercadorias a grandes distâncias], y la capacidad de acción del capital que participa en él se ha acrecentado en más del doble o el

¹⁴⁸ No primeiro tomo de *Das Kapital*, que trata do processo de produção do capital, o assunto só é abordado *en passant* nos capítulos 12 e 13 (*División del Trabajo y Manufactura* e *Maquinaria y Gran Industria*). No primeiro, Marx fez uma analogia entre a divisão do trabalho na manufatura e na sociedade e assinala que o fato de que um país conte com meios de comunicação desenvolvidos faz com que ele seja relativamente mais densamente povoado do que outro que tenha maior população, mas conte com meios de comunicação não desenvolvidos. Disso, ele extraiu a conclusão de que: *Siendo la producción y circulación de mercancías el supuesto general del modo capitalista de producción, la división manufacturera del trabajo requiere que la división del trabajo dentro de la sociedad haya alcanzado ya cierto grado de madurez y desarrollo. Y viceversa: la división manufacturera del trabajo reaccúa, desarrollándola y multiplicándola, sobre esa división social del trabajo.* MARX (1975/1981) Tomo I Vol 2 p. 430.

No capítulo seguinte (13), Marx sustenta que a revolução gerada pelo desenvolvimento da produção de mercadorias na indústria e na agricultura tornou necessária, também, uma revolução porque: *los medios de transporte y de comunicación legados por el período manufacturero pronto se convirtieron en trabas intolerables para la gran industria, con su celeridad febril en la producción, su escala gigantesca, su constante lanzamiento de masas de capital y obreros de una a otra esfera productiva y sus flamantes conexiones con el mercado mundial. De ahí que, prescindiendo de la navegación a vela, radicalmente revolucionada, un sistema de vapores fluviales, ferrocarriles, vapores transoceánicos y telégrafos fue adaptando paulatinamente el régimen de las comunicaciones y los transportes al modo de producción de la gran industria.* MARX (1975/1981) Tomo I Vol 2 p. 467. [grifado no original]. Ao revolucionar as condições de produção anteriores, o capitalismo industrial aumenta os meios de produção e de subsistência, provocando uma redução relativa do número de trabalhadores não-qualificados. Mas isso ocorre simultaneamente ao surgimento e expansão de novos ramos econômicos (entre os quais transportes e comunicações) nos quais o número de trabalhadores ocupados aumenta na medida em que se reproduz a necessidade de trabalho manual mais tosco. MARX (1975/1981) Tomo I Vol 2 p. 542. Outra consequência do desenvolvimento simultâneo da produção industrial e dos meios de transporte e de comunicação é que com isso a redução dos preços e os sistemas revolucionados de transporte e comunicação se tornaram armas para a conquista de mercados estrangeiros, arruinando a produção artesanal local e convertendo a economia atrasada em campos de produção de matéria prima para a economia desenvolvida. Como exemplo, Marx aponta a produção têxtil britânica e indiana. MARX (1975/1981) Tomo I Vol 2 p. 549. A produção capitalista ao expandir-se se funda sobre um mercado mundial, viabilizado pelo desenvolvimento da navegação oceânica e pelos meios de comunicação, eliminando o *único fundamento técnico del trabajo de temporada [já] que todas las demás circunstancias presuntamente incontrolables se suprimen construyendo nuevos edificios, agregando maquinaria, aumentando el número de los obreros ocupados simultáneamente y gracias a la repercusión que se opera de suyo sobre el sistema del comercio al por mayor.* MARX (1975/1981) Tomo I Vol 2 p. 583/4.

*triple. Esto no ha dejado de tener influencia sobre la tasa de ganancia, cosa que se comprende en forma obvia*¹⁴⁹.

As passagens mais importantes de *Das Kapital* para que se compreenda a visão de Marx sobre o papel das comunicações no capitalismo estão no tomo II. Não são extensas e sequer merecem um tópico especial. O capítulo VI, incluído nesse tomo, foi dedicado à questão dos custos de circulação e mesmo nele, as comunicações só são mencionadas nos dois últimos parágrafos do tópico sobre os custos de transporte. A menção a comunicações é rápida, mas relevante principalmente considerando-se que, de um modo geral, o que Marx diz a respeito de transportes aplica-se também a comunicações.

El modo capitalista de producción disminuye los costos de transporte para la mercancía individual mediante el desarrollo de los medios de comunicación y transporte, así como mediante la concentración – la magnitud de la escala – del transporte. Aumenta la parte del trabajo social, vivo y objetivado, que se gasta en el transporte de mercancías; primero, mediante la transformación en mercancías de la parte abrumadoramente mayor de los productos, y luego, mediante la sustitución de los mercados locales por mercados más alejados.

*La acción de circular, es decir, el movimiento real de las mercancías en el espacio, se resuelve en el transporte de la mercancía. La industria del transporte constituye, por un lado, un ramo autónomo de la producción, y en consecuencia una esfera especial de inversión del capital productivo. Por otra parte se distingue porque, como continuación de un proceso de producción, aparece dentro del proceso de circulación y para éste*¹⁵⁰.

Aplicadas às telecomunicações, as afirmações anteriores significam que para Marx, as comunicações ao reduzirem os custos de transporte das mercadorias, incidem sobre o valor das mesmas. Ao mesmo tempo, aumentam a parte de trabalho social vivo e objetivado gasto nas comunicações (assim como nos transportes). Há aqui uma distinção importante: nas comunicações não ocorre movimentação de mercadorias, como nos transportes. Mesmo assim, seguindo a lógica de Marx, as comunicações contribuem para a *transformação em mercadorias da parte esmagadoramente maior de produtos* e mediante a *substituição dos mercados locais por mercados distantes*.

Se a extensão da natureza econômica, segundo Marx e Engels, dos transportes às comunicações é legítima, também o é a que se pode fazer em relação ao afirmado no segundo

¹⁴⁹ MARX (1975/1981) Tomo III Vol 6 p. 84. Algumas páginas adiante, o autor observa que o desenvolvimento dos meios de comunicação é o fator material essencial para a redução do tempo de circulação do capital. MARX (1975/1981) Tomo III Vol. 6 p. 97. As demais referências no mesmo tomo são pouco relevantes, inclusive a que alude às possibilidades de que os meios de comunicação possam afetar a renda absoluta e a renda diferencial. MARX (1975/1981) Tomo III Vol. 6 p. 837 e 977.

¹⁵⁰ MARX (1975/1981) Tomo II Vol. 4 p. 181. [sublinhado no original]

parágrafo citado e as comunicações constituem um ramo autônomo da produção e, em consequência, uma esfera especial de investimento do capital produtivo ao mesmo tempo em que se distingue da produção porque, como continuação do processo produtivo, aparece dentro do processo de circulação e para este.

As comunicações, embora *dentro do processo de circulação* afetariam também o tempo de circulação do capital no estágio da produção na medida em que a operação produtiva de uma empresa exige determinado volume de estoque meios de produção cuja quantidade variaria em função da dificuldade de sua renovação, da proximidade relativa dos mercados fornecedores, do desenvolvimento dos transportes, etc. Essa questão incide sobre a exigência de capital para a implantação e operação da empresa em questão, incidindo também sobre a rotação do capital¹⁵¹.

A circulação do capital seria afetada também pelas comunicações na medida em que estas incidem sobre o tempo de circulação do capital na esfera da circulação das mercadorias. Despachadas aos mercados para se realizarem como capital, as mercadorias (como capital mercantil) não cumprem essa transformação sempre no mesmo prazo, nem mesmo quando originárias do mesmo produtor, mas destinadas a mercados distintos. As comunicações, como os transportes, incidem sobre esse processo, abreviando esse processo a ponto de fazer alterar a distância relativa entre os locais de produção e os mercados. Essa circunstância já seria relevante por si só, mas Marx/Engels vão além e ressaltam que o desenvolvimento dos transportes e das comunicações pode afetar a localização dos centros produtivos e dos mercados¹⁵².

¹⁵¹ ... al considerar la formación de acopio, que se necesita determinada cantidad, mayor o menor, de capital productivo potencial, es decir, de medios de producción destinados a la producción, que deben estar en depósito en masas mayores o menores para entrar poco a poco en el proceso de producción. Allí indicamos que en una empresa comercial dada o en una explotación de capital que tenga determinado volumen, la magnitud de este acopio para la producción depende de la mayor o menor dificultad de su renovación, de la proximidad relativa de los mercados abastecedores, del desarrollo de los medios de transporte y de comunicación, etc. Todas estas circunstancias influyen sobre el mínimo de capital que debe existir bajo la forma de acopio productivo, y por consiguiente sobre el periodo por el cual hay que hacer adelantos de capital, y sobre el volumen de la masa de capital que hay que adelantar de una vez. Este volumen, que en consecuencia también influye sobre la rotación, está condicionado por el tiempo más o menos largo durante el cual el capital circulante se halla fijado bajo la forma de acopio productivo como capital productivo meramente potencial. MARX (1975/1981) Tomo II Vol. 4 p. 298/9.

¹⁵² Una causa siempre operante en la diferenciación del tiempo de venta, y por tanto en el de rotación en general, es la distancia que media entre el mercado donde se vende la mercancía y su lugar de producción... El perfeccionamiento de los medios de comunicación y de transporte abrevia en términos absolutos el periodo migratorio de las mercancías, pero no suprime la diferencia relativa que la migración hace surgir entre el tiempo de circulación de distintos capitales mercantiles, o incluso entre diversas fracciones del mismo capital mercantil que se trasladan a distintos mercados... Pero, debido al desarrollo de los medios de transporte y comunicación, las diferencias relativas pueden modificarse a tal punto que no correspondan ya a las distancias naturales... Simultáneamente con el desarrollo de los medios de transporte no sólo se acelera la velocidad del desplazamiento, reduciéndose con ello la distancia espacial, no sólo se desarrolla la masa de los medios de comunicación, de tal modo, por ejemplo, que muchos barcos zarpan a la vez hacia el mismo puerto y diversos

A última referência no tomo II de *Das Kapital* aos meios de comunicação é especialmente importante porque se refere a eles como atividade econômica em si e sobre seu espaço no processo de acumulação de capital:

Si bien, por una parte, con el progreso de la producción capitalista el desarrollo de los medios de transporte y comunicación abrevia el tiempo de circulación para una cantidad dada de mercancías, ese mismo progreso y la posibilidad brindada por el desarrollo mencionado promueven, a la inversa, la necesidad de trabajar para mercados cada vez más lejanos, en una palabra, para el mercado mundial. La masa de las mercancías que se encuentran en camino, trasladadas hacia puntos remotos, crece de manera enorme, y por ende aumenta también, en términos absolutos y relativos, la parte del capital social que se encuentra constantemente, y durante lapsos más prolongados, en la fase del capital mercantil, dentro del período de circulación. Con ello se acrecienta también, al mismo tiempo, la parte de la riqueza social que en vez de servir como medio de producción directo, se invierte en medios de transporte y de comunicación y en el capital fijo y circulante requerido para el funcionamiento de dichos medios¹⁵³.

Os parágrafos anteriores indicam claramente que a despeito de abordar a questão das comunicações de forma quase incidental e associada aos transportes, Marx conferia a essa atividade um papel peculiar e fundamental na economia capitalista, tanto pela forma como incide sobre a produção e sobre a circulação de mercadorias em geral, quanto como atividade sujeita à acumulação em si mesma. Se assim é, não se pode deixar de constatar o paradoxo representado pelo pouco detalhamento dado ao assunto em *Das Kapital* e principalmente pelos marxistas que se debruçaram sobre a questão da construção do socialismo.

A despeito das agudas, ainda que breves, referências de Marx ao papel econômico das telecomunicações e a despeito da forma como os teóricos marxistas posteriores, como Lenin,

trenes por vías férreas distintas viajan entre dos puntos al mismo tiempo... Esta última circunstancia suponiendo un rendimiento dado de los medios de transporte no altera por cierto la velocidad absoluta ni, por ende, esa parte del tiempo de circulación. Pero cantidades sucesivas de mercancías pueden ser expedidas en períodos consecutivos más breves y llegar así poco a poco al mercado, sin tener que acumularse en grandes masas, como capital mercantil potencial, hasta el momento de su despacho efectivo. Por consiguiente, el reflujo se distribuye también en períodos consecutivos más breves... Mediante esta distribución del reflujo entre varios períodos consecutivos se reduce el tiempo global de circulación y por consiguiente, también, la rotación. En un principio, la mayor o menor frecuencia con que funcionan los medios de transporte por ejemplo la cantidad de trenes en una vía férrea, de un lado se desarrolla conforme al grado en que un centro de producción produzca más, al grado en que se convierta en un gran emporio productivo, orientado hacia el mercado de salida ya existente y por tanto hacia los grandes centros de producción y de población, hacia los puertos exportadores, etc. Pero, de otro lado, esa particular facilidad del tráfico y de la rotación del capital acelerada por la misma (en la medida en que la rotación está condicionada por el tiempo de circulación), promueve, a la inversa, una concentración acelerada del centro de producción, por una parte, y por la otra de su mercado. Junto a la concentración, acelerada de esa manera, de masas de hombres y de capitales en determinados puntos, progresa la concentración de dichas masas de capital en pocas manos. MARX (1975/1981) Tomo II Vol. 4 p. 304/6.

¹⁵³ MARX (1975/1981) Tomo II Vol. 4 p. 307 [grifo meu]

Bukharin e Rosa Luxemburg ignoraram o assunto, alguns autores ocidentais pretenderam que o próprio Lenin tinha uma clara visão, senão econômica pelo menos política, do caráter estratégico das telecomunicações. É o caso de Pethybridge:

Slowly he became aware of the importance of communications in the revolutionary months from February to October 1917. Communications are taken in their widest sense to include both that which is communicated, such as propaganda, messages and orders by post, telephone and telegraph, and supplies, and also the actual channels of communications, like railways and newspaper circulations. One source after another gave evidence of how political control over these technical instruments of communication had a crucial effect on the development of the revolution¹⁵⁴.

A forma como Pethybridge trata indistintamente conteúdo, veículos de comunicação e tecnologia de telecomunicação e transporte é reveladora de como ele próprio não identifica as especificidades nem tão sutis entre cada nível do tema tratado. Não há dúvida de que Lenin tinha uma percepção mais aguda que Marx do papel da imprensa e da propaganda política na luta ideológica, assim como era maior o emprego da imprensa – então o principal veículo de comunicação de massa (de certa forma o único efetivamente de massa até o advento do rádio, anos mais tarde) – por parte dos bolcheviques e partidos revolucionários em relação às organizações políticas ao tempo em que Marx vivia. São relativamente numerosos seus escritos sobre a imprensa revolucionária. Concluir disso que os bolcheviques tivessem uma percepção apurada do papel econômico e político das telecomunicações, entretanto, é um equívoco.

Enquanto Pethybridge não proporciona elementos que sustentem sua tese, Solnick, os fornece inclusive para além dos objetivos de seu artigo: o de indicar *how and why the telephone, so central to knitting the social fabric in the West, has long remained merely peripheral to the lives of Soviet citizens*¹⁵⁵. Na verdade, Solnick fornece elementos para muito mais: para sustentar as hipóteses de que os bolcheviques, ao contrário do que afirmara Pethybridge tinham uma percepção mais vaga do papel estratégico das telecomunicações do que qualquer milícia golpista do Terceiro Mundo no final do século XX.

In February, according to the last tsarist Chief of Police, 'neither the military authorities nor the mutineers thought of occupying the Telephone Exchange'; consequently it continued to function, serving both sides, until the operators finally left their positions amidst the growing confusion. In early July, however, the Provisional Government, fearing a Bolshevik coup, reportedly

¹⁵⁴ PETHYBRIDGE, Roger (1967) p. 109.

¹⁵⁵ SOLNICK (1991) p. 173.

*ordered the central telephone exchange to boycott calls requested by Bolsheviks (automatic switching systems had not yet been introduced). Perhaps as a consequence of their July experiences, the Bolsheviks devoted great attention to controlling the capital's telephone system in October...*¹⁵⁶.

Chega a ser espantoso que, quando os bolcheviques tomavam o poder, em 1917, as instalações de telecomunicações não tenham sido um dos alvos estratégicos¹⁵⁷, tendo os telefones de São Petersburgo servido a ambos os lados em combate até que os funcionários do departamento correspondente abandonassem seus postos em meio ao caos, negando-se a voltar a trabalhar, algum tempo depois, sob as ordens dos revolucionários e que só em 1919 a telefonia russa tenha sido estatizada¹⁵⁸.

Escapa ao objetivo desta tese analisar essa questão, que pode estar ligada ao fato de que as comunicações à época estivessem longe de alcançar um estágio de desenvolvimento comparável ao que atingiria um século depois. Um aspecto, entretanto, deve ser registrado: o triunfo da revolução bolchevique envolveu um imenso desafio no que se refere à chamada questão da transição. Isto é, como conduzir a transformação de uma economia capitalista, ainda mais de uma economia capitalista atrasada, com imensas áreas ainda submetidas a regime servil, severamente afetada pela guerra e logo submetida a um boicote internacional.

Entre a economia política marxista e a gestão estatal da transição havia um vazio teórico e prático que os revolucionários trataram de preencher em meio à marcha dos acontecimentos, como sintetiza Kaufman¹⁵⁹. Se o desconhecimento era geral, com maior razão no que se refere a uma atividade específica. Nessas circunstâncias, o espanto inicial do observador atual em relação à falta de entendimento do sentido econômico das comunicações pelos bolcheviques deve ser o ponto de partida para o entendimento do desenvolvimento posterior dessa atividade.

A percepção da natureza estratégica das telecomunicações num contexto de revolução, guerra e bloqueio externo, logo seguida de um despotismo patológico, de nova guerra com uma destruição ainda mais extensa da infra-estrutura, de um modelo de desenvolvimento estatista e burocrático condicionou todo o desenvolvimento das telecomunicações na União Soviética e, por extensão, nos países que adotaram o socialismo de estado ao longo do século XX.

¹⁵⁶ SOLNICK (1991) p. 161/2.

¹⁵⁷ Em contraste, durante as manifestações do Movimento Cartista, cerca de 70 anos antes, John Lewis Ricardo, o presidente da *Electric Telegraph Company*, pedia proteção policial para as instalações e funcionários da empresa diante do que considerava a ameaça dos manifestantes. MORUS (2000) p. 464.

¹⁵⁸ PETHYBRIDGE, Roger (1967).

¹⁵⁹ KAUFMAN (1953).

A partir de 1919, não apenas as telecomunicações soviéticas seriam estatais, seriam vistas essencialmente como um recurso administrativo e policial do Estado, numa visão semelhante à que a França de cem anos antes tinha da telegrafia, como já indicado. A notável exceção nesse contexto foi Trotsky, que em 1926 tinha uma percepção do papel econômico, político e social das comunicações mais nítida que a dos marxistas que lhe eram contemporâneos¹⁶⁰. Em consequência, até o colapso dos regimes socialistas do Leste Europeu, no final do século XX, as telecomunicações não foram vistas em sua dimensão econômica, sequer como indicada por Marx, nem como serviço público à disposição da sociedade civil, como ocorreu nos países capitalistas desenvolvidos.

Como ocorreria também com a informática, as telecomunicações não foram percebidas como fator de redução de custos e de ganhos de produtividade na economia, nem como fator de bem-estar social. A consequência foi que as políticas soviéticas para o setor resultaram numa profunda defasagem da União Soviética e posteriormente da Rússia em relação aos países desenvolvidos e em desenvolvimento, no final do século XX¹⁶¹.

É possível que Marx, apesar de suas referências às comunicações transcritas acima, não as vislumbrasse em todo o seu potencial como atividade econômica a ponto de que pudesse ter um papel relevante numa eventual crise geral do capitalismo. É possível também que a desatenção se deva ao fato de que, no que se refere à telegrafia terrestre, ao tempo da redação de *Das Kapital*, em muitos países a atividade já havia sido equiparada aos correios, estatizada

¹⁶⁰ Trotsky é a exceção entre os bolcheviques, embora seguisse alinhando meios de transporte e de comunicação indistintamente. Entretanto, sua influência seria não apenas bloqueada, mas apagada pelo stalinismo a partir de seu envio para o exílio (primeiro interno e logo no exterior) em 1928: *¿Cómo se transforma un país en un todo económico y cultural? Por los medios de comunicación: los ferrocarriles, los navíos, los servicios postales, el telégrafo, el teléfono, la radiotelegrafía y la radiofonía. ¿Dónde estamos en este plano? Estamos terriblemente atrasados...*

Las cifras para el telégrafo y el teléfono no son menos sorprendentes. La longitud de las líneas telegráficas en Estados Unidos es de tres millones de kilómetros; en Inglaterra, de medio millón, y aquí de 616.000 kilómetros. Pero la longitud de las líneas telegráficas es comparativamente pequeña en América, porque tienen muchas líneas telefónicas (60 millones de kilómetros), mientras que en Gran Bretaña no hay más que seis millones y aquí solamente 311.000 kilómetros. No riemos ni lloremos sobre nosotros mismos, camaradas, pero metámonos firmemente estas cifras en la cabeza; debemos medir y comparar para poder alcanzarlos y sobrepasarlos a cualquier precio. (Aplausos.) El número de teléfonos -otro buen índice del nivel cultural- es en América de catorce millones: en Inglaterra, de un millón, y aquí de 190.000. Por cada cien personas, hay en América trece teléfonos; en Inglaterra, algo más de dos, y entre nosotros un décimo, o, en otras palabras, en América el número de teléfonos en relación con la cifra de población es 130 veces mayor que aquí. ...No podemos hablar seriamente de socialismo sin concebir la transformación del país en un solo conjunto, unido por toda clase de medios de comunicación. Para poder introducir el socialismo, tenemos, primero y ante todo, que ser capaces de hablar a las regiones más alejadas del país, como el Turkmenistán. Porque el Turkmenistán, con el que he comenzado hoy mis reflexiones, produce algodón, y de los trabajos del Turkmenistán depende el trabajo de las fábricas textiles de las regiones de Moscú y de Ivanovo-Voznesensk. Para comunicar directa e inmediatamente con todos los puntos del país, uno de los medios más importantes es la radio, lo cual significa naturalmente que la radio no debe ser un juguete reservado a la capa superior de ciudadanos que ocupan una situación más privilegiada en relación con los demás, sino que debe convertirse en un instrumento de comunicación económica y cultural entre la ciudad y el campo. TROTSKY (1926).

¹⁶¹ LEWIS, J. Patrick (1976) e CASTELLS, M. e KISELYOVA, E. (1998).

e como tal encontrava-se fora da esfera da acumulação de capital privada como negócio em si. Que os correios não sejam abordados em nenhum dos tomos, pode ser um indício de que as comunicações como serviço público estavam fora do interesse de Marx, talvez por considerá-las uma atividade estatal.

2.8 - MARSHALL E MARX: POLARIZAÇÃO EPISTEMOLÓGICA E TELECOMUNICAÇÕES

Diante do quadro teórico apresentado neste parágrafo e do impacto que as telecomunicações exerciam sobre o conjunto das atividades econômicas, em particular o identificado pelos dois principais e mais radicalmente divergentes economistas da época – Marshall e Marx –, surgem algumas indagações: o que confere racionalidade e legitimidade ao monopólio da telegrafia a ponto de ser aceito tanto pelos defensores do afastamento do Estado de toda atividade econômica quanto pelos defensores da socialização total dos meios de produção? Por que sequer os autores que mais tarde analisaram a questão do imperialismo, mesmo aqueles que o fizeram de forma mais crítica como Lenine,¹⁶² foram além de menções *en passant* ao telégrafo e aos meios de comunicação em geral, sem se deterem em aspectos relacionados ao papel fundamental que exerciam sobre a acumulação de capital em escala nacional e logo internacional?

A resposta a essa questão é uma combinação das observações que, de perspectivas diferentes, foram feitas pelos economistas anteriormente analisados, notadamente Mills, Jevons, Walras, Marshall e Marx e na prática evidenciadas pela atuação das empresas (enquanto os serviços foram privados e virtualmente sem regulação, exceto os eventuais controles de natureza militar e policial) ou pelos organismos estatais encarregados de sua prestação como serviço público.

Teriam os economistas neoclássicos e marxistas chegado a um consenso sobre o papel econômico das telecomunicações, sobre sua tendência a se organizarem como monopólios e sobre a conveniência de estatizá-las? Por caminhos diferentes, teriam chegado ao mesmo destino? A opção pela resposta afirmativa pode ser tentadora, mas rapidamente se revelaria insuficiente. Não. Os caminhos podem até ser parecidos. Alguns pontos intermediários até podem ser os mesmos. Mas são caminhos diferentes que levam a destinos totalmente diferentes.

Os economistas clássicos acreditavam que bastava a liberdade individual plenamente exercida para que o mercado estabelecesse o equilíbrio e o bem de todos. Os neoclássicos sabiam que não era bem assim. A liberdade individual, para eles era indispensável, mas havia

¹⁶² LENINE (1984).

desequilíbrios e era preciso fazer ajustes, conhecer os mecanismos e fazer as contas certas (por isso alguns deles se preocupavam tanto com a matematização e a formulação).

Para os neoclássicos, se não houvesse intervenções espúrias (do Estado, em especial) se os indivíduos (pessoas ou empresas), buscassem livremente maximizar seus benefícios e se os mercados, igualmente livres funcionassem, no longo prazo o equilíbrio seria alcançado. *No longo prazo, estamos todos mortos*, afirmou sarcasticamente Keynes¹⁶³, que também defendia a liberdade individual, mas dizia que os desajustes não se corrigiriam sozinhos nem com intervenções pontuais. As intervenções teriam que ser nas regras gerais e constantes, pois o desequilíbrio era, a seu ver, inerente à economia capitalista.

Para Marx, o capitalismo não era apenas essencial e inerentemente instável, ele tendia à crise e isso não era fruto da combinação da ação dos indivíduos, mas uma decorrência inevitável da ação de atores coletivos (as classes) e da própria lógica da produção de mercadorias. As intervenções, inclusive as do Estado, poderiam até atenuar os efeitos momentâneos das crises, mas a tendência era de que elas ressurgissem constantemente.

Há aqui, pois, um divisor de águas epistemológico. De um lado, está toda a tradição econômica desde Smith, fundada no individualismo metodológico¹⁶⁴. Dela fazem parte Malthus, Ricardo, Mills e também os neoclássicos Jevons, Walras e o epígono de todos, Marshall. Na face oposta, a do coletivismo metodológico, encontram-se Marx e seus seguidores. Esse enquadramento é objeto de alguma controvérsia. Em parte, essa polêmica se deve a que, como observou Faria:

¹⁶³ Essa frase – uma das mais citadas de Keynes, é de seu *A Tract on Monetary Reform* de 1923, no qual *o autor, apesar de quantitativista, negava a validade da teoria quantitativa [da moeda - TQM] na forma em que ela, normalmente, era apresentada*. AMITRANO (2005). Essa “fuga” da TQM era necessária porque sua aceitação implicaria numa camisa de força monetária imposta à política econômica anticíclica, voltada ao estímulo dos investimentos, enquanto ele entendia que alterações deliberadas na quantidade de moeda poderiam afetar as expectativas dos agentes econômicos e a distribuição de renda, provocando oscilações de curto prazo na atividade econômica. Retomando esse raciocínio, posteriormente, ele diria que isso era necessário porque a incerteza nos períodos de crise levava a uma opção pela liquidez com os agentes econômicos buscando refúgio ou seguro no entesouramento, impedindo o restabelecimento do equilíbrio, a não ser no longo prazo. SKIDELSKY (2006). Essa questão pode parecer deslocada nesta tese, mas a negação da TQM foi um dos fundamentos da teoria keynesiana e foi a retomada da TQM décadas mais tarde, pelos monetaristas, seria uma das frentes de combate principais ao protagonismo econômico do Estado, que conduziria às privatizações e à desregulação das economias nacionais que ocorreram a partir de 1984, como descrito no capítulo anterior.

¹⁶⁴ Conforme Udehn, a expressão *individualismo metodológico* foi criada por Schumpeter em 1908, com o objetivo de distinguir o uso do termo individualismo na teoria econômica de sua aplicação na teoria política. Ele próprio, entretanto não era metodologicamente um individualista. UDEHN (2002) p. 484. O uso ampliado do termo em ciências sociais se deve a Popper que, como nota Malo, pretendia *eliminar de la investigación social los sujetos colectivos como la nación, la patria, la sociedad, etc. Se sitúa así en contra de las propuestas de una metodología totalizadora, la cual atribuiría a los entes colectivos fines y objetivos propios que no pueden ser reducidos a las creencias y acciones de los individuos que conforman ese sujeto colectivo. El propio Popper reconoce que su propuesta de este principio para las ciencias sociales era extender la manera de proceder de la teoría económica a todas las ciencias sociales, en especial, la sociología y la politología...* MALO (2002) p. 4.

Compreender o movimento do sistema em seu conjunto foi uma tarefa perseguida por Marx em seu trabalho, que teve como resultado a proposição das leis gerais do modo de produção, como a lei do valor, a lei geral da acumulação ou a lei da queda tendencial da taxa de lucro... Seu esforço monumental ficou, entretanto, incompleto, não apenas em razão da morte ter apanhado o autor de O Capital antes da conclusão de sua obra, mas, principalmente, por uma não resolvida ambigüidade metodológica presente em sua produção científica, o que a faz aparecer, ora como determinística, ora como subjetivista. É essa ambigüidade que explica o fato de duas abordagens tão distantes como o individualismo metodológico da escola analítica e o princípio da causalidade estrutural do althusserianismo possam se reivindicar marxistas¹⁶⁵.

Além das dificuldades geradas pela natureza inconclusa de *O Capital*, já mencionadas, há o fato de que alguns autores vêem “evidências” ou “momentos” de individualismo metodológico nos textos de Marx e de marxistas¹⁶⁶. No caso dos chamados “marxistas analíticos”, dos quais o mais notório é Jon Elster, a questão é levada ainda mais longe e o individualismo metodológico é reivindicado. Para Elster, é um “erro” não aceitar a caracterização do marxismo como uma abordagem individualista¹⁶⁷. Na realidade, Elster se equivoca ao desviar o foco do que é central na análise de Marx, que como nota Faria, busca *compreender o movimento do sistema em seu conjunto*. Seria possível localizar inúmeras evidências de que o próprio Marx (e Engels) encaravam sua análise de uma perspectiva coletivista. Apenas a título de exemplo:

Como capitalista, no es más que capital personificado. Su alma es el alma del capital. Pero el capital tiene un solo impulso vital, el impulso de valorizarse, de crear plusvalor, de absorber, con su parte constante, los medios de producción, la mayor masa posible de plustrabajo...¹⁶⁸ en la historia de la producción capitalista la reglamentación de la jornada laboral se presenta como lucha en torno a los límites de dicha jornada, una lucha entre el capitalista colectivo, esto es, la clase de los capitalistas, y el obrero colectivo, o sea la clase obrera¹⁶⁹.

Uma nova corrente de pensamento econômico formou-se no final do século XIX, recusando tanto a abordagem coletivista e os princípios fundamentais do marxismo quanto o individualismo liberal dos neoclássicos. São os institucionalistas, que criticavam nos neoclássicos as noções de que as relações econômicas se dêem entre indivíduos e de

¹⁶⁵ FARIA (2002) p. 125.

¹⁶⁶ MALO (2002) p 1 nota de rodapé.

¹⁶⁷ *By methodological individualism I mean the doctrine that all social phenomena (their structure and their change) are in principle explicable only in terms of individuals – their properties, goals, and beliefs. This doctrine is not incompatible with any of the following true statements. (a) Individuals often have goals that involve the welfare of other individuals. (b) They often have beliefs about supra-individual entities that are not reducible to beliefs about individuals.* ELSTER (1982) p. 453.

¹⁶⁸ MARX (1975/1981) Tomo II Vol. 4 p. 279 [sublinhado no original]

¹⁶⁹ MARX (1975/1981) Tomo II Vol. 4 p. 282 [sublinhado no original]

equilíbrio geral ou parcial¹⁷⁰, discordavam da visão estática da economia e das instituições e discordavam da recusa dos neoclássicos a aceitar a ação do Estado. A ruptura, contudo, não era total e alguns institucionalistas se aproximaram do marxismo¹⁷¹, enquanto a maioria compartilhava muitas das teses neoclássicas, como as relativas ao funcionamento dos mercados¹⁷².

¹⁷⁰ Veblen propôs sua teoria de processo em substituição à teoria ortodoxa do equilíbrio, que poderia também se opor à teoria dialética marxista, se a dialética levasse a uma inevitável consumação. Para Veblen, a história era absurda, não dialética. CONCEIÇÃO (2004) p. 11.

¹⁷¹ CONCEIÇÃO (2004) p. 8 nota de rodapé 6.

¹⁷² Conceição faz uma síntese das divergências fundamentais entre institucionalistas e neoclássicos: *há nos institucionalistas várias críticas ao neoclassicismo, embora se julgue que exista uma certa complementariedade entre ambas, com notáveis contribuições dos últimos quanto ao funcionamento do mercado. Para eles, a principal falha do pensamento neoclássico está no 'individualismo metodológico', que consiste em tratar indivíduos como independentes, auto subsistentes, com suas preferências dadas, enquanto que, em realidade, os indivíduos são cultural e mutuamente interdependentes e o mercado deve ser analisado do ponto de vista do 'coletivismo metodológico'. Para os institucionalistas, o conceito de mercado é uma metáfora para as instituições que o forma, o estrutura e o faz operar. A crítica à natureza estática dos problemas e modelos neoclássicos reafirma a importância em se resgatar a natureza dinâmica e evolucionária da economia. Isto explicita que há, no pensamento neoclássico, uma clara tendência em negar qualquer possibilidade de mudança nas instituições, quer na forma da lei, quer na forma de interferência governamental. Portanto, os institucionalistas se opõem à tendência da análise neoclássica de alcançar a panglossiana conclusão do 'qualquer que seja, é ótimo', considerando que a estrutura de poder afeta a formação e performance dos mercados e a ação governamental.* CONCEIÇÃO (2004) p. 8/9. Veblen, por exemplo, fez ataques diretos às teses de Marshall, entendendo que havia limitações na teoria da utilidade marginal, entre outras críticas. VEBLEN (1909).

2.9 - AS TELECOMUNICAÇÕES NA ERA DO IMPERIALISMO

Marshall e Marx foram contemporâneos e viveram na mesma Londres ao tempo em que escreviam suas obras principais. Tinham concepções radicalmente opostas em relação aos fundamentos da Teoria Econômica – sobre a teoria do valor, por exemplo. Apesar disso, como evidenciado neste capítulo, coincidiram em alguns aspectos na análise do papel das telecomunicações no capitalismo. Um deles se refere ao significado das telecomunicações nas relações econômicas internacionais. Essa coincidência, entretanto, é superficial e enganosa. As conclusões que tiraram disso foram diametralmente opostas.

Se em terra e nos limites das economias nacionais a telegrafia representou um incomparável instrumento para os negócios e para a política, no plano internacional seu impacto foi ainda maior ao reduzir de uma forma então inimaginável o tempo necessário para a troca de mensagens a longa distância.

Before the 1840s it took 5 to 8 months for a letter to travel between Britain and India, and the writer could not expect to receive an answer in less than 2 years. After steamships took over the mail service, it still took 6 weeks in each direction¹⁷³.

Com a entrada em operação de um cabo submarino totalmente britânico em 1870, a transmissão de uma mensagem entre a Grã Bretanha e a Índia exigiria apenas algumas horas. Obviamente não se tratava apenas de rapidez na transmissão de mensagens. As implicações disso não foram analisadas em profundidade pelos principais economistas de então, como visto anteriormente, mas não escaparam aos empresários contemporâneos de Marx e Marshall, como Charles Bright:

The methods of conducting business between merchants and financiers in different countries have been completely revolutionized by the telegraph cable which places the business man in touch with the money markets of the world... The influence of this early news upon the policies of nations and the financial and commercial operations of individuals upon the fortunes – indeed, the very existence of a great portion of the daily press of modern times is incalculable¹⁷⁴.

¹⁷³ HEADRICK (1988) p. 98.

¹⁷⁴ Bright era filho de um dos pioneiros dos cabos submarinos BRIGHT (1898a) p 171 e 174 apud. HILLS (2002) p. 3.

Nem Marshall, nem Marx em seus escritos dos anos 1870/80 entenderam todas as implicações do imperialismo ascendente, embora na obra de ambos existam referências abundantes a aspectos da economia no âmbito do Império Britânico e da relação entre o desenvolvimento do mesmo e do capitalismo em geral¹⁷⁵. Partidário do capitalismo e nacionalista no limite do chauvinismo, Marshall era favorável à política exterior de Londres. Socialista e internacionalista, Marx era crítico em relação a ela. Essas divergências, expressas nos respectivos fundamentos teóricos, se refletem em qualquer análise dos efeitos das telecomunicações sobre a vida econômica mundial na perspectiva de ambos.

Como sustenta Polanyi, o desenvolvimento da economia de mercado, no século XIX, particularmente na Grã Bretanha, produziu uma paralela *avalanche de desarticulação social*, uma *catástrofe... simultânea a um vasto movimento de progresso econômico*; efeitos que *na verdade jamais foram superados*¹⁷⁶. Entretanto, nenhum desses problemas gerados ou agravados pelo desenvolvimento capitalista em regime de livre mercado foi enfrentado por meio de mecanismos de intervenção do Estado tão drásticos como o aplicado em relação à telegrafia britânica – a estatização.

No campo das telecomunicações, a relação iniciativa privada–Estado, em meio à ordem liberal e à adoção de medidas que a limitavam, seguiu uma lógica própria. A Grã Bretanha no apogeu do liberalismo adotou a nacionalização/estatização, dos telégrafos nacionais explicitamente em apoio aos negócios, como revela a discussão sobre o assunto à época. Nos demais países, como já referido com exceção dos Estados Unidos, a telegrafia doméstica foi estatal desde o início ou logo após um breve período de implantação, em geral, obedecendo a considerações de ordem estratégica, tanto militares quanto administrativas e policiais, também como já indicado.

No que se refere à telegrafia, portanto, a Era do Imperialismo se estabeleceu com monopólios consolidados nos Estados Unidos e na Europa. Na Europa, eram estatais, em geral operados pelos departamentos de Correios. Nos principais países da América Latina – notadamente Argentina e Brasil – as linhas domésticas também o eram, embora enfrentassem a concorrência das linhas das ferrovias, em geral estrangeiras; enquanto na Ásia e África a situação dependia do relacionamento com as potências imperialistas, sendo que onde havia governos nacionais autônomos, a tendência era a de que a telegrafia doméstica fosse estatal. Na América Latina, na Ásia e na África, as comunicações internacionais eram controladas

¹⁷⁵ Marshall aborda aspectos da disputa interimperialista em *Industry and Trade*, mas, como indicado, trata-se de obra de 1919, posterior, portanto, à Primeira Guerra Mundial. MARSHALL (1920).

¹⁷⁶ POLANYI (2000) p. 58/9.

pelas potências imperialistas. Nos Estados Unidos, o monopólio era privado, apesar das pressões, sobrevivendo até mesmo à legislação antimonopólios, em particular o *Sherman Act*¹⁷⁷. O mesmo ocorrendo com a telefonia, então em processo de consolidação após os primeiros anos de implantação caótica e conflitiva, conforme descrito no capítulo 1.

Investigar as razões dessa especificidade das telecomunicações (que se aplica com variações ao sistema de monopólio privado protegido dos EUA) e as razões da reversão desse processo no final do século XX é uma das preocupações centrais desta tese. Por enquanto, pode-se supor, acompanhando Polanyi, que:

*a economia do laissez-faire foi o produto da ação deliberada do Estado, as restrições subseqüentes ao laissez-faire se iniciaram de maneira espontânea*¹⁷⁸.

O esgotamento do ciclo de acumulação desencadeado pela indústria manufatureira britânica, notadamente a têxtil, abalou o comércio internacional e o *laissez-faire*, que era seu fundamento. Como notou Polanyi a mudança ocorreu de forma súbita e *simultaneamente em todos os países ocidentais*.¹⁷⁹

*A crise agrária e a Grande Depressão de 1873-1886 haviam abalado a confiança na economia autocurativa. A partir de agora, as instituições típicas da economia de mercado só podiam ser introduzidas se acompanhadas de medidas protecionistas, tanto mais que, desde o final da década de 1870 e princípio de 1880, as nações se formavam em unidades organizadas, aptas a sofrerem dolorosamente as distorções envolvidas em qualquer ajuste súbito às necessidades do comércio exterior ou dos câmbios externos*¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Em seu segundo parágrafo, a lei, que entrou em vigor em 1890, dizia expressamente: *Every person who shall monopolize, or attempt to monopolize, or combine or conspire with any other person or persons, to monopolize any part of the trade or commerce among the several States, or with foreign nations, shall be deemed guilty of a felony, and, on conviction thereof, shall be punished by fine not exceeding \$10,000,000 if a corporation, or, if any other person, \$350,000, or by imprisonment not exceeding three years, or by both said punishments, in the discretion of the court.* US DEPARTMENT OF JUSTICE (s.d.).

¹⁷⁸ POLANYI (2000) p. 172.

¹⁷⁹ A essa generalização é preciso ressaltar que os Estados Unidos chegaram a reduzir substancialmente suas tarifas ao final da primeira metade do século XIX, como notam Walton e Rockoff: *Just before the Civil War, it appeared that the United States might join the United Kingdom as a free-trade country.* A Guerra Civil levou a um súbito aumento das tarifas, que oscilaram, após o final do conflito, numa faixa superior a 40% em média, até 1909. WALTON e ROCKOFF (2005) p. 197.

¹⁸⁰ POLANYI (2000) p. 251. O período apontado coincide com o de estabelecimento do imperialismo segundo Hobson: *Though, for convenience, the year 1870 has been taken as indicative of the beginning of a conscious policy of Imperialism, it will be evident that the movement did not attain its full impetus until the middle of the eighties. The vast increase of territory, and the method of wholesale partition which assigned to us great tracts of African land, may be dated from about 1884. Within fifteen years some three and three-quarter millions of square miles have been added to the British Empire.* HOBSON (1902) p. I.I.10.

O abandono do *laissez-faire*, inclusive pela Grã Bretanha, foi imediatamente acompanhado de uma corrida a fontes de matérias primas e aos mercados (cativos na medida do possível). Isso vale inclusive para os Estados Unidos, um país que à época sequer havia completado a integração de seu território continental e ainda não empreendera a ofensiva econômica política e militar que os levaria a controlar regiões das Américas e do Pacífico¹⁸¹.

Seria errôneo, entretanto, supor que a defesa do *laissez-faire* ou o seu abandono tivesse ocorrido de forma repentina e com abrangência nacional. Mesmo na Grã-Bretanha, embora tenham se registrado algumas mudanças súbitas de opinião por parte de algumas lideranças políticas, isso se deu no bojo de um processo que cindiu partidos envolvendo interesses conflitivos entre frações dos diferentes setores econômicos e políticos nacionais. Assim, no final do século XIX, o Partido Liberal estava dividido em duas alas: a Radical, mais ortodoxa e fiel aos princípios do liberalismo, que defendia o *laissez-faire* e se opunha ao imperialismo, e a Liberal Imperialista, que obviamente defendia o imperialismo, mas também pregava reformas sociais a fim de fortalecer as bases do império (inclusive do ponto de vista racial)¹⁸².

Entre os imperialistas havia uma outra cisão, entre os que defendiam o livre comércio (*Free Trade*) e aqueles que pregavam a adoção de uma união aduaneira imperial que combinasse o livre comércio no âmbito do Império e um comércio justo (*Fair Trade* – que incluísse a adoção de medidas protecionistas em resposta a medidas semelhantes por parte de outras nações) entre o império e as demais nações. Além disso, os Liberais Imperialistas, ligados ao setor financeiro, entendiam que havia uma tendência de dispersão e de equalização das atividades industriais e comerciais no plano internacional, o que levaria a uma redução da

¹⁸¹ Oklahoma passou de território indígena a estado em 1907. O Alaska já era norte-americano desde 1867, mas excetuando-se a corrida do ouro registrada nos anos seguintes, sua exploração só se intensificaria mais tarde. Os EUA assumiram o controle sobre Porto Rico, Guan e Filipinas após derrotar a Espanha militarmente, em 1898, mesmo ano em que o Havaí foi formalmente incorporado à União, para citar apenas alguns exemplos. NEVINS e COMMANGER (1986). Para um relato sintético da expansão territorial dos Estados Unidos, ver FIORI (2007).

¹⁸² Como seria previsível, a luta se deu também no plano da opinião pública. Especialmente notável foi a posição do império jornalístico de Lord Northcliffe. Alfred Charles William Harmsworth, Visconde de Northcliffe, criou o *Daily Mail* em 1896 (cuja circulação chegaria a um milhão de exemplares diários, lidos basicamente pela baixa classe média). Em 1914, ele controlava cerca de 40% da circulação dos matutinos, 45% dos vespertinos e 15% dos jornais dominicais ingleses. Entre eles estavam o *The Times*, que ele adquiriu em 1908, o *Evening News* e o já mencionado *Daily Mail*. *Though his sympathies were Conservative, and he made his one try for parliament in 1895 under that flag, Alfred Harmsworth refused to follow any party line. His political philosophy combined tory populism, Disraelian imperialism and a firm belief in the 'Anglo-Saxon future'. Consequently, some aspects of the Liberal Unionist and Liberal imperialist programs also appealed to the budding press magnate and were reflected in his newspapers. The Evening News promoted Joseph Chamberlain's idea of a bigger and better Britain and Harmsworth, for a time, was captivated by Rosebery's Liberal imperialism. He described the Daily Mail to Rosebery, his neighbour in Berkeley Square, as 'independent and imperial'.¹⁰ At a shareholders' meeting soon after, Harmsworth announced that he had no use for 'old-fashioned Conservatism, which was as dead as old-fashioned Radicalism'. He described his press as 'Unionist and Imperialist', continuing that his papers supported 'the unwritten alliance of the English speaking peoples' and the 'advocacy of a big navy' to protect Britain's interests against threats, particularly from Germany.* THOMPSON (2006) p. 117.

importância desses setores na economia britânica, mas que o mundo seguiria necessitando de um “cérebro” financeiro e que a Grã-Bretanha, por ser a detentora dos capitais investidos em todo o mundo e por Londres já ser o centro bancário mundial, a importância da “City” continuaria a crescer, como sustentava Mackinder, geógrafo de Oxford, teórico da geopolítica moderna e um dos formuladores políticos entre os Liberais Imperialistas.¹⁸³

Como já indicado, grande parte dos capitais liberados da telegrafia doméstica britânica pela estatização foi aplicada na implantação do que viria a ser a rede telegráfica internacional (inclusive nas empresas de produção e instalação de cabos). Hugill, com sua visão geopolítica do desenvolvimento das telecomunicações, sem aprofundar-se na análise da questão, endossa essa interpretação, ressaltando que a expansão da telegrafia intercontinental exigia grandes investimentos, mas os recursos necessários eram disputados por outros negócios de alta rentabilidade potencial...

Atlantic cables had to compete with Argentinean railroads, American steel mills, Appalachian coal mines, and Australian sheep stations, to name but a few of the options. Perhaps the biggest benefit to cable investment was the sudden release of British capital made possible by the British government's nationalization of the domestic telegraph companies in 1868. The Telegraph Purchase Bill liberated 'something like £ 8,000,000 sterling [\$40 million] for reinvestment by those who looked favorably on electric telegraphs as a subject of safe and sure remuneration' (Bright [1898] 1974, 110)¹⁸⁴.

¹⁸³ Em maio de 1903, Joseph Chamberlain. Secretário de Estado para as Colônias, aderiu ao protecionismo e iniciou uma campanha nacional em favor de uma reforma tarifária. Mackinder ainda demoraria cerca de três para aderir a essa política, mas quando o fez se tornou seu principal teórico. SEMMEL (1958)

¹⁸⁴ HUGILL (1999) p. 32. A estatização dos telégrafos britânicos ocorreu num momento em que a expansão industrial baseada no uso do vapor, especialmente no setor têxtil, perdia fôlego, conforme já indicado. Nos anos 1830/40, quando o telégrafo ainda engatinhava, na falta de oportunidades de investimento na manufatura, os capitais excedentes já haviam sido canalizados para as ferrovias, mas também esse ciclo se completou com os resultados já mencionados. Iniciara-se, então, uma época em que por meio de seus bancos a Grã Bretanha concedeu empréstimos a outros países e exportou capitais para diversas regiões do mundo, em particular para os Estados Unidos, onde seriam utilizados no financiamento da expansão da infra-estrutura norte-americana. Esse movimento de capital tem um significado extraordinário porque com isso o financiamento da construção de parte expressiva da rede ferroviária dos EUA foi realizado por intermédio de bancos de investimento norte-americanos que colocavam ações e títulos no exterior, e não por meio de Investimentos Externos Diretos (IEDs). Em consequência, as ferrovias construídas eram controladas por capitalistas norte-americanos ao mesmo tempo em que a intermediação financeira permitia o desenvolvimento precoce de um segmento bancário até hoje central no financiamento do setor produtivo dos Estados Unidos¹⁸⁴ [Essas operações são descritas por WALTON e ROCKOFF (2005) p. 310, que destacam a atuação de J. Pierpont Morgan, fundador do JP Morgan, que após uma série de fusões viria a constituir o atual *JP Morgan Chase & Co.*].

Alguns anos mais tarde, a América Latina, notadamente Argentina e no Brasil, também foi uma alternativa para os capitais britânicos em busca de melhores opções de investimento que a Europa. Mas quando isso ocorreu, inicialmente foi sob a forma de empréstimos a governos. Ao final do século XIX, contudo, os investimentos diretos em empresas locais, em geral totalmente sob controle dos investidores representavam 40% do total, seguidos pelos créditos a empresas privadas¹⁸⁴ [Sobre os investimentos britânicos na América Latina antes de 1914, ver STONE (1977). Conforme Feinstein, apud. HOBBSAWM (2005), a distribuição dos investimentos britânicos no exterior na década de 1860/70 era de: Império Britânico (36%), Estados Unidos (27%), Europa (25%), América Latina (10,5%) e outros (3,5%). Em 1911/13, essa composição havia mudado para: Império Britânico (46%), América Latina (22%), Estados Unidos (19%), outros (7%) e Europa (6%).].

Parte substancial das fontes empregadas por Hugill são os livros de Headrick¹⁸⁵ nos quais esse autor detalha a implantação da rede telegráfica britânica internacional, sua articulação com os interesses econômicos britânicos nas colônias, protetorados e nos demais países, inclusive nos territórios dominados por outras potências européias. Relata ainda o papel estratégico da telegrafia nas relações políticas do Império Britânico com o resto do mundo e como, a partir de determinado momento, questões estratégicas nacionais no âmbito da disputa interimperialista deram lugar a conflitos entre as empresas e o governo britânicos.

Paralelamente aos aspectos factuais, entretanto, Headrick,¹⁸⁶ como Hills,¹⁸⁷ extraem dos dados históricos importantes observações sobre o significado econômico e político da telegrafia na Era do Imperialismo. Até a década de 1880, a maioria dos cabos britânicos foi instalada entre cidades de importância econômica, atendendo às necessidades de comunicação geradas pelas relações comerciais. Essas linhas, embora contassem com o respaldo político e muitas vezes com subsídios do governo britânico, eram empreendimentos privados. Essa situação mudou nos anos seguintes. Segundo Hills, a tendência foi de que os cabos instalados a partir da década de 1890 refletissem as prioridades do governo britânico em relação às suas possessões, a conflitos bélicos e a interesses estratégicos.¹⁸⁸

O fato de que a Grã-Bretanha fosse a grande potência global do século XIX e detivesse a hegemonia sobre as telecomunicações não deve fazer supor que esse controle fosse consensual sequer em termos nacionais. Há abundante informação documental e bibliográfica sobre as divergências entre os membros da Comunidade Britânica (*Commonwealth*), entre diversos órgãos do governo britânico e entre estes e os capitalistas do setor além, evidentemente, das disputas internacionais a respeito. Essas divergências, profundas e prolongadas, foram particularmente intensas em duas circunstâncias: na questão do cabo ligando o Canadá à Austrália e mais amplamente na discussão sobre a conveniência do estabelecimento de uma rede *All Red*¹⁸⁹ – que tocasse apenas território do império britânico, independentemente de que isso implicasse em linhas deficitárias ou concorrentes com cabos privados britânicos, mas que em algum trecho passassem por território estrangeiro.

A questão era complexa porque nem sempre estabelecida em torno de princípios gerais formalmente estabelecidos, o que fazia com que os atores envolvidos – administração dos

¹⁸⁵ HEADRICK (1981), (1988) e (1991).

¹⁸⁶ HEADRICK (1981), (1988) e (1991).

¹⁸⁷ HILLS (2002).

¹⁸⁸ HILLS (2002) p. 89.

¹⁸⁹ Expressão adotada à época porque nos mapas britânicos, os territórios que integravam o Império eram coloridos em vermelho.

membros da Comunidade Britânica (como Canadá e Austrália), Ministérios das Relações Exteriores e das Colônias, Tesouro, Correios, as empresas privadas (notadamente a *Eastern*) etc – não mantivessem alinhamentos constantes¹⁹⁰.

Despite certain setbacks and postponements, the strategists had clearly achieved a dominating say in the selection of cable routes by the turn of the century. The Post Office and Board of Trade were rather dubious about this development, but were repeatedly forced to bow to the demands of the army, the navy, the Colonial Defence Committee and the various colonies. By this time, however, the costs involved in subsidizing these telegraph companies received an annual subsidy for twenty years... In fact, the Iner-Departamental Committee on Cable Communications calculated that up to the end of 1900 the imperial colonial and Indian governments had paid out the staggering sum of £ 2,912,924 in cable subsidies... This fact was noticed by the Treasury, which already in 1899 howed positive signs of alarm¹⁹¹.

As divergências entre os diversos interessados na telegrafia internacional britânica podiam ser acirradas e prolongadas, chegando a retardar implantação ou alterar as rotas previstas para os cabos, mas tinham limites claramente definidos e inquestionáveis no que se referia a “razões de Estado”. Assim, as mensagens oficiais tinham prioridade mesmo nas linhas privadas e essa prioridade era observada bastando para tanto que o texto oficial fosse precedido de um tão lacônico e anônimo quanto autoritário *clear the line, clear the line*¹⁹².

O telégrafo teve profundo impacto no mundo do século XIX, não apenas na esfera econômica, mas também nas ciências e nas representações sociais sobre a natureza e sobre as relações entre ela e o ser humano. Se o telégrafo chega a ser chamado de “Internet Vitoriana” em textos de vulgarização – com evidente impacto simbólico, mas ao preço de um anacronismo inaceitável do ponto de vista acadêmico –, outras imagens, menos populares, mas compatíveis com o momento científico e tecnológico de então, reafirmam a importância histórica da telegrafia¹⁹³.

¹⁹⁰ A posição mais constante era a do Tesouro, que sistematicamente objetava a iniciativas que implicassem em gastos oficiais, fossem por meio de investimentos diretos ou sob a forma de subsídios. As empresas, naturalmente, e em particular a *Eastern*, opunham-se à intervenção estatal, principalmente à construção de linhas estatais, embora não deixassem por um instante sequer de apelar ao Governo Britânico em defesa de seus interesses quando supostamente ameaçados por atos de outros governos, do respaldo a seu monopólio com base em supostas considerações estratégicas ou de viabilidade econômica e em busca da concessão de subsídios oficiais como condição para a implantação e operação de linhas pouco rentáveis ou ainda como condição para reduzir suas tarifas. A esse respeito, ver Hills, especialmente capítulo 2: *Following the Flag: Cable and the British Government*. HILLS (2002) p. 68/92.

¹⁹¹ KENNEDY (1971) p. 738. Kennedy e Hills fornecem informações detalhadas sobre a complexa relação entre os fatores estratégicos, políticos intercoloniais e econômicos no desenvolvimento e gestão da rede britânica de cabos submarinos. No entanto, enquanto KENNEDY aborda a questão da perspectiva estratégica, HILLS (2002) destaca seu aspecto conflitivo.

¹⁹² KENNEDY (1971) p. 739.

¹⁹³ O artigo ‘*The nervous system of Britain*’ - *Space, time and the electric telegraph in the Victorian age* é em si um exemplo dessas imagens - o sistema nervoso -, tomado de autores da época, e uma breve discussão sobre

A analogia entre a telegrafia e o sistema nervoso humano da Era Vitoriana tinha um sentido que ia muito além de seu poder informativo, como destaca Morus. Era uma imagem síntese do funcionamento do organismo humano, da sociedade e do papel do Império Britânico na ordem internacional.

Contemporary accounts of the telegraph almost invariably emphasized that what the telegraph did was convey intelligence. It was above all else a way of making intelligence immediately and instantaneously available across the network. This was why the analogy with the body's nervous system worked so well for the Victorians. The important thing about Victorians' brains was that they should be (and be seen to be) in command of their peripheries – their bodies. This also was increasingly what mattered about the Victorian state. The telegraph provided the estate with its nervous system and its intelligence-gathering capacity. The key to the analogy was time. The human body could not function if intelligence took time to travel from the extremities through the nerves to the brain. The telegraph also promised society instant intelligence¹⁹⁴.

A evolução da telegrafia, principalmente da telegrafia submarina de longa distância rapidamente tornou-se um empreendimento que exigia elevados investimentos e *know-how*, o que resultou numa concentração e numa centralização de capitais sem precedentes. Poucas grandes empresas verticalizadas, operando em escala internacional e em estreita cooperação com os governos dos respectivos países (em sua maioria britânicas) a telegrafia se tornou um negócio que representava o que havia de mais característico na economia internacional na Era do Imperialismo, embora não tenha sido objeto da atenção dos economistas que trataram do assunto à época.

Hobson, autor da obra clássica sobre o Imperialismo do ponto de vista econômico, menciona telégrafo apenas duas vezes e comunicação oito, sempre incidentalmente. Em nenhum momento, detém-se na análise do papel das telecomunicações na economia internacional da época.¹⁹⁵

elas. MORUS (2000). O mesmo autor nota que a imagem do telégrafo como sistema nervoso era utilizada em ambos os sentidos: da fisiologia humana para a telegrafia e da telegrafia para a fisiologia. Imagens afins compõem os títulos dos livros de Headrick: *The Tools of Empire – Technology and European Imperialism in the Nineteenth Century*, *The Tentacles of Progress – Technology Transfer in the Age of Imperialism, 1850-1940* e *The Invisible Weapon – Telecommunications and International Politics 1851-1945* respectivamente HEADRICK (1981), (1988) e (1991). Não menos importante é a relação apontada por MORUS e referida em outra passagem desta tese entre a telegrafia e a mudança na percepção de espaço e tempo, assim como sua contribuição para a disciplina, tão cara à Era Vitoriana.

¹⁹⁴ MORUS (2000) p. 475. Se do ponto de vista geopolítico a Grã-Bretanha era o cérebro do corpo mundial, da perspectiva financeira esse núcleo central era ainda menor e mais definido: a *City* londrina, não por acaso também o centro dos sistemas de telecomunicações do globo, conforme KYNASTON. *The City of London*. Apud. Keegan (2006) p.134.

¹⁹⁵ HOBSON (1902).

Algo semelhante ocorre com seu livro posterior – *The Evolution of Modern Capitalism: A Study of Machine Production*¹⁹⁶, embora as referências a empresas de telégrafo e de telefone sejam mais frequentes. Sob vários aspectos, como enfatizou Maria da Conceição Tavares na apresentação à edição consultada para esta tese, foi um trabalho audaciosamente inovador em relação à ortodoxia marshalliana. Revisto e ampliado em sucessivas edições entre 1906 e 1926 (versão aqui citada) nas quais aprimorou suas conclusões à medida que o desenvolvimento capitalista apresentava fatos relevantes, esse trabalho de Hobson surpreendentemente não faz referência relevante em relação aos meios de comunicação¹⁹⁷.

É interessante a abordagem otimista de Hobson em relação à capacidade “autocorretiva” do capitalismo – típica dos socialistas fabianos ingleses, como nota Tavares¹⁹⁸ – explícita no capítulo suplementar, quando o autor trata do *desenvolvimento do internacionalismo econômico* em termos muito semelhantes aos empregados pelos defensores da “globalização” nos textos de finais do século XX e afirma que:

... descartadas todas as teorias do socialismo e do individualismo, registra-se uma tendência geral nos países civilizados para a afirmação da propriedade, para a administração ou controle públicos da terra, força motriz, transporte, dinheiro, seguros, educação, saúde pública e Justiça, encarados como pré-requisitos indispensáveis à liberdade e igualdade de oportunidades¹⁹⁹.

Ainda como observa Tavares, Hobson menciona e endossa o que considera uma tendência de nacionalização (ou estatização, como já ocorrera com os telégrafos britânicos) de setores considerados estratégicos para o desenvolvimento dos países capitalistas. Escapa aos propósitos desta tese investigar a questão em profundidade, mas pode-se especular que, em Hobson, esse contraste entre a identificação do papel da intervenção do Estado e a falta de detalhes sobre como isso se dava no setor de telecomunicações seja decorrente do fato de que na Europa (assim como na maior parte do mundo) o controle estatal da atividade (pelo menos nos respectivos territórios nacionais) já fosse uma realidade consolidada e que nos Estados

¹⁹⁶ HOBSON (1996). *A Evolução do Capitalismo Moderno – Um estudo da produção mecanizada*. Na edição brasileira. Um dos aspectos interessantes da obra para o tema desta tese reside nas observações importantes sobre as relações entre as invenções e as condições em que se produz o desenvolvimento tecnológico. (p. 95).

¹⁹⁷ Lido com a preocupação de identificar como o autor trata do papel das comunicações no capitalismo no início do século XX, o livro de Hobson é quase um jogo de esconde-esconde no qual o tema some logo depois de mencionado, quando tudo faria supor que seria desenvolvido. São numerosos os casos desse tipo nos capítulos VIII (Trustes e Cartéis), IX (Poderes Econômicos do Truste) e X (O Financiamento). Por exemplo: *O internacionalismo econômico é o elemento precursor e moderador do internacionalismo político, cujas bases estão materializadas no sistema postal comum, numa organização estatal ou semi-estatal de ferrovias, de rotas de navegação, de serviços bancários e telegráficos, assim como no exercício progressivo do amparo público aos investimentos estrangeiros*. HOBSON (1996) p. 238.

¹⁹⁸ TAVARES, Maria da Conceição. In Apresentação a HOBSON (1996) p. 6.

¹⁹⁹ HOBSON (1996) p. 308.

Unidos se havia estabelecido um *modus vivendi* entre a atividade privada e o *interesse público* mediado pela regulação estatal. É importante registrar, entretanto, que sob esse aspecto, Hobson antecipou abordagens que diversos economistas só fariam décadas mais tarde, ao tratarem de questões como o papel anticíclico dos investimentos públicos, a concorrência imperfeita e os monopólios naturais, os ganhos de escala e escopo das grandes firmas capitalistas, etc.

É importante notar, entretanto, que dizer que nos Estados Unidos se havia estabelecido um *modus vivendi* entre a atividade privada e o *interesse público* mediado pela regulação estatal de forma alguma significa afirmar que o Estado não atuasse em defesa dos interesses privados. Como indica Schwoch ao comparar o grau de intervenção do governo norte-americano em favor da *Amazon Wireless*, no Brasil (ver Capítulo 3), com a ação muito mais efetiva na América Central em favor da *United Fruit*:

*The State Department had begun a vast reorganization in 1890, designed for efficiency in promoting American business overseas. Part of this reorganization included a slowly growing recognition of the importance of controlling the means of global communications as a key element in both domestic and global economic expansion*²⁰⁰.

Ao final do século XIX, a telegrafia deixara de ser uma atividade isolada, um serviço entre outros, e se tornara uma indústria, no sentido amplo da palavra com tantas implicações que assumiu um papel central na disputa interimperialista. Como principal potência mundial, a Grã Bretanha adquirira, como indicado no capítulo anterior, tal predomínio que a quase obsessão das décadas de 1870/80 com a segurança de sua rede de comunicações (no sentido de não depender de linhas em território estrangeiro, por exemplo) deu lugar à constatação de que esse era um problema maior para seus eventuais inimigos, do que para ela própria²⁰¹.

A hegemonia britânica nas telecomunicações – a despeito de suas contradições internas – estava indissociavelmente ligada, numa relação simbiótica, à hegemonia geopolítica, econômica e financeira da Grã Bretanha. Entretanto, além disso, envolvia uma outra dimensão hegemônica, menos explícita na bibliografia a respeito, que ao surgir com o telégrafo de longa distância, introduziu um elemento chave de importância crescente na evolução posterior das

²⁰⁰ SCHWOCH (1990) p. 25.

²⁰¹ No caso dos países europeus, em particular França e Alemanha, a questão foi enfrentada sob a forma de um arranjo que combinava o monopólio estatal em território nacional com o apoio à atuação de empresas privadas nacionais na telegrafia internacional. O caráter supostamente independente dessas empresas permitia-lhes operar cabos telegráficos em outros países, inclusive aliados britânicos como Argentina e Brasil, minimizando os atritos diplomáticos.

telecomunicações: a complexidade tecnológica e industrial do setor e a exigência de elevada capitalização das empresas do setor.

Não é por acaso que a partir da telegrafia internacional de longo alcance junto com a crescente complexidade tecnológica, verticalização e concentração de capital organizam-se complexos empresariais com empresas controladoras e controladas, muitas vezes constituídas para contornar dificuldades de ordem geopolítica. É sobre essa possibilidade/necessidade que empresas de âmbito transnacional atravessariam o século XX, atuando no setor de telecomunicações como *Eastern* (posteriormente *Cable & Wireless*), *Western*, *Siemens*, *AT&T* e *Marconi*.

Como mencionado com algum detalhe anteriormente, os principais ramos das tecnologias de telecomunicações foram fruto de invenções ou descobertas de pesquisadores individuais, embora isso não tenha sido resultado de atividades isoladas nem fruto da genialidade singular, como tende a afirmar certa perspectiva historiográfica. Se é verdade que Chappe, Morse, Bell e Marconi, por exemplo, foram reconhecidos como os responsáveis pelo telégrafo óptico, pelo telégrafo elétrico, pelo telefone e pela radiotelegrafia, o desenvolvimento dessas modalidades de telecomunicações envolveu o trabalho menos espetacular de numerosos cientistas e técnicos, raramente reconhecidos popularmente.

Em muitos casos, o trabalho de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) foi realizado nos laboratórios das empresas já estabelecidas que registravam em seu nome as respectivas patentes, ou quando fruto do trabalho individual de pesquisadores independentes eram adquiridas pelas empresas – entre as quais as mencionadas anteriormente – que assim obtinham os ganhos decorrentes das inovações ao mesmo tempo em que as utilizavam como vantagens competitivas, o que contribuiu para intensificar a oligopolização do setor²⁰².

A “internalização” das atividades de P&D pelas empresas líderes dos diversos segmentos econômicos se tornaria uma banalidade na segunda metade do século XX, sendo que a partir do esforço de guerra empreendido por ocasião da Segunda Guerra Mundial o processo foi ampliado e reforçado pelo apoio dos governos que passaram a financiar com recursos públicos as atividades de pesquisa básica realizadas principalmente pelas universidades e as de Pesquisa e Desenvolvimento desenvolvidas geralmente em laboratórios privados vinculados a empresas.

²⁰² Um minucioso relato do desenvolvimento das diversas tecnologias de comunicação pode ser encontrado em HUURDEMAN (2003). Para detalhes sobre o mesmo processo, mas já no que se refere à indústria eletrônica, no século XX, ver CHANDLER (2002).

O papel das telecomunicações na I Guerra Mundial tornaria claro que não bastava deter o controle sobre as redes de cabos telegráficos e sobre as instalações de radiotelegrafia. As inovações obtidas com a Pesquisa de Desenvolvimento na área de telecomunicações e a capacidade industrial para produzir os equipamentos necessários haviam se tornado igualmente indispensáveis. Em pouco tempo a nacionalização (no sentido de controle nacional, ainda que não estatal) dessas atividades seria uma das preocupações estratégicas dos principais países industrializados. A sorte das empresas Marconi na Grã Bretanha e nos Estados Unidos (ver Capítulo 1) é prova incontestável disso.

2.10 – UM LONGO CONSENSO ROBUSTECIDO POR KEYNES

No que se refere às telecomunicações nacionais, o pensamento econômico posterior a Marshall e a Marx não tinha muito a dizer, pelo menos até o final do século XX. A polarização epistemológica entre os seguidores de ambos, apesar de irreconciliável sob virtualmente todos os aspectos, era inerte em relação às telecomunicações. Não se traduziam em abordagens diferentes – pelo menos no curto prazo – da questão já que, a partir da Grã Bretanha e da Europa continental, o modelo estatal se difundiu por outros continentes sob a forma de serviço público, prestado pelos entes estatais de correios (os *PTT* sigla idêntica em inglês, francês e alemão para Correios, Telégrafos e Telefones), ou menos freqüentemente por organismos *ad hoc*, com a mencionada notável exceção dos Estados Unidos.

O modelo de telecomunicações consolidado como serviço público em quase todo o mundo e como monopólio protegido nos Estados Unidos sobreviveria a duas guerras mundiais e à mais profunda e prolongada crise econômica da história. Em suas características essenciais, não foi afetado pela evolução do pensamento econômico por cerca de um século.

Mais uma vez, cabe ressaltar que escapa aos objetivos desta tese percorrer a evolução do pensamento econômico. Não há razão, por isso, para abordar autores e teorias que, embora relevantes sob os mais variados aspectos, não afetaram o modelo de telecomunicações vigente durante quase todo o século XX.

Assim, a questão dos monopólios – que segundo Galbraith²⁰³ foi o problema que mais atraiu a atenção dos economistas, excetuando-se a discussão sobre política fiscal e emprego –, afetou as políticas relativas à ação do estado e à organização produtiva das principais economias, mas era neutra em relação às telecomunicações (salvo no que diz respeito aos EUA, como se comenta em outra seção deste capítulo).

Algo semelhante se pode dizer a respeito da Teoria do Bem-Estar, que do ponto de vista econômico se difundiu a partir dos trabalhos de Lerner e Hicks a partir da década de 1920, conforme Hunter²⁰⁴ ou ainda com a teoria da concorrência e da destruição criativa no capitalismo, de Schumpeter²⁰⁵. Tanto a Teoria do Bem-Estar quanto as diferentes abordagens a respeito da concorrência e do papel da destruição criativa no funcionamento e desenvolvimento do capitalismo deram respostas consistentes e duradouras a graves

²⁰³ GALBRAITH (1948).

²⁰⁴ HUNTER (1966).

²⁰⁵ SCHUMPETER (1947).

problemas teóricos e influenciaram as políticas econômicas de inúmeros governos, mas não alteraram a ação dos Estados no tocante às telecomunicações.

Com relação a Keynes, ocorre algo diferente, a despeito dele jamais ter abordado a questão das telecomunicações. Seu nome e suas elaborações teóricas fizeram dele o economista mais influente do século XX, uma influência que contribuiu para que os sistemas nacionais de telecomunicações mantivessem a estrutura que haviam adquirido antes da publicação de seu trabalho mais importante e que, ao ser abandonada em favor do ressurgimento liberal, foi acompanhada de uma profunda reestruturação das telecomunicações em escala mundial.

John Maynard Keynes (1883-1946) foi o mais importante economista do século XX, não por sua longevidade e sim pela influência que suas idéias exerceram sobre as políticas econômicas nacionais durante as quase três décadas de prosperidade geral que sucederam à Segunda Guerra Mundial. Muitos de seus trabalhos não tinham pretensões teóricas no sentido estrito do termo, embora ele dominasse a teoria econômica. Eram escritos voltados para a solução de problemas práticos. Paradoxalmente, dois dentre seus três trabalhos mais importantes não tiveram aplicação, apesar de indispensáveis à compreensão da conjuntura econômica a que se referiam. Trata-se de *The Economic Consequences of the Peace* [As Conseqüências Econômicas da Paz]²⁰⁶, no qual adverte para as graves conseqüências do Tratado de Paz de Versalhes, após a Primeira Guerra Mundial, e o chamado *Plano Keynes* (*Proposals for an International Clearing Union*), preparado como proposta britânica à Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em Bretton Woods (EUA) em 1944, com o objetivo de estabelecer mecanismos que viabilizassem relações econômicas internacionais estáveis no pós-guerra²⁰⁷. Ao conteúdo desses textos serão feitas referências adiante. A obra mais importante de Keynes, entretanto, é *The General Theory of Employment, Interest and Money* [Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda], publicado em 1936²⁰⁸.

A denúncia/advertência que permeia *The Economic Consequences...* não perdeu seu vigor lógico e mesmo sua intensidade moral com o passar das décadas. No que se refere ao tema desta tese, entretanto, chega a ser surpreendente o fato de que Keynes tenha tratado com algum detalhe da questão das expropriações dos meios de transporte alemães (em particular da

²⁰⁶ KEYNES (2002). Esse texto, redigido em 1919, foi complementado por *Nouvelles considérations sur les conséquences de la paix (A Revision of the Treaty) (1921)* – não relevante para os propósitos desta tese. KEYNES (1922).

²⁰⁷ Para uma visão geral sobre o *Plano Keynes* e o contexto em que foi discutido, ver FERNANDES (1991).

²⁰⁸ KEYNES (1964).

frota naval e dos equipamentos ferroviários), mas virtualmente não se refira à rede de telecomunicações. Não era um tema sem importância.

O próprio desenrolar da guerra tinha colocado em destaque a importância estratégica que as telecomunicações haviam adquirido ao longo da segunda metade do século XIX, inclusive no controle do fluxo de notícias e de informações de todo o tipo. Ao se iniciar o conflito, a Alemanha contava com uma importante indústria de equipamentos e com uma rede de cabos e de radiotelegrafia expressivas e do ponto de vista estritamente militar, a própria I Guerra Mundial havia evidenciado isso, como descrito no capítulo anterior. O fato de que Marconi, o cientista-empresário que então dominava a radiotelegrafia mundial, participasse das negociações do Tratado de Versalhes como membro técnico da delegação italiana – assim como Keynes o fez na condição de assessor econômico da delegação britânica –, é um indicador de que não se tratava de um assunto menor. De mais a mais, desde o início da guerra os aliados haviam tratado de inviabilizar as telecomunicações alemãs, sempre que possível sem destruir completamente sua infra-estrutura. Tanto assim que, o equipamento remanescente foi considerado espólio de guerra e distribuído definitivamente entre os aliados nos termos do Tratado, conforme Kennedy²⁰⁹.

Com *The General Theory...* Keynes assegurou um lugar de honra na história do pensamento econômico, sucedendo a Marshall e colocando-se na posição de alternativa teórica capitalista a Marx. Nesse livro, ele desloca o foco das relações econômicas da oferta para a demanda, refutando o dogma estabelecido por Say e reiterado por toda a teoria econômica não-marxista até meados da década de 1930. Ao propor sua “revolução teórica”, Keynes faria muito mais do que inverter os termos de uma equação. Refutaria princípios consagrados dos economistas clássicos e neoclássicos como a teoria quantitativa da moeda, o livre mercado como único terreno legítimo para as operações econômicas, a não intervenção do Estado nas atividades econômicas e o entendimento do desemprego como algo mais do que uma opção dos trabalhadores com base num cálculo marginalista²¹⁰.

Em *The General Theory...*, Keynes não trata das comunicações – a palavra, assim como “telégrafo”, “radiotelegrafia” ou “telefone” e suas derivadas não são citadas em nenhum momento –, mas é fácil perceber que sua teoria indiretamente endossava a concepção das

²⁰⁹ ...the German cables, like their colonies, were divided amongst the victorious allies in the Versailles settlement. afirma Kennedy no corpo de seu artigo, acrescentando detalhes numa nota de rodapé: Britain obtained one of Germany's North Atlantic cables, France the other. The French also obtained the German line to South America, while the Pacific cable was divided between the Americans and the Japanese. KENNEDY (1971) p. 752.

²¹⁰ Para um relato sobre o extraordinário impacto causado pela publicação da *The General Theory...*, ver: SAMUELSON (1946).

telecomunicações como serviço público, legitimando a ação do estado, no mínimo como regulador das *utilities*, como se denominam, em inglês, os serviços públicos de abastecimento de água, energia, comunicações e transportes. Ao contribuir para o entendimento das causas e principalmente das conseqüências da crise de 1929, Keynes não apenas forneceu suas razões pelas quais as atividades de serviço público não deveriam estar subordinadas ao livre jogo dos mercados, mas também apontou, do ponto de vista teórico, expôs as implicações da expansão descontrolada dos mercados de títulos e valores, fenômeno que se tornaria inextrincavelmente ligado às telecomunicações cerca de 50 anos mais tarde.

O que *The General Theory...* significou teoricamente no âmbito das economias nacionais, o *Plano Keynes* – a proposta apresentada por Keynes na Conferência de Bretton Woods, em 1944 – significaria em termos de ação prática para o ordenamento das relações financeiras (e em decorrência disso, econômicas), internacionais. Como sintetizou Belluzzo:

Essencialmente, a reforma monetária que Keynes apresentou nos estertores da Segunda Guerra Mundial foi a seguinte: o dinheiro internacional seria simplesmente uma moeda de conta, ou seja, os países trocariam mercadoria por mercadoria e o dinheiro seria simplesmente uma moeda de cálculo. Os déficits e superávits seriam escriturados nas contas da Clearing Union. Os países superavitários seriam estimulados a aumentar suas importações e obrigados, com taxas de juros módicas, a financiar os déficits dos demais. Os países sistematicamente deficitários estariam sujeitos a processos de ajustamento comandados pela Clearing Union.

Keynes pretendia impedir os movimentos de capitais de curto prazo. Estava convencido de que o dinheiro internacional, pela experiência dos anos 20, tinha de ser administrado publicamente; não seria prudente deixar aos mercados a tarefa de prover liquidez e regular o ajustamento dos países que porventura tivessem um déficit na balança de pagamentos²¹¹.

Uma revisão bibliográfica mais abrangente do que a restrita aos três textos mencionados anteriormente (além daqueles nos quais Keynes comenta a obra de economistas anteriores, como Jevons e Marshall) revela que embora *The General Theory...* represente uma ruptura de Keynes com sua “consciência anterior”, como diria Marx, é possível perceber que alguns elementos que dariam robustez às teses que defenderia até sua morte em 1946 eram anteriores a essa obra. Ao mesmo tempo, é preciso evitar cair no senso comum entre diletantes no sentido de ver em Keynes como um crítico do capitalismo, próximo à social-democracia moderada²¹² ou como o inspirador do *New Deal*, de Roosevelt – que como nota

²¹¹ BELLUZZO (2006).

²¹² Deveria bastar como esclarecimento a esse respeito a leitura do capítulo 24 de *The General Theory...: Notas sobre a filosofia social*, no qual com o humor habitual deixa explícita sua identificação com o capitalismo em

apropriadamente Steiner, não era um plano econômico tal como os conhecemos hoje²¹³ – e do intervencionismo estatal na economia de um modo geral²¹⁴.

Apesar da profundidade da depressão que se seguiu ao *Crash* da Bolsa de Nova York, em 1929, e do fracasso das políticas econômicas ortodoxas aplicadas no seu enfrentamento inicial, os defensores da teoria clássica nos meios acadêmicos, nos governos e principalmente nos meios financeiros não se renderam. No máximo, aceitavam intervenções emergenciais. Era a posição do então presidente Hoover (empossado em 04 de março de 1929), que até o final de seu mandato, quatro anos mais tarde, manteve a crença de que o livre jogo do mercado propiciaria a retomada econômica e quando levado a autorizar alguma intervenção governamental direta, isso parecia torná-lo menos feliz²¹⁵.

A crise econômica de 1929, portanto, colocou em xeque a frágil tentativa de restabelecer o livre-cambismo nas relações internacionais e o primado da economia neoclássica como referência fundamental das políticas econômicas nacionais em todo o mundo. Nem mesmo a mais profunda recessão da história do capitalismo havia sido suficiente para, tal como

comentários como o seguinte: *Por meu lado, creio haver justificação social e psicológica para apreciáveis desigualdades nos rendimentos e na riqueza, embora não para as grandes disparidades existentes na atualidade. Existem valiosas atividades humanas que, para darem todos os seus frutos, reclamam o estímulo do lucro e a atmosfera da propriedade privada da riqueza. Além disso, a possibilidade de ganhar dinheiro e de fazer fortuna pode orientar certas inclinações perigosas da natureza humana para caminhos onde elas se tornem relativamente inofensivas. Não se satisfazendo desse modo, essas inclinações podem buscar um desafogo na crueldade, na desenfreada ambição de poder e de autoridade e ainda noutras formas de engrandecimento pessoal. É preferível que um homem tire o seu saldo no banco do que os seus concidadãos.* KEYNES (1964) p. 352/3.

²¹³ O denominado *New Deal* de Franklin Roosevelt não era um programa de um único fim. Refletia e influenciava diversas alterações da inteira vida econômica da América. Os programas individuais empreendidos pelo *New Deal* não revelaram propriamente o significado real do *New Deal*. São de preferência as forças que lhe dão forma, os conceitos e postulados que lhe dão iniciativa e seus impactos na inteira ordem social que determinam sua importância fundamental. STEINER (1956) p. 170. A primeira referência oficial a *New Deal* foi feita por Roosevelt em seu discurso de aceitação da candidatura à presidência pelo Partido Democrata, na Convenção realizada em Chicago, entre 27 de junho e 02 de julho de 1932. Em seu pronunciamento ele disse: *I pledge you, I pledge myself, a new deal for the American people..* UNIVERSITY OF VIRGINIA (s.d.).

²¹⁴ Pode-se mesmo dizer que a intervenção do Estado a fim de reverter a crise, antes mesmo da publicação de *The General Theory...* se dava em lugares tão distantes de Washington como o Rio de Janeiro, e com intensidade notável. Em 1931, o Governo Provisório, presidido por Getúlio Vargas estava dividido entre as alternativas para enfrentar a crise. Ortodoxo, o ministro da Fazenda, José Maria Whitaker defendia que os recursos que devido ao *Terceiro Funding* – um empréstimo pelo qual a dívida seria consolidada e reestruturada, deixassem de ser remetidos aos credores durante reescalonamento deveriam ser esterilizados a fim de garantir a retomada posterior dos pagamentos. Em oposição a ele, outra facção do governo, liderada pelo ministro da Justiça Osvaldo Aranha, sustentava que o dinheiro deveria ser usado em obras públicas. Dias mais tarde da discussão do assunto pelo Gabinete, em 16 de novembro Whitaker foi substituído no cargo por Aranha. Ao longo dos cerca de 15 anos do primeiro governo Vargas, muitas medidas – com Souza Costa como Ministro da Fazenda, a partir de 1934 – foram claramente inspiradas em iniciativas do *New Deal*. MÜLLER (s.d.).

²¹⁵ STEINER (1956) p. 174. Esse autor sustenta, entretanto, que tais medidas acabaram aproximando as medidas de Hoover das que caracterizariam o *New Deal*: *Algumas das medidas principais adotadas pelo Presidente Hoover constituíram, de fato, um rompimento decisivo com a tradição do laissez-faire. Tais medidas foram a National Credit Corporation em 1931, a Reconstruction Finance Corporation em 1932, sua moratória das dívidas internacionais, e os poderes ao Home Loan Bank System para descontar as primeiras hipotecas, para aliviar os imóveis e as associações de crédito.* STEINER (1956) p. 174/5.

sustentavam os neoclássicos, desencadear um novo ciclo econômico. De acordo com essa corrente, a crise era a decorrência natural dos desajustes acumulados durante o período de expansão anterior. Com a recessão, o mercado se encarregaria de promover os ajustes necessários e restabeleceria o equilíbrio que propiciaria um novo ciclo de expansão. Essa crise, entretanto, era mais profunda que as anteriores, não dava sinais de que seu fim estivesse próximo e não havia alternativa teórica a não ser o marxismo.

Conforme Steiner, nos Estados Unidos...

A renda nacional caiu de \$ 83 bilhões em 1929 para o absurdamente baixo total de \$ 40 bilhões em 1932... A renda agrícola caiu de \$ 12 bilhões em 1929 – que não foi um ano próspero para os agricultores – para \$ 5,3 bilhões em 1932. Os lucros das corporações (antes dos impostos) desceram de \$ 9,8 bilhões para \$ 3 bilhões durante o mesmo período.

Um dos dados mais significativos do declínio é o do desemprego. Este aumentou rapidamente depois de 1929 e atingiu provavelmente o clímax em março de 1933, na época em que o Presidente Roosevelt assumiu o poder. Nunca foram reunidos dados exatos, mas estimativas dignas de crédito consignam o número de desempregados nessa época em cerca de 15 milhões em uma população obreira entre 45 milhões e 50 milhões de pessoas²¹⁶.

Roosevelt tomou posse em 04 de março de 1933 e nos dias seguintes encaminhou ao Congresso uma série de medidas que, aprovadas em cem dias, representaram a mais ampla intervenção governamental na economia dos Estados Unidos em tempos de paz. O ritmo prosseguiu intenso durante praticamente todo o seu primeiro mandato, encerrado em 20 de janeiro de 1937. Entre as medidas então adotadas estava a criação ou o aumento dos poderes das Agências Federais, tanto reguladoras quanto executivas. É o caso da *Federal Communications Commission (FCC)*, criada em 1934.

No caso da *FCC*, entretanto, seria equivocado ver sua criação como uma iniciativa com o objetivo de regular as telecomunicações, restringindo o poder monopolista das empresas do setor, notadamente a *Western* e o *Sistema Bell* (ver Capítulo 1). Isso de fato ocorreria mais tarde, ainda que com intensidade incomparavelmente menor do que a realizada em outros setores. A razão imediata da criação da agência foi a necessidade de melhorar a administração do espectro radioelétrico – então foco da ofensiva das emissoras comerciais.

A razão principal foi melhorar a coordenação da ação regulatória nessa área e propor legislação adicional para a legislatura seguinte²¹⁷, tanto que o *Communications Act* e a

²¹⁶ STEINER (1956) p. 171.

²¹⁷ Em sua mensagem ao Congresso propondo a criação da *FCC*, Roosevelt argumenta sentia que para a transparência e efetividade das relações entre o Governo Federal e certos serviços conhecidos como *utilities* essa relação deveria ser dividida em três campos: transportes, energia e comunicações. No entanto, enquanto os problemas dos transportes eram da alçada da *Interstate Commerce Commission* e os de energia da *Federal*

instituição da *FCC* não aparecem como medidas integrantes do *New Deal* em cronologias como a da *University of Virginia*²¹⁸, ao passo que iniciativas relativas como a criação da *Rural Electrification Administration* e a assinatura do *Public Utilities Act* aumentando os poderes de outras agências, mais de um ano mais tarde, são mencionadas²¹⁹.

A maior parte das medidas já mencionadas do *New Deal* foi tomada antes da publicação de *The General Theory* e, embora Keynes tivesse conhecimento do que ocorria nos Estados Unidos, só teve informação detalhada a partir da visita que fez ao país, em maio-junho de 1934²²⁰, mais de um ano depois da posse de Roosevelt, numa época em que ele ainda deixava claro que só admitia gastos do governo como medidas de estímulo à recuperação econômica em caráter extraordinário²²¹.

É por isso que se pode dizer que “Keynes ainda não era “keynesiano” quando o *New Deal* já se encontrava em “velocidade de cruzeiro”. E ao mesmo tempo afirmar que o keynesianismo se tornaria a corrente teórica dominante durante o longo período de expansão (intercalado por recessões menores) registrado entre o final da II Guerra Mundial e a década de 1970. Não é de estranhar, portanto, que em seu capítulo sobre Keynes, Heilbroner sustente que:

*Assim, quando The General Theory apareceu, em 1936, o que oferecia era não tanto um programa novo e radical, porém mais uma defesa de um curso de ação que já tinha sido aplicado. Uma defesa e uma explicação. The General Theory dizia que a catástrofe que atingira a América e, realmente, todo o mundo ocidental, era apenas a consequência da falta de investimentos suficientes por parte dos empresários. E que, portanto, o remédio era perfeitamente lógico: se as empresas não podiam se expandir, o governo devia tomar a tarefa para si*²²².

Com efeito, em *The General Theory...*, Keynes defendia que a única forma de reativar a economia em depressão seria o Estado realizar investimentos com o objetivo de estimular a demanda agregada e assim, “puxar” os investimentos privados que diante da crise tivessem se refugiado na liquidez. A essa intervenção estatal ele denominou *socialização do investimento*,

Power Commission, não havia uma agência única para tratar das questões relativas às comunicações o que fazia com que o Congresso atribuísse algumas funções à *Interstate Commerce Commission* e outras à agência “conhecida como *Federal Radio Commission*”. Diante disso, ele recomendava que o Congresso criasse uma nova agência, a ser conhecida como *Federal Communications Commission*, que assumiria as atribuições até então repartidas entre as duas agências mencionadas. “Adicionalmente”, ao novo órgão seria conferido o poder para investigar e estudar o negócio das companhias existentes e recomendar ao Congresso a legislação adicional “na próxima sessão”. FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (s.d. - b).

²¹⁸ UNIVERSITY OF VIRGINIA (s.d.)

²¹⁹ UNIVERSITY OF VIRGINIA (s.d.).

²²⁰ A data foi escolhida por Keynes não por seu interesse pelo *New Deal*, mas porque a Universidade de Columbia decidira conferir-lhe um título honorário. KENT (2005).

²²¹ Carta ao *The New York Times* de 10-06-1934, apud. HEILBRONER (1996) p. 256.

²²² HEILBRONER (1996) p. 255.

que no seu entender deveria se concentrar em áreas que por várias razões, entre as quais o próprio montante do investimento necessário e o lento retorno, normalmente não atraíam capitais privados, tais como obras de infra-estrutura, habitação popular e em áreas que ao mesmo tempo melhorassem a qualidade de vida e contribuíssem para o desempenho produtivo, como educação e saúde. Isso tudo combinado com uma política fiscal e monetária:

No que concerne à propensão a consumir, o Estado terá de exercer sobre ela uma influência orientadora através do seu sistema de impostos, fixando a taxa de juros e talvez ainda por outros meios... Creio, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno-emprego, o que não implica a necessidade de excluir os compromissos e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um socialismo de Estado envolvendo a maior parte da vida econômica da comunidade²²³.

Uma análise mais cuidadosa da situação dos Estados Unidos e das propostas contidas em *The General Theory...* permite constatar que, se é verdade que alguns princípios de política econômica anticíclica e certas medidas preconizadas por Keynes já faziam parte do *New Deal*, estas estavam longe da articulação e da profundidade propostas por ele antes mesmo de dar às suas teses a consistência que adquiriram nessa obra, como deixou claro numa dura carta aberta ao presidente Roosevelt, escrita já em dezembro de 1933²²⁴. O montante dos gastos governamentais, por exemplo, estavam muito abaixo do que ele sugeria.

Heilbroner nota que mesmo com Roosevelt o gasto total do governo não aumentou significativamente, ficando *no patamar dos US\$ 10 bilhões de 1929 a 1933, subiu para US\$ 12 bilhões, US\$ 13 bilhões e então US\$ 15 bilhões em 1936*. Houve uma retomada dos investimentos privados que chegaram a US\$ 10 bilhões em 1936, mas isso não era suficiente para que a produção e o nível de emprego voltassem aos níveis de antes da crise. Isso só ocorreria com a II Guerra Mundial, quando os gastos do governo chegaram a US\$ 103 bilhões²²⁵.

No que diz respeito às telecomunicações, a substituição das políticas econômicas liberais e não-intervencionistas pelo ativismo governamental e pelo keynesianismo não teve grande impacto, pois como descrito no capítulo anterior e analisado anteriormente neste, na maior parte do mundo desenvolvido de então os sistemas nacionais de telecomunicações já eram estatais ou

²²³ KEYNES (1964) p. 356.

²²⁴ KEYNES (1933 b).

²²⁵ HEILBRONER (1996) p. 256/7. Segundo Steiner, *O total das despesas federais do ano fiscal de 1933 ao ano fiscal de 1939 subiu a cerca de \$ 50 bilhões. A despesa anual média foi a cerca de \$ 7 bilhões. Isso comparado com uma despesa anual média no período de 1925-1933 de \$ 3,4 bilhões*. STEINER (1956) p. 197.

monopólio privado regulado, no caso dos Estados Unidos. Sob esse aspecto, o traço distintivo do período foi o incremento dos gastos governamentais no setor, em particular mediante o financiamento da pesquisa e da produção pelas empresas privadas de equipamentos com fins militares.

Pode-se dizer que as argutas observações de Keynes – nas já mencionadas *The Economic Consequences of the Peace* (publicada originalmente em 1919), em *National Self-Sufficiency* (ensaio publicado originalmente em 1933, no qual atacava um dos pilares do *laissez-faire*, o livre comércio internacional), e em parte na *The General Theory...* foram ignoradas ou não receberam a devida atenção até às vésperas da II Guerra Mundial, quando em alguma medida foram “recrutadas” e incorporada à mobilização geral.

Ao final do conflito, entretanto, a situação era bem diferente. As advertências de 1919 não foram consideradas e isso contribuiu para a ascensão do nazi-fascismo e para a afirmação do comunismo soviético como alternativa ao capitalismo. Os riscos da manutenção do Padrão Ouro, da insistência no livre comércio internacional da não-intervenção governamental e da absoluta liberdade dos mercados estavam evidentes. A alternativa ao keynesianismo era o socialismo. A Guerra Fria que se iniciava era também entre sistemas econômicos.

Há mais de 60 anos do final da II Guerra Mundial e há quase dez do colapso da União Soviética e seus aliados, a visão do keynesianismo como tábuas de salvação do capitalismo pode parecer fantasiosa. A literatura da época indica o contrário.

A doutrina de Keynes não constituía pretexto para uma nova sociedade segundo as linhas socialistas. No fundo, era um ataque a um dos maiores problemas da sociedade moderna por meio de armas imaginadas, não para remodelar essa sociedade, mas para preservá-la. Se aplicado vigorosamente, o programa de Keynes era sem dúvida conservador [se] alteraria de fato a estrutura da sociedade é uma questão sujeita a debate. Porém Keynes como Roosevelt, argumentava validamente que a tolerância da massa de desempregados e uma economia falha em produzir as mercadorias e os serviços de que era capaz, dificilmente poderia, de modo geral, continuar. O preço de novas aproximações com o problema social, particularmente aproximações que envolviam a ajuda do governo para resolver os problemas, podia ser muito menor que o preço que a sociedade pagaria se insistisse na adesão rigorosa aos velhos métodos que importavam na abstenção do governo em relação aos processos econômicos²²⁶.

²²⁶ STEINER (1956) p. 203. Mais curiosa ainda para os brasileiros de final do século XX é a seguinte crítica a Keynes de um então ex-seminarista marxista: *Espero que encontres argumentos suficientes para provar a tese de que afinal de contas o Keynes não é mais que um socialistazinho revisionista à la Bernstein ou mesmo à la Kautsky. Espero que os ossos de Marx não se virem no túmulo. Porque o Keynes quer no fundo é um capitalismo bem comportado. Sem a epilepsia cíclica. Ao passo que o velho Marx quer muito mais que a eutanásia do ‘rentier’. Quer a eliminação do ‘factory owner’ em favor do ‘State Manager’. Tanto Keynes (no plano econômico) como Roosevelt (no plano político) prestaram à evolução socialista um enorme desserviço, a saber, o azeiteamento da máquina capitalista. Voilà le hic...* Essa passagem é de uma carta de Roberto Campos (sic) a

Com a destruição causada pela guerra, as dificuldades da reconversão das economias, inclusive no tocante às empresas em dificuldades e ao risco de desemprego em massa, a ação do Estado, em particular na Europa Ocidental foi levada além do preconizado por Keynes. Já não se tratava de aceitar medidas como orçamentos deficitários para financiar a “socialização dos investimentos”, mas de criar o que viria a ser conhecido como *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social) e mesmo de ir muito além das teses keynesianas. A nacionalização, entendida no sentido da estatização seletiva de empresas e atividades econômicas tornou-se aceita como medida “liberal” por oposição à “coletivização soviética”.

*Broadly speaking supporters of nationalization may be divided into two schools of thought – conveniently described as socialist and liberal respectively. To the former, nationalization is a matter of principle (i.e., there can be no argument on the merits of particular cases) and their whole approach is dominated by vague but sweeping notions of social welfare. To the latter, nationalization is a matter of expediency (i.e., each case having to be argued strictly on its merits) and their whole approach is dominated by fairly precise notions of economic efficiency*²²⁷.

Hoje somos todos keynesianos. Essa frase, geralmente atribuída ao ex-presidente norte-americano Richard Nixon, até pelos equívocos que a cercam, reflete o grau de influência que as idéias de Keynes atingiram após a II Guerra Mundial²²⁸. Com efeito, se Keynes chegou a ser

Santiago Fernandes (ambos membros da delegação brasileira à Conferência de Bretton Woods, em 1944) de 17/10/1949 in FERNANDES (1991) p. 94.

²²⁷ BEACHAM (1950) p. 550. Àquela altura, a experiência dos cinco anos transcorridos desde o final da Guerra levava o mesmo autor a concluir que *Clearly the post-1945 nationalization acts in Great Britain cannot be regarded unequivocally as milestones on the road to a socialist new Jerusalem. They are in fact compounded of an odd mixture of socialist theory, liberal expediency and political empiricism. On the one hand, they are expected to pursue such socialist objectives as may seem to the minister to be summed up in the term "public interest," to be good employers and to avoid profit making. On the other hand, by virtue of their administrative autonomy, they are expected to show all the freedom and flexibility of private enterprise, to be efficient, to accept free collective bargaining, and avoid losses.* BEACHAM (1950) p. 557/8. Com diferenças pouco relevantes, esse era o sentido geral das análises sobre as nacionalizações/estatizações nos aproximadamente dez anos que se seguiram à II Guerra Mundial. A partir de então, esse tipo de intervenção estatal passa a ser contestado com intensidade crescente, sem impedir que sigam ocorrendo com períodos de intensificação ou abrandamento (sem reversão em larga escala), ao sabor da alternância nos governos dos partidos – trabalhista e conservador no caso britânico. Zahariadis, num estudo comparativo de 1999, indica que a tendência de nacionalizar/estatizar empresas é mais freqüente nos períodos de... *domestic stagnation and decline, when an industry is in trouble and when the need for intervention is most obvious. Private industry invites the government to prevent bankruptcy and to assist in the restoration of financial health and profit. Such intervention is likely to take several forms, from outright nationalization to production subsidies, trade protection, and public procurement. Because nationalization is the most drastic, significant, and controversial form of intervention, it is most likely when need for intervention is greatest, that is, when demand is weak, profits are drying up, and investment funds from private sources can not be found.* ZAHARIADIS (1999). P. 449/50.

²²⁸ A frase é atribuída a Nixon pelas mais diversas fontes em contextos totalmente diferentes. O economista Robert Reich, ministro do presidente Bill Clinton, num artigo sobre Keynes para a série da revista Time sobre as 100 maiores personalidades do século XX, em março de 1999, reproduziu-a sem situá-la cronologicamente.

reconhecido como o economista mais influente do século XX mesmo por aqueles que dele discordavam, isso se deve esse consenso que atingiu seu ápice no final da década de 1960. *Toda unanimidade é burra*, diz o aforismo atribuído a Nelson Rodrigues. No caso de Keynes, não seria burra, mas efêmera.

No início da década de 1970, dificilmente Keynes reconheceria a paternidade em relação à política econômica de muitos países cujos governos diziam segui-lo. O financiamento de investimentos públicos por meio de déficits orçamentários, que ele propunha como tratamento em casos de emergência, em muitos casos se tornara medicação de uso continuado, quando não convertido em anabolizante econômico. Ser keynesiano passou a ser sinônimo de complacência com o desequilíbrio fiscal, o que o esperto Nixon, complacente também no plano da moralidade pública, tomou em sua defesa. Sob esse aspecto, se vivo e interpretando o que escreveu até 1946, Keynes provavelmente de declararia não-keynesiano. Os monetaristas, entretanto, levaram isso ao extremo, realçando uma suposta fidelidade final de Keynes à Teoria Quantitativa da Moeda, a fim de encurralar teoricamente os responsáveis pelas políticas econômicas menos restritivas.

REICH (1999). Geralmente as referências são como as do Glossário de termos econômicos de Matthew Bishop, publicado originalmente pela revista britânica *The Economist*, segundo o qual, a frase foi pronunciada em 1971 – BISHOP (2005) –, como justificativa para a decisão de abandonar os compromissos de *Bretton Woods* e a conversibilidade do dólar em ouro. Curiosamente, na pesquisa para esta tese não foi possível localizar referência mais precisa para a declaração atribuída a Nixon. Em compensação, no site da revista *Time* na Internet é possível localizar a edição de 31 de dezembro de 1965, cuja capa é dedicada a Keynes e cuja matéria principal tem por título justamente *We Are All Keynesians Now*. O texto começa com uma citação do último parágrafo de *The General Theory*: ... *as idéias dos economistas e dos filósofos políticos, certas ou erradas, têm mais importância do que geralmente se pensa. Na realidade, o mundo é quase exclusivamente governado por elas. Os homens de ação que se julgam livres de qualquer influência intelectual são em geral escravos de algum economista defunto*. KEYNES (1964). Já o primeiro parágrafo do texto da reportagem é quase um manifesto keynesiano: *Concluding his most important book with those words in 1935, John Maynard Keynes was confident that he had laid down a philosophy that would move and change men's affairs. Today, some 20 years after his death, his theories are a prime influence on the world's free economies, especially on America's, the richest and most expansionist. In Washington the men who formulate the nation's economic policies have used Keynesian principles not only to avoid the violent cycles of prewar days but to produce a phenomenal economic growth and to achieve remarkably stable prices. In 1965 they skillfully applied Keynes's ideas—together with a number of their own invention—to lift the nation through the fifth, and best, consecutive year of the most sizable, prolonged and widely distributed prosperity in history*. TIME MAGAZINE (1965). O insólito é que a frase trazida para o título não é de Nixon, nem de nenhum discípulo de Keynes, mas daquele que estava se firmando como seu antípoda: Milton Friedman, que em carta à revista, publicada em fevereiro de 1966, reclamava que sua declaração havia sido truncada e descontextualizada: *Sir: You quote me [Dec. 31] as saying: "We are all Keynesians now." The quotation is correct, but taken out of context. As best I can recall it, the context was: "In one sense, we are all Keynesians now; in another, nobody is any longer a Keynesian." The second half is at least as important as the first*. TIME MAGAZINE (1966). Muito mais próximo de Friedman do que de Keynes, num artigo também disponível na Internet, Robert Barro dá mais detalhes sobre a frase, lembrando a autobiografia de Friedman: *Milton pointed out in his autobiography that the quote was taken out of context to change the meaning. The full statement, reconstructed by Milton in a letter to Time in 1966, is "In one sense we are all Keynesians now; in another, nobody is any longer a Keynesian." Milton explained that the first sense refers to the rhetoric and style of macroeconomic analysis—Keynes essentially invented macroeconomics as a distinct field. The second sense applies to substantive implications, specifically, to the idea that (almost) no one now advocates the simplistic policy activism recommended in Keynes's General Theory. Although the second observation is more significant, the first one got most of the press*. BARRO (2007).

Nessa época, os esforços dos governos dos países capitalistas de todas as latitudes, estavam voltados para a sustentação do crescimento econômico em condições cada vez mais adversas, o que em geral significava perda de dinamismo do setor produtivo, tendência de aumento da inflação e do desemprego e pressões fiscais crescentes. Era um alvo demasiado fácil para os monetaristas. Estava descoberta a Caixa de Pandora da “Crise Fiscal”, causadora de todos os males. Nesse momento, ninguém lembrou que em 1918, Schumpeter já havia escrito um ensaio demonstrando que nem as piores guerras da história provocaram problemas fiscais insolúveis e, por outro lado...

*un fallo continuo del Estado fiscal jamás podría ser el resultado fortuito de una perturbación, por grande que ésta sea – como si, por ejemplo, un Estado fiscal perfectamente sano por los demás aspectos se hubiera hecho repentinamente imposible debido a la guerra mundial y a sus consecuencias*²²⁹.

Apesar da deterioração das contas públicas da maioria dos países desenvolvidos, em consequência da perda de dinamismo de suas economias ao final da “era dourada” iniciada após a II Guerra, a situação, naquele momento, era administrável. No entanto, a eclosão da primeira crise mundial do petróleo, em 1973, provocou uma abrupta transferência de ativos financeiros no plano internacional e uma desaceleração econômica que agravou a situação fiscal dos países dependentes de energia importada.

Diante das evidências de que os detentores de fundos líquidos estavam denominando seus ativos em outras moedas e para evitar que a desvalorização de sua moeda se agravasse ainda mais, os Estados Unidos reagiram elevando as taxas de juros, fazendo com que esses fundos permanecessem dolarizados, ainda que investidos em outras regiões²³⁰. Após menos de dez anos, essa escalada dos juros acentuou os desequilíbrios decorrentes do esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico vigente nos países do Terceiro Mundo, que resultou num domínio de crises das dívidas entre as quais as do México e do Brasil²³¹.

²²⁹ Na frase seguinte, Schumpeter era ainda mais explícito, como se estivesse fazendo uma advertência: *Incluso las más sencillas consideraciones muestran que, en lo mejor de los casos, la guerra podría haber traído a la luz una inadecuación mucho más básica de la sociedad particular, cuya expresión fiscal es el Estado fiscal; que en el mejor de los casos, podría haber sido la ocasión que dejó al descubierto las debilidades estructurales de nuestra sociedad, precipitando así un colapso que era inevitable por razones más profundas.* SCHUMPETER (2000) p. 148.

²³⁰ Sobre a relação entre a crise do petróleo de 1973, a reciclagem dos chamados petrodólares, a crise da dívida do terceiro mundo e o desenvolvimento dos mercados financeiros internacionais a partir de então, ver TAVARES e BELLUZZO(2004) e SOLOMON (2001)

²³¹ Para uma análise em profundidade do contexto das crises da dívida dos países latino-americanos, ver GRIFFITH-JONES e SUNKEL (1990).

Até o final da década de 1960, a contestação a políticas econômicas mais ou menos inspiradas em Keynes, embora existente estava confinada a claustros acadêmicos conservadores, “*think tanks*” pouco conhecidos e a políticos tidos por excêntricos, como a Universidade de Chicago, a *Hoover Institution* ou Keith Joseph²³².

A crise do petróleo de 1973 é geralmente apontada como um marco, dividindo o esgotamento da era de desenvolvimento iniciada no pós II Guerra Mundial e o período de instabilidade que perduraria até o início do século XXI. Não por acaso, 1974 é o ano a partir do qual os “anti-Keynes” ousam dizê-lo e partem para a ofensiva. Simbolicamente, isso aparece na escolha dos ganhadores do Prêmio Nobel de Economia desse ano, dividido entre o keynesiano e teórico do desenvolvimento Gunnar Myrdal e o arqui liberal Friedrich von Hayek. Desse ano em diante, os vencedores não alinhados com a corrente dominante (*mainstream*) liberal se tornaram escassos.

Keith Joseph não era um político convencional²³³. Em 1976, quando os trabalhistas estavam no governo, e ele e Margareth Thatcher já eram muito próximos, ele fez uma conferência que, muito ao seu estilo, começava destacando o que realmente entendia sobre o significado da palavra *Monetarismo* e invertendo o jogo de palavras feito anteriormente nesta tese sobre Keynes e o keynesianismo, sustentou que os keynesianos de então haviam se afastado das teses do autor ao qual invocavam – sua tese era que Keynes não era

²³² Tradicional reduto de economistas liberais, desde Fisher a Edward C. Prescott, a Universidade de Chicago conquistou 23 dos 58 prêmios Nobel em economia, atribuídos até 2006. Nem todos eram liberais “*a ultranza*”, mas nenhum tampouco se classificaria como keynesiano ardoroso: Paul A. Samuelson, 1970, Kenneth J. Arrow, 1972, Friedrich August von Hayek, 1974; Tjalling C. Koopmans, 1975; Milton Friedman, 1976; Herbert A. Simon, 1978; Theodore W. Schultz, 1979; Lawrence R. Klein, 1980; George J. Stigler, 1982; Gerard Debreu, 1983; Gerard Debreu, 1983; James M. Buchanan Jr., 1986; Trygve Haavelmo, 1989; Harry M. Markowitz, 1990; Merton H. Miller, 1990; Ronald H. Coase, 1991; Gary S. Becker, 1992; Robert W. Fogel, 1993; Robert E. Lucas Jr., 1995; Myron S. Scholes, 1997; Robert A. Mundell, 1999; James J. Heckman, 2000; Daniel L. McFadden, 2000; Edward C. Prescott, 2004. A *Hoover Institution* é um centro de estudos de linha liberal, criada em homenagem ao presidente norte-americano Herbert Hoover. Joseph, fundador do centro de estudos liberal britânico *Centre for Policy Studies*, em 1974, é considerado “o pai do thatcherismo”. A própria nominata dos vencedores do Prêmio é ilustrativa do fim da Era Keynes. Conferido pela primeira vez em 1969, o prêmio em suas primeiras edições manteve certo equilíbrio entre seus ganhadores, incluindo economistas herdeiros do pensamento neoclássico e pensadores com idéias próximas a Keynes. Muitas vezes, os mesmos economistas e instituições estavam entrelaçados com várias instituições, o que amplificava sua atuação. Friedman, por exemplo, era da Universidade de Chicago e ligado à *Hoover Institution*; Hayek, também Prêmio Nobel, era ligado a várias outras instituições, etc.

²³³ Em nenhum sentido da palavra. Herdeiro de uma das maiores empresas de construção da Grã Bretanha e do título de “*baronet*”, que lhe conferia o direito de ser tratado por *Sir Keith*, Joseph. Em 2006, o doutor Michael Fitzgerald, professor de psiquiatria infantil e de adolescentes do *Trinity College*, de Dublin, em conferência no *Royal College of Psychiatrists* de Glasgow, afirmou que Joseph era portador da *Síndrome de Asperger* (reconhecida pela medicina em 1994), relacionada com o autismo, mas que, ao contrário deste, não envolve atraso no desenvolvimento cognitivo, embora torne as pessoas incapazes de interpretar situações sociais, de interagir com empatia e tendem a interpretar a linguagem de forma excessivamente literal. LAURENCE (2006),

“keynesiano”²³⁴. Seu objetivo era claro: afirmar que a política econômica do Partido Trabalhista se dizia keynesiana, mas não estava de acordo com Keynes. Lembrando que o próprio Keynes havia destacado a importância do *espírito animal*²³⁵ dos homens de negócios, Sir Keith afirmava que os negócios envolvem riscos assim como oportunidades de poder e riqueza, mas a política econômica supostamente keynesiana, desde a II Guerra, havia cumulativamente retirado o prazer e as recompensas que um dia fizeram com que correr riscos valesse a pena. Seu discurso se intitulava *Monetarism is not Enough*.

*...it is not enough unless there is also the essential reduction of the state sector and the essential encouragement of enterprise. We are over-governed, over-spent, over-taxed, over-borrowed and over-manned. If we shirk the cure, the after-effects of continued over-taxation will be worse than anything we have endured hitherto... the strict and unflinching control of money supply though essential is not enough. We must also have substantial cuts in tax and public spending and bold incentives and encouragements to the wealth creators, without whose renewed efforts we shall all grow poorer*²³⁶.

Essa conferência, um verdadeiro programa mínimo do neoliberalismo thatcherano, encerra toda a agenda liberal do final do século XX. O monetarismo não era suficiente. Não era suficiente obter o equilíbrio fiscal e manter uma política monetária conforme com a Teoria Quantitativa. Ainda que isso fosse obtido, a base econômica não se alterava e a política econômica poderia ser rapidamente revertida. Sir Keith pregava algo duradouro: reformas tributária, fiscal, administrativa e regulatória – todas no sentido de redução: dos impostos, redução dos gastos públicos, da estrutura administrativa, desregulação e, naturalmente, privatizações. Essa seria a essência dos governos conservadores de Thatcher e Major (1979-1997)²³⁷ e que o trabalhista de Tony Blair, desde então, não ousou mudar.

Mutatis mutandis, o mesmo ocorreria nos Estados Unidos, onde Ronald Reagan chegaria à Casa Branca em 1981²³⁸ com um programa liberalizante cuja essência se mantém até hoje,

²³⁴ ...Keynes was certainly not a keynesian and that he was a monetarist by any reasonable definition of the term. [grifado no original] JOSEPH (1976).

²³⁵ O tradutor da edição brasileira citada nesta tese preferiu ser menos agressivo, traduzindo o *animal spirits* original por *nosso entusiasmo* KEYNES (1964) p. 158.

²³⁶ JOSEPH (1976).

²³⁷ Nesse período, para os liberais, Keynes passou de respeitável monetarista a cachorro morto e a múmia faraônica, na versão mais respeitosa.

²³⁸ Reagan foi eleito a primeira vez em novembro de 1980. Durante a campanha, a posição dos candidatos em relação a alguns temas indicava claramente um confronto entre uma plataforma herdeira do *New Deal* e um liberalismo ressurgente (apoio/oposição à Emenda Constitucional sobre Igualdade de Direitos e Programa Nacional de Seguro Saúde). O decisivo eleitoralmente, contudo, foi a captura de reféns norte-americanos no Irã e uma combinação de inflação e desemprego em alta. Serrano observa corretamente que a guinada conservadora começou ainda durante o governo Carter, quando Paul Volcker assumiu a presidência do FED, em 1979. Em 1984, porém, a reeleição de Reagan foi uma vitória inquestionável do conservadorismo político e do liberalismo econômico, fazendo com que Navarro argumentasse que denominou de *The end of the New Deal* in

embora em algumas questões cara aos liberais ideológicos, como o equilíbrio fiscal, o presidente mais disciplinado tenha sido o democrata Bill Clinton. Ao longo das décadas seguintes, a agenda liberal se difundiu pelos países industrializados e com alguma defasagem aos em desenvolvimento nos termos do chamado *Consenso de Washington*. Conforme Palley, do ponto de vista econômico, esse período pode ser resumido da seguinte forma:

*En los países industrializados la discusión económica ha sido dominada por políticas asociadas con el “modelo estadounidense”. Éstas incluyen desregulación de los mercados financieros, privatización, erosión de las instituciones de seguridad social, debilitamiento de los sindicatos y de las protecciones al mercado de trabajo, reducción del gobierno, reducción de las tasas de impuesto a los ingresos más altos, apertura externa de los mercados de mercancías y de capital, y el abandono del pleno empleo bajo la apariencia de la tasa natural. La política económica internacional ha sido dominada por el Consenso de Washington que aboga por la privatización, el libre comercio, el crecimiento conducido por la exportación, la movilidad del capital financiero, la desregulación del mercado de trabajo, y políticas macroeconómicas de austeridad*²³⁹.

A complexidade e as implicações da reorientação da política econômica dominante na Grã Bretanha e nos Estados Unidos no início da década de 1980, e nos demais países a seguir, faz com que a maioria dos autores se detenham nos aspectos mais visíveis do assunto (política monetária, política cambial, política fiscal, etc), dando pouca importância ou simplesmente desconsiderando a questão de fundo: o que essas mudanças significavam em termos de diferentes soluções para o conflito distributivo em cada país e num segundo plano, para o conflito distributivo em escala internacional.

Durante a II Guerra Mundial, tratava-se de formar a mais ampla aliança possível (tanto interna quanto externamente) contra o Eixo (Alemanha-Itália-Japão). No imediato pós-guerra, tratava-se de manter essa aliança, redefinida com o resultado da guerra, agora entre os países ocidentais (ou em sua área de influência, como Japão), frente ao novo inimigo – o ex-aliado soviético e seu bloco (o que então incluía além do leste europeu, a China). Manter essa aliança num contexto de guerra latente supunha buscar uma supremacia não apenas militar, mas também industrial e a coesão ideológica correspondente, o que, por sua vez, implicava em crescimento econômico com distribuição de renda.

Como notou Steiner em trecho reproduzido anteriormente, o keynesianismo e o arranjo estabelecido no *New Deal* asseguraram a coalizão em torno de políticas econômicas

the US, due to the collapse of the New Deal coalition and the discrediting of the Keynesian policies that sustained it. Navarro detalha os vários aspectos do colapso dessa coalizão do *New Deal*. NAVARRO (1985).

²³⁹ PALLEY (2005).

expansionistas e distributivistas, pelo menos até o momento em que escreveu seu livro sobre a função do governo na vida econômica, na década de 1950. Essa mesma coalizão se manteve por mais 20 anos²⁴⁰. Os governos Thatcher e Reagan marcam a inflexão, como aponta Serrano ao tratar do assunto em relação aos Estados Unidos:

... com a ofensiva conservadora interna na virada dos anos 80, a prioridade central mudou, passando a ser o controle da inflação e a resolução do conflito distributivo e de poder interno a favor das classes proprietárias. No plano externo, por sua vez, partiu-se para um endurecimento ainda maior com os aliados, num contexto geopolítico em que se tentava derrotar de vez a União Soviética²⁴¹.

No que se refere às telecomunicações, as privatizações e a desregulação foram mantidas pelos opositores (trabalhistas e democratas, historicamente defensores das estatizações e da regulação) quando assumiram os governos da Grã Bretanha e dos Estados Unidos e adotadas também por dezenas de países governados por partidos socialistas e social-democratas²⁴². Essas políticas se consolidaram ao receberem a cobertura de organismos multilaterais como o Banco Mundial (cujo Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1994 foi inteiramente dedicado à questão da infra-estrutura com esse enfoque privatista e desregulador), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial de Comércio (OMC), onde foram ratificados acordos de liberalização dos serviços básicos de telecomunicações, em 1997.

Os governos conservadores britânicos e republicanos norte-americanos cumpriram com a agenda liberal com algumas peculiaridades dignas de nota. Como indicado no capítulo anterior, a Grã Bretanha efetivamente reformou seu sistema nacional de telecomunicações, privatizando a empresa estatal e liberalizando o setor de modo a acabar com o monopólio, mas o fez de forma a assegurar que este não se desnacionalizasse, pelo menos no curto prazo. Nos Estados Unidos, a reforma se deu por meio de um processo que teve início ainda na década de 1970, embora tenha como marcos principais o desmembramento forçoso do Sistema Bell (em 1984) e

²⁴⁰ A 'idade de ouro' do capitalismo certamente não foi um processo espontâneo de mercado... chamado por Hicks (1974) de a 'Era de Keynes' por ser a época em que o mundo capitalista desenvolvido foi organizado de acordo com as idéias de Keynes. No entanto, sem dúvida, o motivo para a aceitação e a aplicação destas idéias estava ligado fundamentalmente à Guerra Fria. O trabalho de Hick mencionado é *The Crisis in Keynesian economics*. SERRANO (2004) p. 188.

²⁴¹ Segundo este autor, *A partir de meados da década de 80 até o início do século XXI, com a estabilização da inflação, a consolidação do padrão dólar flexível e a vitória nos conflitos de poder internos e externos, a política macroeconômica interna se volta novamente para recuperar o crescimento e a obtenção de níveis toleráveis de desemprego. No lado externo a prioridade se torna administrar e estabilizar o novo sistema, no qual a liderança americana não é mais contestada*. SERRANO (2004) p. 181. Essa análise é altamente questionável, particularmente no tocante aos dois mandatos de Bush II.

²⁴² A esse respeito é esclarecedor o artigo comparativo de sobre a privatização e desregulação nos Estados Unidos, Grã Bretanha, Japão e Espanha. ARROYO e HURTADO (1999).

a aprovação do *Telecommunications Act* de 1996, substituindo a lei do mesmo nome proposta por Roosevelt em 1934.

É importante notar que apesar da magnitude das transformações econômicas de ordem geral, ocorridas a partir dos países industrializados no último quarto do século XX, pode-se conjecturar que não seriam suficientes para que esse processo de privatização e de desregulação ocorresse, pelo menos da forma como ocorreu se não se registrassem, simultaneamente, dois fenômenos: 1) um radical e acelerado processo de inovação tecnológica no próprio setor de telecomunicações e no de informática (sem a qual o desenvolvimento das telecomunicações teria sido bloqueado) ao longo do mesmo período e 2) e em função dessas inovações e da expansão das relações econômicas (comerciais e financeiras) internacionais, uma ampliação jamais vista nos gastos do setor privado com as chamadas Tecnologias da Informação (telecomunicação e informática), fazendo com que este setor crescesse em importância no conjunto das atividades econômicas.

O reconhecimento da ocorrência dos dois fenômenos associados à ampliação dos investimentos em Tecnologias da Informação, apontados no parágrafo anterior não significa negar o chamado *Paradoxo de Solow*, segundo o qual os investimentos em TI não apresentam correlação positiva com aumentos de produtividade, nem afirmar que o desenvolvimento do setor de TI configure a emergência de um setor motor, no sentido schumpeteriano²⁴³. Tais ressalvas, entretanto, não implicam em negar que ambos fenômenos contribuíram para aumentar a pressão pela privatização das empresas operadoras, tanto mais que a transferência de controle das operadoras estatais de telecomunicações, que devido às economias de escala exercia enorme poder sobre os produtores privados de equipamentos, implicava em tornar mais competitivo todo o ramo de equipamentos e insumos de telecomunicações²⁴⁴.

Exemplo dessa expansão das empresas de TI na área de telecomunicações é a *International Telephone and Telegraph (ITT)*, que em 1970 era a 9ª maior empresa dos Estados Unidos segundo a revista *Fortune*²⁴⁵. Apesar das operadoras européias à época serem estatais, a *ITT* – que controlava operadoras em diversos países e ao mesmo tempo possuía empresas de equipamentos e atividades em diversos outros ramos de negócios em todo o mundo –, era de longe a maior empresa de telecomunicações (se considerados os fornecedores das operadoras)

²⁴³ A esse respeito, ver HERSCOVICI (2002 - a).

²⁴⁴ No momento da assinatura dos acordos da OMC, em 1997, os 63 países signatários representavam 90% do mercado mundial de telecomunicações, estimado no ano anterior em US\$ 800 bilhões. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (1998) p. 70.

²⁴⁵ SAMPSON (1973) p. 175.

da Europa, detendo dois terços do mercado, sendo duas vezes maior que a *Siemens*, sua mais próxima concorrente²⁴⁶.

Igualmente fundamental é observar que o Estado cumpriu um papel central nesse processo de privatização no sentido amplo (incluindo além das operações a produção de equipamentos, a pesquisa e o que é estratégico, as decisões de investimentos, fornecimento e pesquisa e desenvolvimento), particularmente nos Estados Unidos devido ao sentido da desregulação empreendida e à importância de seu setor de telecomunicações.

Sob a justificativa de serem indispensáveis à segurança nacional – num país cujo território nunca foi ocupado – os gastos governamentais norte-americanos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em telecomunicações se tornaram uma constante a partir da Primeira Guerra Mundial. Esse vínculo entre Estado e setor privado foi decisivo para a constituição da infra-estrutura nacional de telecomunicações, assim como para as aplicações comerciais a ela associados, como a radiodifusão e a produção de conteúdos. Seria difícil imaginar que a produção audiovisual dos Estados Unidos adquirisse a dimensão que adquiriu ao longo do século XX se o país não detivesse o domínio mundial das tecnologias de comunicação.

Do ponto de vista da teoria econômica, esse respaldo estatal à iniciativa privada não era contraditório com os princípios liberais em época de guerra ou com o ativismo iniciado com o *New Deal*. Em tese, essa já não seria a situação num contexto de retração do Estado como o proposto no final da década de 1970. No entanto, durante os dois mandatos de Reagan, paralelamente à redução dos gastos sociais e dos impostos que beneficiavam as grandes fortunas e capitais, ocorreu um abrupto aumento dos gastos públicos com P&D e com Defesa²⁴⁷. A desregulação por etapas, como já mencionado, se encarregaria de reduzir a presença do Estado nas telecomunicações ao mínimo. Isso, entretanto, não significava enfraquecer o Estado. Afinal, só um Estado forte é capaz de reduzir sua intervenção na economia sem produzir um vazio político.

Ronald Reagan assumiu a presidência dos Estados Unidos em 20 de janeiro de 1981. Durante a campanha eleitoral se havia forjado o termo *Reaganomics* para designar o conjunto de políticas econômicas de corte liberal que propunha, entre as quais redução dos gastos públicos e dos impostos para as empresas e segmentos de alta renda na suposição de que isso induziria os investimentos e seria um estímulo à atividade econômica pelo lado da oferta (*supply side*). Outro ponto importante era a proposta de uma redução da presença do Estado

²⁴⁶ SAMPSON (1973) p. 144.

²⁴⁷ Para dados sobre os gastos com Defesa e P&D norte-americanos após a II Guerra Mundial, ver MEDEIROS (2004). Para a relação entre o desenvolvimento das telecomunicações e o poderio norte-americano, ver MORAES (2004).

na atividade econômica, que se daria basicamente por meio de algo habilmente denominado de “alívio na regulação” (*regulation relief*).

As medidas propostas contrapunham-se frontalmente à tendência dominante no papel do Estado e na política econômica seguida pelos países capitalistas desde a crise de 1929 e principalmente após o final da Segunda Guerra Mundial, que consistiu no desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*), mediante uma crescente intervenção do Estado e no recurso a políticas econômicas anticíclicas, que consistiam na aplicação da teoria keynesiana de enfrentamento das recessões por meio de aumentos dos gastos públicos a fim de manter o nível de emprego e incentivar a demanda.

Como indicado anteriormente, durante a década de 1970, as economias capitalistas, mesmo as desenvolvidas, vinham perdendo dinamismo e a opção keynesiana parecia cada vez menos eficaz. Mesmo no plano da teoria econômica, ela se viu sob ataque, questionada a partir de uma retomada de princípios neoclássicos, em particular no tocante à questão da moeda e dos efeitos inflacionários da oferta monetária. Esse era o núcleo da *Reaganomics* no tocante à questão fiscal.

A questão da desregulação era mais complexa e não tinha uma teoria a sustentá-la a não ser os princípios liberais contrários à intervenção estatal na atividade econômica. No entanto os Estados Unidos haviam sido o primeiro país a criar as agências reguladoras, no século XIX, como forma de disciplinar mercados e atividades econômicas sem que o Estado atuasse diretamente²⁴⁸. A princípio, as agências foram pouco numerosas. Com o *New Deal*, contudo, elas proliferaram tanto sob a forma de órgãos reguladores de determinadas atividades como agências executivas, voltadas para a atuação em áreas específicas, como a *Tennessee Valley Authority (TVA)*, criada com o objetivo de promover o desenvolvimento da região mais pobre do país. Durante as décadas de 1960 e 1970, ocorreu um segundo impulso na criação de agências, agora voltadas a questões relacionadas ao Bem Estar Social e à qualidade de vida²⁴⁹.

Dois dias após assumir a Presidência, Reagan criou uma *Força Tarefa Presidencial* para tratar da desregulação, a *Presidential Task Force on Regulatory Relief*. Ao anunciá-la

²⁴⁸ Há uma ampla literatura sobre o desenvolvimento das agências reguladoras nos Estados Unidos, na segunda metade do século XIX. De um modo geral, o ponto de partida é identificado com a criação da *Interstate Commerce Commission (ICC)* em 1887, embora a rigor a primeira agência reguladora tenha sido o *Office of the Comptroller of the Currency*, criado em 1863 para autorizar e regular o funcionamento dos bancos nacionais. Para a evolução das agências, ver MENDES (2006) e OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET & OFFICE OF INFORMATION AND REGULATORY AFFAIRS (1997).

²⁴⁹ São exemplos disso, as agências: *Federal Highway Administration (1966)*, *Federal Railroad Administration (1966)*, *National Highway Traffic Safety Administration (1970)*, *National Credit Union Administration (1970)*, *Consumer Product Safety Commission (1972)*, *Environmental Protection Agency (1970)*, *Materials Transportation Board (1975)* *Office of Surface Mining Reclamation and Enforcement (1977)*. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET & OFFICE OF INFORMATION AND REGULATORY AFFAIRS (1997).

deixou claro os seus objetivos e a forma como integrava sua plataforma econômica liberal-conservadora:

The regulatory reform...is one of the keystones in our program to return the nation to prosperity and to set loose again the ingenuity and energy of the American people.

Government regulations impose an enormous burden on large and small businesses in America, discourage productivity, and contribute substantially to our current economic woes²⁵⁰.

Pouco mais de quatro meses mais tarde, já recuperado do atentado a bala que sofrera, Reagan comparecia perante uma sessão conjunta do Congresso para falar de seu programa econômico com um pronunciamento que deixava clara a vinculação entre as medidas fiscais, monetárias e de desregulação:

The economic recovery package that I've outlined to you over the past weeks is, I deeply believe, the only answer that we have left. Reducing the growth of spending, cutting marginal tax rates, providing relief from overregulation, and following a noninflationary and predictable monetary policy are interwoven measures which will ensure that we have addressed each of the severe dislocations which threaten our economic future. These policies will make our economy stronger, and the stronger economy will balance the budget which we're committed to do by 1984²⁵¹.

Na verdade, o processo de desregulação não começa com Reagan. As primeiras medidas nesse sentido haviam sido tomadas dez anos antes por Nixon. Mas eram medidas tímidas e foram ofuscadas pela última onda de criação de agências reguladoras, como já mencionado. Iniciativas no mesmo sentido, mas também pouco significativas, foram tomadas pelos governos seguintes da década de 1970, assim como pelos que sucederam a Reagan, inclusive Clinton, embora ao longo dos anos 1990 tenha ocorrido um movimento de “re-regulação”²⁵². Foi sob os oito anos da administração Reagan, pois, que a desregulação foi mais intensa e seus efeitos econômicos mais profundos, o que faz com que o período seja lembrado por defensores da tese do *Estado mínimo*, agrupados em *think tanks* como o *Brookings Institute*, com nostalgia, mas também com dados que indicam a magnitude dos efeitos econômicos da regulação:

²⁵⁰ REAGAN (22/01/1981).

²⁵¹ REAGAN (28/04/1981).

²⁵² *In many regards, 1980 was a turning point in government regulation. That year the regulatory workforce of the federal government reached a new high. The total of 121,791 represented a steep average annual rise of 5.8 percent from 1970. The next several years witnessed the sharpest decline in the employment of the federal regulatory agencies, at least in modern times. A similar trend is visible in another widely used measure of regulatory activity, federal outlays for regulation.* WEIDENBAUM (2000).

*Although social regulation has increased steadily over the past twenty-five years, except for a brief dip during the Reagan years, deregulation during the late 1970s and early 1980 in several key industries – including the airlines, rail, and trucking – has freed, at least partially, roughly \$ 600 billion of output from economic regulation*²⁵³.

A preocupação com os aspectos econômicos da regulação não era nova, como já referido neste capítulo, mas seu desenvolvimento esbarrava num obstáculo teórico que à época da posse de Reagan ainda parecia intransponível à maioria dos economistas: o problema dos monopólios. Toda a tradição teórica não-marxista repousava sobre a concepção da vida econômica como um jogo entre oferta e procura mediada no mercado, onde uma infinidade de compradores atomizados se defrontava com uma quantidade menor, mas ainda assim expressiva de vendedores igualmente atomizados, o que impediria a manipulação dos preços. A economia moderna, entretanto, dera lugar a uma redução do número de vendedores, reduzidos a uns poucos (oligopólio) ou a um só (monopólio), num número crescente de setores, o que provocava a ocorrência de “falhas de mercado”.

Nos períodos de liberalismo extremado, a formação de monopólios, trustes e cartéis chegou a ser vista como resultado da evolução natural do capitalismo e por isso algo que não deveria ser impedido. Politicamente, porém, cresceram ao longo desse período, as pressões no sentido de que se desse uma intervenção do Estado com o objetivo de impedir o que viria a ser chamado de abuso do poder econômico. Teoricamente, essa intervenção encontrava respaldo nos escritos de quase todos os grandes economistas, inclusive Adam Smith. Nesse sentido, à regulação caberia, no mínimo corrigir as “falhas de mercado”, fossem consequência da concentração do capital, fossem decorrentes da tendência ao estabelecimento de “monopólios naturais”.

Promover a desregulação numa economia em que as “falhas de mercado” eram comuns e inequívocas não é uma questão trivial, como até um ator canastrão de Hollywood podia perceber²⁵⁴. É por isso que, quando a saída teórica soou como um “*abre-te sésamo*”. O momento não poderia ser mais oportuno e o autor menos qualificado: o presidente da *American Economic Association*: William Baumol.

²⁵³ WINSTON; CRANDALL; NISKANEN; KLEVORICK (1994).

²⁵⁴ *To cut away the thicket of irrational and senseless regulations requires careful study, close coordination between the agencies and bureaus in the Federal structure.* REAGAN (22-01-1981).

2.11 – MONOPÓLIOS, SERVIÇO PÚBLICO E REGULAÇÃO

A telegrafia norte-americana – e mais tarde a telefonia – foram duas das atividades nas quais a formação de cartéis e as práticas monopolistas foram explícitas ao longo da segunda metade do século XIX. Na defesa de suas posições, esses monopólios tratavam de se confundir (e confundir a sociedade) com os serviços públicos prestados pelo Estado, como ocorreu numa das vezes em que a *Western* esteve sob a ameaça de uma intervenção do Estado na telegrafia pela via legislativa, em 1869.

O presidente da *Western* à época, convém recordar, era William Orton, que ainda estaria na direção da empresa quando do advento da telefonia. Na luta contra o projeto de fusão dos telégrafos com os correios de Hubbard (outro personagem ligado ao desenvolvimento da telefonia – ver Capítulo 1), Orton, conforme relatou aos acionistas da *Western*, em 13 de julho de 1869, partira para o contra-ataque, apresentando uma petição ao Congresso em contraposição à proposta de reforma da telegrafia proposta por Hubbard na qual depois de considerar *impolítico e injusto ao mesmo tempo*, que o governo nacional cobrasse 3% de impostos sobre as receitas da empresa, argumentando que isso era *impolítico* porque impunha *uma carga pesada a uma empresa importante para a nação*. Ao mesmo tempo, imposto seria injusto porque o subsídio do Governo aos Correios para cobrir o déficit do sistema postal seria 30 vezes superior aos impostos pagos por sua empresa, concluindo que seria razoável a supressão dos impostos sobre a correspondência telegráfica. Em troca da abolição do imposto sobre as receitas, ele havia prometido reduzir as tarifas de modo que essa diminuição correspondesse a uma diminuição das receitas sobre tráfego atual no dobro do imposto abolido²⁵⁵.

A disputa entre a *Western* e a *Bell*, iniciada no século XIX prosseguiu por décadas e quando deu lugar à unificação dos negócios de ambas, o Estado foi novamente chamado a intervir determinando, depois de batalhas jurídicas e legislativas, a cisão do monopólio telegráfico-telefônico resultante fusão entre *Western* e *AT&T*.

Como teorizava Marshall, as empresas capitalistas podiam obter ganhos de escala e de eficiência e isso lhes proporcionava grandes possibilidades em termos de poder de mercado. Ao fazê-lo, entretanto, Marshall não estava senão elaborando teoricamente o que era a prática empresarial havia algum tempo. No caso dos telégrafos, a monopolização pela *Western Union*

²⁵⁵ VINCHENT, J. (1870) p 255.

– nos Estados Unidos, a partir de 1866 - foi um caso típico (e o primeiro na história das telecomunicações) de integração horizontal e sistêmica que, como indica Nonnenmacher, teve duas causas: a busca da eficiência e o poder de mercado²⁵⁶.

Na verdade, mesmo em seu apogeu, a *Western Union* não chegou a ser a única operadora de telégrafo dos Estados Unidos, mas sua participação superou os 90% do mercado nacional, era dominante em todos os estados e conseguiu enfrentar com sucesso o desafio de empresas que tentaram entrar no negócio, o que configurava um monopólio de fato.

O monopólio de fato da *Western* não deixou de enfrentar resistências a despeito da inexistência de precedentes de intervenção direta do Estado nas atividades econômicas. De acordo com a legislação norte-americana da época, a regulação das *utilities* (serviços públicos) cabia aos governos estaduais e locais, o que não significava nada para um serviço nacional como o telégrafo. Houve algumas propostas de estatização nos anos 1870, depois que a Grã Bretanha adotou essa medida e, conforme Nonnenmacher, projetos-de-lei regulando os serviços telegráficos foram apresentados a cada nova legislatura, como o de Hubbard, mas o lobby da *Western* não teve dificuldades para evitar que essas iniciativas prosperassem²⁵⁷.

Como indicado no capítulo anterior, as práticas monopolistas foram suficientemente graves para que o Estado norte-americano, ainda que não assumisse o controle direto sobre esses serviços como na Europa, em vários momentos fosse chamado a intervir. Intervenções que ao resultarem em interações entre o Estado e as empresas privadas tiveram impacto sobre o desenvolvimento da atividade a que se referiam tão grande ou maior que a imaginada por seus inventores²⁵⁸.

Ainda que a questão do monopólio de telegrafia e telefonia não tenha atingido a magnitude da polêmica nacional em torno de cartéis e trustes como os do petróleo, da siderurgia ou das ferrovias, o Estado norte-americano foi chamado a arbitrar e endossar um

²⁵⁶ *Horizontal integration created economies of scale that could be realized from placing all of the wires between two cities on the same route or all the offices in a city in the same location. This consolidation reduced the cost of maintaining multiple lines. The reduction in competition due to horizontal integration also allowed firms to charge a higher price and earn monopoly profits. The efficiency gain from system integration was better control of messages travelling long distances. With responsibility for the message placed clearly in the hands of one firm, messages were transmitted with more care. System integration also created monopoly power, since to compete with a large incumbent system, a new entrant would have to also create a large infrastructure.* NONNENMACHER (2001).

²⁵⁷ NONNENMACHER (2001).

²⁵⁸ Essa, aliás, é uma das principais conclusões a que chegou Carlson, após analisar a atuação do presidente da *Western* (William Orton) e do sogro de Graham Bell, Hubbard: *Although it is tempting to see nineteenth century America as an unregulated free-market paradise in which heroic individuals built great technological systems and business empires without interference from the government, the early development of telephone reveals that major technological changes were intimately bound up with the evolving political and legal environment. Consequently, if we are to understand how inventors and entrepreneurs created the technology of the Second Industrial Revolution, then we must pay more attention to how entrepreneurs interacted with the state.* CARLSON (1994) p. 187.

privilégio que tinha como contrapartida algo que os mais puros partidários teóricos e militantes do *laissez faire* jamais admitiriam como legítimo: o compromisso das empresas do setor de se caracterizarem como serviços públicos e se comprometerem com a universalização dos mesmos, em troca da aceitação de sua condição monopolista.

Não é um fato trivial que a telegrafia tenha se constituído como monopólio sem enfrentar a oposição que as ferrovias enfrentaram e sem que tivessem que recorrer ao Estado para que este constituísse um ente regulador que disciplinasse a concorrência²⁵⁹. Buscar a explicação para isso escapa aos objetivos desta tese, embora se possa adiantar que tal explicação dificilmente será encontrada investigando eventuais diferenças entre as duas atividades no que se refere ao empreendedorismo ou às práticas gerenciais das duas atividades²⁶⁰.

²⁵⁹ Como relatado no capítulo anterior, a criação da *Interstate Commerce Commission (ICC)*, em 1887, a primeira das agências reguladoras dos Estados Unidos, é um exemplo disso. A *ICC* surgiu com o objetivo de disciplinar o transporte ferroviário que em sua expansão acelerada e caótica dera origem tanto a abusos na cobrança de fretes quanto a uma concorrência predatória nas linhas em que havia concorrência e com práticas monopolistas nos casos de demanda inelástica.

²⁶⁰ Alfred Chandler Jr. produziu um clássico da história da administração, em 1977, ao investigar o que denominou “*The Visible Hand – The Managerial Revolution in American Business*” (A Mão Visível – Revolução Gerencial nos Negócios Americanos). Nessa obra, as ferrovias e as empresas telegráficas surgem como as duas atividades em que emergiu a moderna empresa capitalista americana caracterizada pela necessidade de operar múltiplas unidades (numa época em que a maioria dos negócios ainda eram organizados como estabelecimentos únicos ou com poucas unidades), e pela necessidade de coordenação entre essas numerosas unidades, o que exigia uma estrutura gerencial hierarquizada. CHANDLER JR. (1999) p. 1. Embora esse autor enfatize o papel das ferrovias e dos telégrafos como as atividades sobre as quais ocorreu essa revolução gerencial, circunstancialmente ele inclui o sistema postal como uma das redes administradas por gerentes assalariados e de carreira. CHANDLER JR. (1999) p. 195. Sob vários aspectos, ferrovias e empresas telegráficas, além de serem negócios similares, eram também complementares, conforme Chandler: “*Railroad managers quickly found the telegraph an invaluable aid in assuring the safe and efficient operation of trains; and telegraph promoters realized that the railroads provided the only convenient rights-of-way...*” CHANDLER JR. (1999) p. 89. Para as ferrovias, as vantagens da associação com o telégrafo, quanto à segurança e à eficiência dos serviços são bastante óbvias; a recíproca nem tanto. Por isso merecem ser detalhadas. Construir linhas telegráficas era muito mais barato do que construir linhas ferroviárias. Construir linhas telegráficas ao longo do leito das ferrovias o era muito mais por dois motivos: 1) o terreno já estava limpo e nivelado, pontes e viadutos já haviam sido construídos o acesso para manutenção era fácil. 2) algo que era muito mais importante: os direitos de passagem pelos terrenos cruzados pelas linhas (o que não era problema nos casos de linhas estatais, mas implicavam em custos fixos elevados no caso das linhas privadas) já estavam assegurados. Para evitar a concorrência, depois que as patentes sobre os equipamentos venceram, as empresas telegráficas e particularmente – a *Western* em defesa de seu monopólio em vias de consolidação – incluíam cláusulas de exclusividade em seus contratos com as ferrovias. Não foi por acaso, portanto, que o único desafio relevante ao monopólio da *Western* proveio de uma empresa telegráfica controlada pelo dono de uma ferrovia que não estava amarrada a contratos de exclusividade, numa operação típica dos “barões-ladrões”, com relatado no capítulo anterior.

A relação simbiótica entre duas redes de infra-estrutura inaugurada pelas ferrovias e pelas empresas telegráficas, estabeleceu um padrão seguido até hoje em todo o mundo. Basta que se pense nos cabos de fibra ótica à margem das rodovias, ou na utilização dos postes e dutos de energia elétrica pelas operadoras de telefone ou os dutos e postes de energia ou telefone pelas empresas de TV a cabo. Paralelamente, o fato de que uma empresa dominante em seu mercado tenha sua rede instalada, mediante investimento próprio ou parcialmente graças a contratos de exclusividade significa um poderoso fator dissuasivo em relação a eventuais novos concorrentes que, antes de disputar a clientela para um serviço altamente inelástico, precisam incluir em seu orçamento de investimentos a implantação da rede implica que o dominante não precisou fazer ou já amortizou. Além da questão dos investimentos fixos, o desafiante defronta-se com a relativa inelasticidade de serviços como

Do ponto de vista jurídico, a adoção do regime estatal para os telégrafos na Grã Bretanha e na Europa continental, transformou as telecomunicações nos países daquele continente e em seus domínios, em serviço público²⁶¹. Nos países seguidores do sistema jurídico da *Common Law*, como Grã Bretanha e Estados Unidos, isso não significava maior problema. Já nos países de tradição jurídica fundada no Direito Positivo, Como a França – principal referência –, Argentina e Brasil (para mencionar apenas os dois a que se referem esta tese), o reconhecimento de uma atividade como serviço público representava um desafio, pois nessa tradição o serviço público estava indissolúvelmente ligado à titularidade do Estado, como nota Grotti²⁶².

Em grandes linhas, a noção de serviço público surgiu no final do século XVIII, quando a República decorrente da Revolução Francesa substituiu a designação das atividades governamentais de *Serviço Real* ou *Serviço de Sua Majestade* por *Serviço Público*²⁶³. Como princípio ordenador de serviços mantidos pelo Estado e utilizados com exclusividade pelo governo ou acessível à população, essa noção determinou a organização dos serviços de telecomunicações que surgiram a partir de então, como o telégrafo óptico (ainda sob a República), a organização moderna dos correios (sob Napoleão), as ferrovias e as linhas telegráficas (a partir de 1844). A mesma noção, no que se refere a conflitos entre cidadania e atividades privadas sob concessão do Estado, apareceu em decisões judiciais do século XIX²⁶⁴...

*Por obra da jurisprudência e da doutrina francesas se foi perfilando uma instituição, com um regime jurídico peculiar de Direito Público, destinada a reger as atividades de prestação tendentes a satisfazer necessidades de interesse geral que o Estado assumiu e que este passou a prestar, a partir do século passado, de forma direta ou indireta*²⁶⁵.

a telegrafia e modalidades posteriores de telecomunicações. Essa inelasticidade pode ser um atrativo para o negócio, já que oscilações econômicas menores não afetam a demanda pelo serviço. Em compensação o aumento da oferta, não representa, em si, um estímulo importante ao aumento da demanda. Por outro lado, um estímulo em termos de redução de preços, numa situação de concorrência, é algo que tende a beneficiar o fornecedor dominante. A solução, já havia indicado Stuart Mill, era a transformação desses monopólios práticos (naturais) em monopólios estatais.

²⁶¹ *Serviço público* é uma expressão utilizada na linguagem corrente com duas acepções. A primeira como sinônimo de administração pública. A segunda, no sentido de serviço ao público centra-se na prestação de um determinado serviço à população, diretamente pelo Estado ou pela iniciativa privada, sob condições fixadas pelo Estado por meio de autorizações, permissões ou concessões. Ambas acepções são reconhecidas pelo Glossário da União Européia, por exemplo. UNIÃO EUROPÉIA (s.d.)

²⁶² GROTTI (2006) p. 41.

²⁶³ MOTTA (2003) p. 19/21.

²⁶⁴ A referência obrigatória é a *Sentença Blanco*, de 1873. FOURNIER (2001)

²⁶⁵ GROTTI (2006) p. 41.

Assim, a noção de serviço público, conforme Cretella Jr., citando Gaston Jèze e Léon Duguit, tornou-se a *pedra angular do direito administrativo*, em torno da qual *gira todo o direito público moderno*²⁶⁶. Conforme o mesmo autor, apesar dessa centralidade, não se estabeleceu uma definição precisa de serviço público, embora Duguit, reconhecido como o criador da Teoria do Serviço Público, responsável por sua introdução na teoria jurídica a tenha conceituado como:

*...toda atividade cuja realização é assegurada, regulada e controlada pelos governantes, porque tal atividade é indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social e é de natureza tal que não pode ser levada a termo a não ser pela intervenção da força governante*²⁶⁷.

A noção de serviço público, formulada por Duguit, era compatível com as correntes teóricas econômicas (também predominantes ao longo de grande parte do século XX), segundo as quais a ampliação do papel do Estado para além daqueles que lhe eram tidos como inerentes (segurança, justiça, etc.) se justificava quando a prestação de determinado bem ou serviço era (ou se tornava socialmente) essencial e se essa prestação não podia ocorrer de forma satisfatória via mercado, devido às “falhas” deste ou a fatores intervenientes externos a ele (externalidades)²⁶⁸.

Nesses casos, caberia ao Estado regular essas atividades, conciliando os interesses da cidadania, da iniciativa privada e da própria administração pública de modo a que se obtivessem os melhores serviços, com a cobertura socialmente necessária, pelos menores custos. Assim, nos países seguidores da tradição do Direito Positivo, as telecomunicações tenderam a ser operadas por entes estatais e juridicamente regida por um marco legal que muitas vezes descendia de dispositivos constitucionais até um arcabouço regulatório formado por normas infra-constitucionais da alçada do Poder Executivo e do próprio ente estatal.

Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, onde, como enfatiza Vasconcellos²⁶⁹, sequer existe a expressão *Direito Administrativo*, a noção de serviço público abrange tanto a esfera da *public administration* como a das *public utilities* (britânicas)²⁷⁰ ou do *government e utilities* (americanas) entendidas como braço executivo do Estado e prestação de serviços públicos de

²⁶⁶ CRETELLA Jr. (1990) p. 30. Esse autor faz uma detalhada exposição crítica da noção de serviço público segundo as diversas escolas de Direito Administrativo. Além dos clássicos europeus, Cretella Jr. comenta as formas como a noção é tratada por juristas clássicos argentinos (Bullrich e Bielsa) e brasileiros (Vasconcellos, Cirne Lima e Cavalcanti, entre outros).

²⁶⁷ CRETELLA Jr. (1990) p. 38.

²⁶⁸ HENDERSON (1993) p.74.

²⁶⁹ VASCONCELLOS (1936) p. 06.

²⁷⁰ FOURNIER (2001).

água, energia, etc. (independentemente de por meio de entidades estatais ou privadas). Nesses países, a configuração dos serviços públicos se deu caso a caso, mediante legislação específica e, a partir do final do século XIX, por meio de agências reguladoras e de legislação antitruste. Os momentos históricos relevantes desse processo e o respectivo contexto foram indicados no capítulo anterior, que trata da evolução internacional dos sistemas de telecomunicações.

Na Grã Bretanha, os serviços públicos de telecomunicações, ao serem prestados por uma instituição pública – os Correios – não gerava maiores conflitos. Nos Estados Unidos, entretanto, onde o serviço público de telecomunicações seguiria prestado por agentes privados e conseqüentemente, do ponto de vista legal, no âmbito do Direito Privado, essa situação daria origem a conflitos judiciais sempre que, em nome do interesse público, a liberdade de empreender e contratar fosse afetada de alguma forma.

Foi em meio a esses contenciosos que surgiram as agências reguladoras – a princípio comissões sem competência normativa – como forma de buscar a compatibilização entre o interesse público e o Direito Privado. Esse processo foi ainda mais complexo porque, nesse momento (últimas décadas do século XIX) como nota Alveal:

Na regulação dos serviços públicos de infra-estrutura, esse desafio assumiu a formação de comissões independentes de competência estadual, não subordináveis a regras e normas pré-estabelecidas pelos respectivos poderes executivos (governos estaduais). Neste modelo, a organização federal é submetida a um rigoroso princípio de delimitação de competências. A regra básica é a competência dos Estados da Federação, a do Estado Federal é a exceção. Este princípio se insere na tradição federalista de dois séculos de história institucional nos EUA²⁷¹.

Não é por acaso que a primeira agência reguladora dos Estados Unidos tenha surgido para disciplinar o transporte ferroviário sob a forma jurídica de uma Comissão encarregada do Comércio Interestadual, circunstância muitas vezes esquecida no debate sobre regulação travado na segunda metade do século XX. Como já indicado, seguindo Chandler²⁷², as ferrovias foram o eixo do desenvolvimento capitalista moderno, como atividade tendente ao monopólio em escala nacional. Foi por essa razão que para elas tenha voltou a intervenção do Estado na atividade econômica.

No espírito da *Common Law* e explicitamente no texto da Constituição dos Estados Unidos, contudo, a intervenção – ainda que mediante legislação aprovada pelo Congresso –

²⁷¹ ALVEAL (2003) p. 7.

²⁷² CHANDLER (1999).

não poderia ocorrer no caso de atividades produtivas no âmbito local ou estadual porque isso feriria a liberdade econômica e a autonomia dos estados para legislar no estreito limite regulatório admitido. Nessa tradição, os eventuais conflitos deveriam ser dirimidos nos termos contratuais pela via judicial e no âmbito dos estados. Em face disso, todas as iniciativas federais, inclusive depois de criada a ICC, deram origem a casos célebres na Corte Suprema até que, em 1914, fixou-se a jurisprudência de que a Comissão poderia adotar medidas regulatórias sobre o transporte ferroviário inclusive dentro de um único estado, conforme Nicholls:

In Article I, Section 8, of the Constitution, Congress is given the power 'to regulate commerce with foreign nations, and among the several states.' Until the past decade, this commerce power proved an adequate basis for most federal regulatory legislation. Thus, the right of Congress to regulate interstate railway rates was not seriously questioned. And this right was later extended to intrastate rates, where such rates had a 'close and substantial relation to interstate traffic. True, the Supreme Court felt it necessary to distinguish between manufacture (or production) and commerce in order to prevent the federal government from bringing agriculture, mining and other 'strictly local' businesses under federal control. But this stand was modified sufficiently to permit federal regulation of those local business operations which are a part and incident of a constantly recurring current of commerce among the states'²⁷³.

Foi dessa forma que a competência federal para legislar e criar instituições regulatórias sobre o comércio e sobre outras atividades se expandiu. Ainda assim, isso só foi possível devido a uma mudança na interpretação histórica da *Common Law* que equiparava as *empresas* a *pessoas*, com direitos equivalentes e imunes à ação do Estado no tocante à sua liberdade de contratar. Essa mudança ocorreu em 1877, quando a Corte Suprema, numa questão que envolvia a discussão sobre práticas monopolistas ou competitivas introduziu a noção de *business affected with a public interest*²⁷⁴, cuja aplicação também passaria por uma expansão similar à registrada em relação à competência e ao objeto da legislação federal.

Apesar desse contexto de crescente intervenção do Estado na atividade econômica, como indicado anteriormente nesta seção e mais detalhadamente no capítulo anterior, os monopólios de telecomunicações norte-americanos, em especial o de telegrafia, conseguiram escapar tanto à legislação federal *antitrust*, quanto a qualquer regulação abrangente ao longo do século XIX, encontrando como único obstáculo significativo à sua livre atuação o *Kingsbury Commitment* (Compromisso de Kingsbury). Por esse acordo, de 1913, o monopólio

²⁷³ Os trechos entre aspas na passagem acima se referem a decisões judiciais citados pelo autor. NICHOLLS (1944) p. 57.

²⁷⁴ Trata-se do caso *Munn v. Illinois*, freqüentemente citado na literatura sobre regulação. NICHOLLS (1944) p. 60.

de telefonia da *AT&T* em vias de consolidação foi admitido pelo governo, com a condição de que se retirasse da *Western Union* e de que desse às operadoras locais independentes acesso à sua rede de longa distância.

Nos Estados Unidos, portanto, as falhas de mercado, notadamente as associadas às práticas monopolistas, e o controle das externalidades estiveram na base da criação de numerosos entes reguladores (agências, comissões e administrações). Considerava-se que o mercado competitivo, assim como a intervenção estatal na economia, quando ocorriam falhas ou externalidades, era justificável por representar a melhor forma de defesa do interesse público.

Na segunda década do século XX, em parte devido à I Guerra Mundial, à mobilização dela decorrente e à desastrosa experiência de estatização dos telégrafos e telefones – como descrito no capítulo anterior, a *Western* e a *AT&T* foram colocadas sob controle do governo por exatamente um ano, entre 1º de agosto de 1918 e de 1919 –, o conflito em torno de questões regulatórias nos Estados Unidos não deu origem a formulações teóricas e assim permaneceu durante quase toda a década de 1920, quando o crescimento econômico e o ressurgimento das políticas econômicas liberais nacional e internacionalmente contribuiria para que a questão continuasse em segundo plano.

A exceção a essa tendência se deu com a expansão da radiodifusão, que exigiu a intervenção do Estado a fim de disciplinar o uso do espectro radioelétrico. No início do que viria a ser a *Era do Rádio*, na década de 1920, a situação era caótica, já que o governo norte-americano não conseguia administrar o uso das frequências, nos termos do *Radio Act* de 1922. A solução parecia simples, tanto que o então Secretário de Comércio, o futuro presidente Herbert Hoover, chegou a declarar: *I think this is probably the only industry of the United States that is unanimously in favor of having itself regulated*²⁷⁵. No entanto, os interesses em conflito eram poderosos, num negócio em crescimento explosivo. Em consequência, nem o governo por meio do Departamento de Comércio e de agências reguladoras como a *ICC* nem o Congresso conseguiam aprovar uma legislação que respondesse aos desafios da nova atividade²⁷⁶. Esse esforço culminaria com a criação da *Federal Radio Commission*, em 1927, inicialmente prevista para ter a duração de apenas um ano²⁷⁷.

²⁷⁵ WILLIHNGANZ (1994) p. 4.

²⁷⁶ A dificuldade do governo em administrar a radiodifusão certamente estava relacionada com o fato de ser uma atividade nascente, impulsionada por uma série de inovações tecnológicas. Mesmo assim, não deixa de ser espantoso que entre 1910 e 1934, as comunicações por rádio foram objeto de 26 leis federais. OSLIN (1992) p. 333.

²⁷⁷ McCHERNEY (1992) p. 173.

Mais que o fato de ser a primeira agência reguladora especializada em comunicações, a importância da *Federal Radio Commission (FRC)* consiste em ter incorporado pela primeira vez explicitamente, nos termos da lei que a criou – *Radio Act* de 1927 – um princípio que vinha sendo invocado no debate sobre as *Public Utilities* há décadas: o de que a regulação deveria se dar com referência a *public interest, convenience, or necessity*²⁷⁸.

*SEC. 11. If upon examination of any application for a station license or for the renewal or modification of a station license the licensing **authority shall determine that public interest, convenience, or necessity would be served by the granting thereof**, it shall authorize the issuance, renewal, or modification thereof in accordance with said finding. In the event the licensing authority upon examination of any such application does not reach such decision with respect thereto, it shall notify the applicant thereof, shall fix and give notice of a time and place for hearing thereon, and shall afford such applicant an opportunity to be heard under such rules and regulations as it may prescribe*²⁷⁹.

Public interest, convenience, or necessity não são conceitos auto-explicativos, nem definidos na legislação. Na realidade, são indefiníveis e, portanto, têm sua aplicação sujeita à hermenêutica jurídica, política e econômica. Como ao serem introduzidos na legislação relativa aos serviços públicos não havia uma teoria da regulação que orientasse a sua aplicação, foi em torno deles que se deu o debate sobre as condições da intervenção estatal legítima. Para os liberais e para os representantes das empresas do setor, *public interest, convenience, or necessity* estariam melhor defendidos na medida em que as forças de mercado atuassem livremente, com o menor grau possível de intervenção política. Para estes, como nota Schiller, os três princípios estariam atendidos na medida em que houvesse serviço público sem qualquer discriminação.²⁸⁰ Esse será o sentido adotado, décadas mais tarde, pelos seguidores da Teoria da Regulação Econômica proposta por Stigler, como se verá adiante.

A corrente oposta, representada por políticos e intelectuais então identificados com o que se denominava “populismo” e por lideranças de movimentos sociais, não necessariamente socialistas ou comunistas, sustentava que o Estado deveria intervir para conter as práticas monopolistas e assegurar a diversidade política, social e cultural na utilização da radiodifusão. Nos audiências promovidas pelo Congresso, em 1930, para tratar dos recorrentes problemas envolvendo a regulamentação do setor, esse segmento foi representado por Edward N. Nockels, secretário da *Chicago Federation of Labor*, que mantinha uma das poucas emissoras

²⁷⁸ McCHESNEY (1992) p. 173.

²⁷⁹ Grifo meu. FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (s.d. - a). Segundo Jones, as primeiras referências a *certificate of public convenience and necessity* seriam de 1870, aproximadamente. Na legislação federal, apareceria no *Transportation Act*, de 1920. JONES (1979) p. 426.

²⁸⁰ SCHILLER (2007) p. 4.

sindicais remanescentes. Em seu depoimento, ele sintetizou essa interpretação alternativa de *public interest, convenience, or necessity*:

... the 'public interest, necessity, and convenience' which the law fixes as the sole test for granting radio licenses... is the same as the 'public welfare'. That which contributes to the health, comfort, and happiness of the people is in the public interest... That which aids employment, improves the standard of living, and adds to the peace and content of mankind is in the public interest... The public interest, necessity, and convenience is nation-wide. It is age long. It has to do with the physical, mental, moral, social and economic welfare of all of the people . . . It is not enhanced by the granting of special favors to a few individuals or corporations, however rich and powerful they may be²⁸¹.

A despeito de ter seu prazo prorrogado e mais tarde ter sido tornado permanente, a *Federal Radio Commission* não respondeu ao desafio de regular o setor e acabaria extinta em 1934 com a transferência de suas atribuições e quadros técnicos (inclusive um dos diretores) à *Federal Communications Commission*. Como legado à regulação das comunicações deixaria, além dos conceitos de *public interest, convenience, or necessity*, uma interdição que teria longa vida na regulação das comunicações dos Estados Unidos: a proibição de que empresas de telegrafia e telefonia controlassem companhias controladoras de emissoras de rádio e vice-versa²⁸². Mais tarde a *FCC* aplicaria a mesma interdição à horizontalização dos meios de comunicação, impedindo que empresas jornalísticas fossem proprietárias de jornais e de emissoras de rádio e televisão nos mesmos mercados, medida que seria revista a partir de 2001.

Nas décadas seguintes, o sentido de *public interest* foi sendo alterado nos Estados Unidos sem que fosse necessária uma reforma legal. Já nos países de direito positivo a situação foi diferente. De um modo geral, noção de serviço público e a correlata intervenção do Estado nas atividades consideradas essenciais e sujeitas a falhas de mercado, por meio de entes estatais responsáveis pelas operações ou de agências reguladoras foi colocada em cheque pelo processo de reforma do Estado ocorrido em diversos países, em especial a partir da segunda metade da década de 1980, particularmente com as privatizações de empresas estatais prestadoras de serviços públicos.

Na Europa, o momento crítico do reordenamento jurídico relativo à noção de serviço público foi a assinatura do Tratado que constituiu a União Européia, posto que essa união implicava necessariamente na gradual supressão das legislações nacionais e na integração dos

²⁸¹ SCHILLER (2007) p. 4.

²⁸² OSLIN (1992) p. 333.

serviços em questão e da aplicação a todos os seus membros das diretrizes macroeconômicas estabelecidas pelo Tratado de Maastricht, assinado em 07 de fevereiro de 1992. Em função disso, uma nova definição de serviço público adotada estabelecia que:

A noção de serviço público tem um duplo sentido, designando tanto o organismo de produção do serviço como a missão de interesse geral a este confiado. É com o objetivo de favorecer ou de permitir a realização de missões de interesse geral que a autoridade pública pode impor obrigações específicas de serviço público a um organismo de produção do serviço, por exemplo, em matéria de transportes terrestres, aéreos ou ferroviários ou em matéria de energia. Estas obrigações podem ser impostas à escala nacional ou regional. Note-se que, com frequência, se confunde erroneamente serviço público e sector público (incluindo a função pública), ou seja, a missão e o estatuto, o destinatário e o proprietário²⁸³.

A redução do significado da expressão *serviço público* a *serviço ao público* ou *serviço de interesse geral*, retirando-lhe a conotação política distributiva e democratizante, não era uma questão meramente administrativa ou de homogeneização jurídica, ou ainda semântica, como fazem supor os documentos da União Européia. A conotação reduzida está em consonância com a superação do keynesianismo pelo neoliberalismo como teoria econômica hegemônica.

Do ponto de vista da teoria econômica, o novo enquadramento jurídico dos serviços públicos, começou a ser articulada na segunda metade do século XX em torno do resgate da chamada *Escola Austríaca*, principalmente a partir dos herdeiros intelectuais de Ludwig von Mises. Um deles, Murray Rothbard, vice-presidente acadêmico do *think tank* ultraliberal *Ludwig von Mises Institute*, deixou, ao falecer em 1995, uma extensa obra análise da macroeconomia e da história econômica dos últimos 200 anos à luz dos fundamentos da escola austríaca. Num de seus livros, *Power and Market*, publicado em 1970, diz textualmente:

The very term 'public utility,' furthermore, is an absurd one. Every good is useful 'to the public,' and almost every good, if we take a large enough chunk of supply as the unit, may be considered 'necessary.' Any designation of a few industries as 'public utilities' is completely arbitrary and unjustified²⁸⁴.

A nova definição, que enfrentou maior objeção precisamente na França²⁸⁵, onde foi justificada como uma necessidade de adequar a noção de Serviço Público a uma situação

²⁸³ UNIÃO EUROPÉIA (s.d.).

²⁸⁴ ROTHBARD (2004). p. 1139 [sic – na versão digital, o livro tem 1541 páginas].

²⁸⁵ *Para os franceses, o serviço público é um dos elementos do modelo específico de desenvolvimento que eles resolveram adotar. Como alguns outros países europeus, a França optou, depois do segundo conflito mundial, por um caminho intermediário entre a economia administrada de tipo soviético e o liberalismo de tipo americano. Esta opção significava que se atribui um papel importante ao Estado, e que são reconhecidos*

caracterizada pela abertura dos mercados, pelo fim dos grandes programas de investimento e pela crise fiscal²⁸⁶.

Nos Estados Unidos, como indicado, a questão tomou outro rumo. Por trás da extinção da *Federal Radio Commission* e da criação da *Federal Communications Commission* havia mais do que o estabelecimento de um órgão mais abrangente e eficaz na regulação das telecomunicações e dos meios de comunicação de massa. Autores como Willhnganz apontam o sentido da regulação no tocante à radiodifusão:

*The Communications Act of 1934 achieved almost wholesale victory for commercial broadcasting interests in the United States, and put to an end, for the most part, organized opposition to private, for-profit, ad-subsidized broadcasting. These early debates remind us, however, that our modern broadcasting system did not emerge “organically” or from a clear social consensus, but out of bitter disagreement about how, by whom, and for what purpose new technologies of electronic mass media should be used. These debates also remind us that the use of communication technology in a democracy is fundamentally a social choice, though that choice has historically been made by and in favor of the most capitalized social actors*²⁸⁷.

Do ponto de vista teórico, a questão fundamental no que se refere ao papel do Estado como regulador da atividade econômica – e em particular na área de telecomunicações – estava apenas sendo esboçada. Ao longo da década de 1930, no âmbito do *New Deal*, deu-se uma proliferação das agências reguladoras ao amparo das mudanças, já mencionadas, no entendimento da competência do governo federal e da crescente aceitação da primazia do interesse público sobre o privado²⁸⁸. A literatura a respeito da *ICC* é relativamente abundante,

valores coletivos. Ela exprimiu-se notadamente no estabelecimento de um regime avançado de proteção social, no recurso ao planejamento, na nacionalização de grandes empresas. A valorização do conceito de serviço público integra-se à mesma perspectiva. Mais acentuada na França que em outros países da Europa, ela caracteriza a maneira francesa de percorrer esse caminho. FOURNIER (2001). De acordo com o mesmo autor, em 2001 as atividades identificadas como serviço público absorviam 20% da população ativa francesa e representavam o equivalente a 50% do PIB nacional.

²⁸⁶ *Le Conseil d'Analyse Économique a consacré sa séance du 18 septembre 1997 au 'service public et secteur public', sur la base de deux rapports établis par Élie Cohen, Directeur de recherche au CNRS, FNSP et Claude Henry, Professeur à l'École Polytechnique. Le premier traite des missions de service public, le second de l'évolution du secteur public.*

Dans le second rapport, analysant l'évolution du secteur public depuis trente ans, Élie Cohen met en évidence l'épuisement de la forme historique qu'a représenté le « colbertisme high tech » qui sous l'égide de l'État, réalisait la convergence des intérêts des consommateurs, des industriels et des salariés du secteur public autour de grands projets nationaux. Confronté à l'ouverture des marchés, à la fin des grands programmes d'équipement et aux difficultés nées des déséquilibres récurrents des finances publiques, l'État doit maintenant, selon Élie Cohen, redéfinir son rôle d'actionnaire ainsi que les missions fixées au secteur public. In Service Publique/ Secteur Publique – relatório relativo à sessão de 18 de setembro de 1997 do Conseil d'Analyse Économique.

²⁸⁷ WILLIHNGANZ, J. (1994) p. 9.

²⁸⁸ Essa fase é identificada por Mendes – autor frequentemente citado pelos autores brasileiros ao se referirem à evolução das agências reguladoras norte-americanas – como a segunda fase na história das mesmas. Mendes

tanto no período compreendido entre sua criação e o início do século XX, quanto a partir de 1971, quando um artigo de George Stigler inaugura o debate contemporâneo sobre a regulação colocando o foco no questionamento da regulação tal como praticada até então (o que será abordado adiante).

Pesquisar em busca de trabalhos e autores que dêem sustentação à regulação nos Estados Unidos (em geral e das telecomunicações em particular) como fizeram Jevons em relação à telegrafia ou mesmo Walras em relação às ferrovias, produz resultados decepcionantes. A explicação para isso, segundo McCraw, é que:

... behind all these programs of microeconomic regulation stood not a particular ideology, not a New Deal philosophy, but several competing ones. The single overarching idea that tied the competing philosophies together was the conviction shared by a majority of New Dealers that economic regulation by expert commissions would bring just results²⁸⁹.

Para McCraw, a expressão individual mais clara do novo papel do Estado, das agências reguladoras e da forma como isso se articulava com a evolução do ordenamento jurídico norte-americana é James Landis, nomeado por Roosevelt comissário de agências, entre as quais a polêmica *Securities and Exchange Commission (SEC)*, da qual foi o segundo presidente.²⁹⁰ Ainda conforme McCraw, a argumentação de Landis foi recebida com entusiasmo nos meios acadêmicos e políticos, o que marcaria a confiança dos norte-americanos tanto na idéia de regulação quanto dos benefícios derivados de sua prática.

identifica explicitamente quatro fases: 1) da criação da ICC até 1930; 2) entre 1930 e 1945; 3) entre 1945 e 1965, marcado pela edição de uma lei geral de procedimento administrativo... que trouxe uniformidade no processo de tomada de decisões pelas agências, conferindo-lhes mais legitimidade e Finalmente, em 1985, num processo que continuaria até os dias de hoje, o modelo começou a se redefinir para que se consolide um modelo regulatório independente, mas com os controles externos adequados para garantir essa independência. MENDES (2006) p. 121. Entre 1965 e 1985, sem deixar claro se considera essa a quarta fase ou um prolongamento da terceira (o que tornaria o período pós-1985 a quarta), o autor identifica um período no qual *defrontou-se o sistema regulatório americano com um problema que desvirtuou as finalidades da regulação desvinculada do poder político: a captura das agências reguladoras pelos agentes econômicos regulados*. MENDES (2006) p. 120/1. Fiani, seguindo Chang (Chang, Ha-Joon (1997): *The Economics and Politics of Regulation* - Cambridge Journal of Economics, Vol. 21 n. 6, pp. 703-728.) propõe uma periodização contextualizada que teria início com um *primeiro período no qual a regulamentação surge como um resultado espontâneo e pouco planejado das transformações por que passava a base produtiva das principais economias avançadas na virada do século, com o desenvolvimento da eletrificação, telefonia, gás encanado, expansão do sistema ferroviário e marítimo, etc. A seguir um período de institucionalização, em que a regulação da atividade econômica se torna uma atividade na qual passam a estar envolvidos corpos técnicos qualificados, no interior de instituições governamentais dotadas de atribuições bem definidas. Este período iria da Grande Depressão até o final da “Era Dourada”, no início dos anos setenta. O terceiro período seria um período de transição, correspondente à década dos setenta, de indefinição com algumas tentativas pouco articuladas de “desregulamentação”. O último período se iniciaria a partir dos anos oitenta, a “Era da Liberalização” ou da “Desregulamentação”*. FIANI (s.d.).

²⁸⁹ McCRAW (2006) p. 212.

²⁹⁰ Antecedente e inspiradora da brasileira Comissão de Valores Mobiliários, a SEC foi criada em 1934 e teve como primeiro presidente Joseph Kennedy, pai do futuro presidente Kennedy.

A argumentação mencionada é a que consta do livro de Landis, *The Administrative Process*, mas é preciso levar em conta que se trata de uma obra de 1938, na qual a regulação e o papel das agências na estrutura do Estado rooseveltiano, mais que propostas, são explicadas *a posteriori*²⁹¹. Além disso, o “entusiasmo” não impediu que a polêmica em torno de várias das inovações institucionais do *New Deal* chegasse à Suprema Corte e muito perto de um grave conflito entre os dois poderes, quando o presidente ameaçou reformar a cúpula do Judiciário aumentando o número de seus membros com a nomeação de juízes simpáticos às suas propostas²⁹².

Em termos gerais, a regulação continuou crescendo nos Estados Unidos por mais de 40 anos em número de agências, de suas atribuições e da quantidade e abrangência das normas estabelecidas. No que diz respeito à *Federal Communications Commission (FCC)*, criada em 1934, isso é particularmente verdadeiro no tocante a atribuições e normas. Quanto ao poder, à independência em relação aos regulados e à eficiência na defesa do interesse público, entretanto, o entusiasmo mencionado por McCraw, como ele próprio indica, não durou muito.

What showed how quickly times could change, however, was the clearly mediocre performance of federal regulatory commissions during the 1940s and 1950s. Even the SEC itself, after its glory days during the New Deal, went through a period of quiet. The exigencies of World War II relegated securities law to a low national priority, and the commission relocated its offices from Washington to Philadelphia in order to make space for more important mobilization agencies... During both the Truman and Eisenhower administrations, the appointment of undistinguished commissioners tended to dim the luster of all federal regulatory agencies; and not until the Kennedy Administration did the SEC, or any similar commission, begin to recover its old distinction.

In a broader sense, as economic prosperity returned with a rush during the 1940s and 1950s, economic regulation simply became less important as a national problem. The practice of regulation during those years naturally fell into less capable hands. This decline in the quality of commissions brought with it, in turn, a

²⁹¹ O mesmo ocorre no que se refere a outros autores que deram sustentação às inovações institucionais da Era Roosevelt, como Arthur Schlesinger, que aos 28 anos, em 1945, ganhou seu primeiro Prêmio Pulitzer pelo livro *The Jackson Age*, no qual propunha uma reinterpretação da presidência de Andrew Jackson favorável a Roosevelt e, especificamente no tocante à regulação, a autores como Nicholls, já mencionado, que em 1944 fez uma defesa das agências à luz da evolução do comportamento do Judiciário. Nicholls reconhecia que o papel da regulação dividia os economistas, que essa divisão se devia a “diferenças fundamentais” no campo da filosofia social – entre os treinados na teoria da competição monopolista e os que se nutriam de teoria mais simples e mais otimista da concorrência perfeita. Em sua opinião, frisava ele, essas diferenças diminuiriam ao menos parcialmente na medida em que ambos os grupos digerissem melhor a evolução recente da teoria econômica, aceitando o fato de que a multiplicação dos órgãos de regulação federal era uma coisa que tinha “vindo para ficar”. NICHOLLS (1944) p. 56. Até certo ponto, a exceção a isso é Pigou e sua obra *The Economics of Welfare*, de 1920, na qual tenta conciliar a economia neoclássica com a intervenção do Estado, mas sem ater-se à regulação em si ou ao papel das agências. BRUE (2005) e DENIS (1966).

²⁹² Nesse enfrentamento, Landis, que após a morte de Roosevelt foi decano da Faculdade de Direito de Harvard, conforme McCraw, foi dos mais desabridos partidários do presidente. McCRAW (2006).

*new wave of negative criticism. Heated attacks not only on regulatory practice, but even on the theories underlying regulation*²⁹³.

Escapa aos propósitos desta tese discutir o desempenho das agências reguladoras norte-americanas ao longo do século XX. À luz da bibliografia disponível, principalmente a produzida ao longo dos últimos 40 anos, parece fora de questão, entretanto, que as expectativas criadas na década de 1930 não se confirmaram. O esforço de guerra na primeira metade da década seguinte, a Guerra Fria e o Macartismo que se seguiram sem dúvida limitaram a autonomia das agências como instituições de defesa do interesse público. Ao mesmo tempo, a expansão econômica acelerada e prolongada do pós-guerra diluiu muitos dos conflitos que opunham a opinião pública norte-americana às grandes corporações, que por sua vez, atenuaram as formas mais agressivas de comportamento monopolista. Nesse processo, não é de surpreender que as agências se burocratizassem (no sentido vulgar do termo) e em muitos casos seu controle passasse a ser exercido por quadros identificados com as instituições reguladas, no que viria a ser conhecido como *processo de captura*.

Nesse contexto, não é de surpreender, tampouco, que a eficiência econômica das agências reguladoras se deteriorasse. Foi por esse flanco que irromperia o movimento pela “desregulação”. Não deixa de ser irônico que a desregulação, ao contrário da regulação, tenha contado com uma abundante produção acadêmica prévia cujo ponto de partida geralmente reconhecido é o artigo de 1971, de George Stigler, *The Theory of Economic Regulation*²⁹⁴, a partir do qual se desenvolveu toda uma corrente teórica que, tomando o título do artigo como nome, viria a dar sustentação às privatizações e desregulações em todo o mundo a partir da década de 1980.

É importante notar que a tese fundamental da vertente norte-americana da Teoria da Regulação difere radicalmente da vertente francesa, cujo início é situado por Boyer em meados da década de 1960 com a retomada por parte de alguns economistas (sobretudo europeus) do estudo dos ciclos econômicos e das crises de crescimento. Em *La Théorie de la*

²⁹³ McCRAW (2006) p. 217.

²⁹⁴ No que se refere às telecomunicações, uma ironia secundária é que, nesse artigo, no qual não há qualquer referência a telecomunicações (o mais próximo a isso é uma alusão a canais de televisão), foi publicado originalmente no *Bell Journal of Economics and Management Science*. Stigler recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1982, mas conforme Gary Becker – seu amigo, colega na Universidade de Chicago e também vencedor do Nobel, dez anos mais tarde – embora a escolha fizesse referência a seus estudos seminais sobre estruturas das indústrias, funcionamento dos mercados e causas e efeitos da regulação, o próprio Stigler considerava sua contribuição mais importante a realizada no campo da economia da informação. BECKER (1993) p. 763.

Regulation: Une Analyse Critique, de 1986, ele falará de *Teorias da Regulação* no plural²⁹⁵ enfatizando: *Enfim, as crises estruturais estão de volta e as teorias da regulação são concebidas para explicá-las*²⁹⁶.

A semelhança de nomes oculta, pois, uma diferença radical. Enquanto os autores das *Teorias da Regulação*, no sentido de Boyer enfrentam o desafio da crise do capitalismo a partir de meados da década de 1970 com o instrumental marxista e keynesiano, em oposição a uma teoria econômica neoclássica que ressurgiu vindo no keynesianismo a origem daquela crise, a *Teoria Econômica da Regulação* de Stigler & Cia. representa precisamente uma corrente desse ressurgimento neoclássico.

Como se verá adiante, o núcleo comum das *Teorias da Regulação* fornece elementos fundamentais para a explicação que esta tese pretende apresentar para a interpretação da história das telecomunicações na Argentina e no Brasil e a relação entre estas e a evolução internacional. É indispensável, por isso, explicitar mais claramente a diferença entre *Teoria Econômica da Regulação* e *Teorias da Regulação* no sentido de Boyer. Como indica esse autor:

Teoria Econômica da Regulação é, conforme Boyer:

*a regulação como intervenção ativa e consciente do Estado ou de outras organizações coletivas. A nível macroeconômico, temos uma política keynesiana de estabilização e, a nível setorial, a multiplicação das regulamentações*²⁹⁷.

Já *Teorias da Regulação*, destaca o mesmo autor, englobam as análises segundo as quais

*a regulação [é encarada] como conjunção dos mecanismos que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas econômicas e as formas sociais vigentes*²⁹⁸.

Colocada a questão nesses termos, resulta claro que a escola norte-americana da regulação, na esteira do trabalho de Stigler, corresponde ao primeiro sentido de regulação, em

²⁹⁵ Esse plural não é despropositado. Os ciclos e as crises são o centro das preocupações teóricas do que Boyer identifica como *um vasto movimento* que agrupa desde críticos do marxismo ortodoxo (mantendo a essência da crítica marxiana do capitalismo) aos que buscam ampliar a capacidade analítica herdada da macroeconomia keynesiana. BOYER (1990) p. 14/5.

²⁹⁶ BOYER (1990) p.14/5.

²⁹⁷ BOYER (1990) p. 46.

²⁹⁸ BOYER (1990) p. 46.

sua dimensão setorial. Já a chamada escola francesa emprega em sua *Teoria da Regulação* o termo no segundo sentido.

Como esclareceu o próprio Stigler em seu artigo seminal, a *Teoria Econômica da Regulação* tem por pressuposto básico um enunciado da Ciência Política, formulado por Olson, em 1965, cujo núcleo consistia numa refutação da noção de ação coletiva com base e vistas ao interesse coletivo ou público argumentando, desde a perspectiva de um individualismo metodológico absoluto, que toda decisão política resulta de opções racionais individuais²⁹⁹.

Essa questão (por que uma indústria demanda mais os poderes de coerção do Estado do que o seu dinheiro?) é proposta apenas para ilustrar o enfoque do presente artigo. Admitimos [“We assume” no original] que os sistemas políticos são racionalmente planejados e racionalmente aplicados, o que significa dizer que eles são instrumentos apropriados para a realização de desejos de membros da sociedade. Isso não quer dizer que o Estado servirá à idéia de interesse público de alguém: com efeito, o problema da regulação é o de descobrir quando e por que uma indústria (ou outro grupo de pessoas que pensam da mesma forma) é capaz de usar o Estado para seus propósitos ou é escolhida pelo Estado para ser usada em proveito de outros³⁰⁰.

Com base nessa concepção de ação coletiva, Stigler sustenta que:

A regulação tanto pode ser ativamente perseguida por uma indústria como também pode ser imposta a ela... em regra, a regulação é adquirida pela indústria, além de concebida e operada em seu benefício³⁰¹.

Se as agências se tornam presa dos agentes regulados é porque isso assegura a esses agentes benefícios superiores aos custos. Os benefícios são obtidos mediante o estabelecimento de exigências que resultavam em barreiras de entradas a novos concorrentes,

²⁹⁹ Em *A Lógica da Ação Coletiva*, publicado originalmente em 1965, e citado por Stigler, Olson sustenta que ... mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados nos próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns ou grupais... Mesmo que os membros de um grande grupo almejem racionalmente uma maximização do seu bem-estar pessoal, eles **não** agirão para atingir seus objetivos comuns ou grupais a menos que haja alguma coerção para forçá-los a tanto, ou a menos que algum incentivo à parte diferente da realização do objetivo comum ou grupal, seja oferecido aos membros do grupo individualmente com a condição de que eles ajudem a arcar com os custos ou ônus envolvidos na consecução desses objetivos grupais... Essas afirmações permanecem válidas mesmo para situações em que há acordo unânime dentro do grupo a respeito do bem comum e dos métodos para obtê-lo. OLSON (1999). O trabalho de Olson, por sua vez, tem evidentes vínculos com um trabalho anterior (de 1957), de Anthony Downs – Uma Teoria Econômica da Democracia – no qual, conforme Fábio Wanderley Reis em sua apresentação à edição brasileira, o autor “trata o processo político-eleitoral em termos análogos aos que são utilizados para dar conta do jogo do mercado na ciência econômica, salientando o cálculo realizado por partidos e eleitores em variadas circunstâncias que encontram regularmente ao tomar suas decisões”. DOWNS (1999) p. 16.

³⁰⁰ STIGLER (2004) p. 25.

³⁰¹ STIGLER (1971) p. 23.

que afetam produtos substitutos ou complementares ou a fixação de preços³⁰²; enquanto o custo são os recursos financeiros e os votos que um determinado partido necessita para manter sua organização e competir nas eleições³⁰³. Na medida em que os agentes regulados logrem colocar a agência sob seu controle – ou inversamente que os reguladores atuem junto aos regulados com vistas a obter benefícios – dá-se a já referida *captura*³⁰⁴.

Com essa abordagem, Stigler estabelecia, em 1971, uma linha de pesquisa sobre regulação fechada num círculo interdisciplinar entre economia e ciência política, fundamentada no individualismo metodológico, pelo qual a economia explicava a ação política e a ação política (de base econômica) determinava a ação econômica dos agentes regulados e das agências reguladoras. Assim, de uma só vez, caíam por terra as falhas de mercado como razão da regulação e o interesse público como seu sentido. Em consequência, a função regulatória do Estado era rebaixada ao seu mínimo denominador: a coordenação dos mercados, ao invés da correção de suas falhas, e a sua redução ao nível de formulador de regulamentos operacionais, preferencialmente estabelecidos mediante o consenso ou a arbitragem em relação às propostas dos agentes regulados.

Nos meios acadêmicos, políticos e empresariais críticos da regulação e do Estado intervencionista, a Teoria Econômica da Regulação teve uma acolhida entusiástica. Tratar-se-ia de *um dos melhores momentos da economia do século XX*³⁰⁵. Decorridos cerca de 30 anos, mesmo esses autores seriam obrigados a reconhecer que a confiança da escola de Chicago e da renovada economia de inspiração neoclássica na auto-regulação dos mercados e na solução judicial dos conflitos antes sujeitos à ação das agências reguladoras era excessiva³⁰⁶.

³⁰² SITGLER (1971) p. 25/8.

³⁰³ SITGLER (1971) p. 33/38.

³⁰⁴ POSNER, autor de outro trabalho seminal a respeito e colaborador de Stigler em Chicago, lembra que a hipótese de “captura” das agências era anterior ao artigo de 1971 e candidamente afirma que Stigler *substitui a metáfora da ‘captura’, com seu teor inapropriadamente militarista, por uma terminologia mais neutra de oferta e procura*. POSNER (1974) p. 59. Como já indicado, a despeito da substituição, Stigler sustentava que a regulação favorecia os interesses privados em detrimento do interesse público. Ao fazer a troca, entretanto, retirava a intencionalidade política e eventualmente neutralizava o aspecto moral da questão colocando em seu lugar uma lei econômica. Apesar disso, o termo se manteve em uso e foi revigorado no final do século XX quando a conversão ao capitalismo dos países do Bloco Soviético deu lugar a uma privatização “selvagem” e a uma “captura” generalizada dos órgãos reguladores precariamente instituídos.

³⁰⁵ SHLEIFER (2005) p. 441.

³⁰⁶ *At the theoretical level, the Chicago School’s confidence in private orderings and in courts is excessive. Private orderings indeed work extremely well in some situations, but they also degenerate into the anarchy of private enforcement, where the strong and not the just win the day. Moreover, Coase and his followers have given far too much leeway to courts, relying on them as unbiased, informed, and incorruptible promoters of social welfare. Much evidence, however, shows that courts around the world are more often than not highly inefficient, politically motivated, slow, and even corrupt... The lopsided belief in the benevolence of courts and the malevolence of regulators has neither a conceptual foundation, nor a solid grounding in reality. After all, both judges and regulators are government agents, subject to political pressures, incentives, and constraints.* SHLEIFER (2005) p. 441.

Como na Teoria Econômica da Democracia, de Downs³⁰⁷, na Teoria Econômica da Regulação, de Stigler, não há opção intermediária. Toda ação política envolve uma escolha racional individual em função de uma relação custo/benefício e toda ação regulatória envolve uma escolha política economicamente determinada e determinável. Nessas condições, o interesse público sucumbe irremediavelmente frente aos interesses particulares e o problema das falhas de mercado que a regulação supostamente resolvia é substituído pelas falhas da ação estatal, superando-as. A regulação – como o socialismo – como solução para as falhas de mercado foi um equívoco histórico. Chegou-se ao fim da História, dirá mais tarde Fukuyama³⁰⁸.

O ataque teórico à regulação, embora prossiga até hoje, precedeu de pouco à Crise do Petróleo de 1973, marco do esgotamento do ciclo expansionista do Pós II Guerra Mundial e de início de um período de instabilidade no qual, como observa Fiani:

A combinação inflação-redução do nível de atividade colocava a política de regulação nos países capitalistas avançados sob dupla pressão. Por um lado, garantir uma capacidade de resposta elástica aos setores regulados (em geral serviços públicos básicos) aos aumentos sucessivos de custos, por outro garantir receita em níveis adequados às necessidades de investimento para manutenção e

³⁰⁷ O modelo de Downs, embora seja concebido com o objetivo de estabelecer uma regra de comportamento geral, restringe drasticamente a generalização na medida em que estabelece uma série de premissas segundo as quais os atores políticos (sejam, pessoas físicas, grupos ou instituições):

- a) são encarados como indivíduos;
- b) buscam explicitamente alcançar seus objetivos egoístas sem disfarces (Downs discute uma exceção);
- c) distinguem claramente objetivos e meios;
- d) sempre buscam maximizar os resultados minimizando os custos;
- e) vivem num mundo de informação completa e sem custo, no qual não existe informação falsa, embora possa existir informação incompleta;
- f) sempre agem racionalmente do ponto de vista econômico e político (Downs salienta que sua tese exclui o campo da psicologia. No entanto, este pode ser incluído se as demais premissas da escolha racional forem mantidas), entendendo-se ação racional como aquela que é *eficientemente planejada para alcançar os fins econômicos ou políticos conscientemente selecionados pelo ator*;

Além disso:

- g) a racionalidade refere-se apenas aos meios, jamais aos fins;
- h) a escolha racional, como todo comportamento racional, requer uma ordem social previsível proporcionada por um governo;
- i) o governo existe numa sociedade democrática em que se façam eleições periódicas, no caso da escolha racional na política. DOWNS (1999).

Assim, como indica Baert, os teóricos da escolha racional [e de sua aplicação à teoria econômica da regulação] tendem a dar sentido às práticas sociais atribuindo a elas racionalidade ex post facto. Na verdade, eles consideram que sua tarefa é demonstrar que as práticas sociais que são irracionais *prima facie* são na verdade racionais. Ao fazê-lo, imunizam suas teorias contra potenciais falsificações. BAERT (1997)

³⁰⁸ Cerca de 12 anos após a publicação do artigo que continha a primeira versão de *O Fim da História*, Fukuyama reiteraria: *...la forma en que yo utilicé la palabra historia, o, mejor dicho, Historia...se refería al avance de la humanidad a lo largo de los siglos hacia la modernidad, caracterizada por instituciones como la democracia liberal y el capitalismo. Mi observación, hecha en 1989, en la víspera de la caída del comunismo, era que este proceso de evolución parecía estar llevando a zonas cada vez más amplias de la Tierra hacia la modernidad. Y que si miráramos más allá de la democracia y los mercados liberales, no había nada hacia lo que podíamos aspirar a avanzar; de ahí el final de la historia.* FUKUYAMA (2001).

modernização do estoque de capital, frente a um volume de receita que já não crescia tão rapidamente quanto antes, por conta do menor nível de atividade econômica.

O que se verificou foi que na maior parte dos casos a atividade de regulação econômica não demonstrou uma capacidade de resposta adequada ao nível do desafio que estava enfrentando³⁰⁹.

Não se tratava, pois, apenas de uma questão de eficiência econômica das agências reguladoras ou mesmo do sistema de regulação. Havia um problema de adequação da ação regulatória diante da necessidade de um rearranjo distributivo decorrente da crise. Frente a isso, a *Teoria Econômica da Regulação* colocaria o foco da análise sobre o comportamento das agências regulatórias. Já as *Teorias da Regulação* fariam o percurso inverso, vindo na crise de acumulação que se expressava como crise regulatória a causa da ineficiência dos organismos reguladores.

Colocada a questão nesses termos, pode-se supor que na perspectiva das *Teorias da Regulação* é possível que uma agência reguladora seja palco do conflito apontado pela *Teoria Econômica da Regulação* e, simultaneamente, identificar uma relação causal entre a crise de acumulação, estrutural, e essa situação (que no limite configura a captura), na qual a agência se torna, ela própria, terreno de disputa entre interesses particulares exacerbados, perdendo eficiência técnica como instância de construção do interesse público, entendido como expectativas das formas sociais vigentes sob condições dadas pelas estruturas econômicas.

Uma análise alternativa, isto é, na perspectiva da *Teoria Econômica da Regulação* não é possível senão de forma imperfeita, na medida em que, como sustentava Keynes, a economia neoclássica (e suas versões posteriores) não admite o desequilíbrio estrutural. Assim, desde essa perspectiva, não existe crise de acumulação, não podendo ser esta, portanto, a causa da crise regulatória. As causas desta estão no máximo na interferência política que desvirtua a ação das agências reguladoras.

Especificamente em relação ao conflito distributivo, embora não desconheçam as implicações da ação das agências reguladoras sobre esse conflito, as *Teorias da Regulação* vêem as agências reguladoras e o próprio Estado como atores situados no centro desse conflito. Já a *Teoria Econômica da Regulação* vê o conflito como algo interno às agências e o livre funcionamento dos mercados como forma de solução desse conflito num plano mais amplo. Em *A Teoria Econômica da Regulação Depois de uma Década de Desregulação*, seu artigo publicado originalmente em 1989, Peltzman destaca que:

³⁰⁹ FIANI (s.d.).

Outro aspecto da contribuição de Stigler à ET [Teoria Econômica (da Regulação)] que continua válido é a ênfase dada aos aspectos distributivos das decisões regulatórias. Políticos que agem visando aos próprios interesses trocam benefícios com sua base eleitoral – a fixação de determinado preço ou a outorga de uma licença para participar de certo mercado por votos ou dinheiro – e o que tem realmente conta para cada um desses atores é a sua riqueza ou a sua utilidade e não a riqueza social agregada. O bem-estar social importa apenas no sentido de que as fatias a serem distribuídas serão maiores caso o bolo seja maior. Mas o que Stigler critica na NPT [abreviatura utilizada por Peltzman para ‘análise normativa como uma teoria positiva’] é que não é com o bem-estar social, por si só, que os políticos realmente se preocupam³¹⁰.

Essa citação não apenas confirma a visão restrita do conflito distributivo da *Teoria Econômica da Regulação* relativamente à atuação das agências reguladoras como remete a uma questão mais ampla: supondo que a agência se limite a regulamentar os aspectos técnicos, deixando ao mercado a regulação em sentido amplo da atividade, estaria resolvido o conflito distributivo e resguardado o interesse público mesmo que este seja entendido no sentido histórico? Responder a essa questão escapa ao objetivo desta tese, mas a história recente das telecomunicações e de outras atividades econômicas sujeitas à regulação em escala internacional sugere que em nenhum país a desregulação desses setores foi levada ao extremo de permitir que apenas o livre jogo do mercado estabeleça os seus rumos.

³¹⁰ PELTZMAN (2004) p. 87. A NPT, segundo o autor, *que é encontrada na análise econômica desde Adam Smith, considera que as falhas de mercado são as razões que levam a regulação de determinada atividade. Uma vez adotadas medidas regulatórias, supõe-se que os agentes reguladores diminuem ou eliminam as ineficiências geradas pelas falhas de mercado.* PELTZMAN (2004) p. 84.

2.12 – BAUMOL E SIDAK: MERCADOS CONTESTÁVEIS E DESREGULAÇÃO

Nos anos seguintes à publicação de *Teoria Econômica da Regulação*, outros autores aprofundaram sua abordagem em diversas áreas econômicas, inclusive nas telecomunicações. Esses estudos contribuíram para a formulação das plataformas políticas centradas em políticas econômicas liberalizantes que incluíam o monetarismo como eixo da política monetária, e a redução do papel do Estado na economia por meio da redução dos gastos públicos, de reformas administrativas, de privatizações e de desregulação. Para os propósitos desta tese, dois autores são referência obrigatória: William J. Baumol e J. Gregory Sidak.

Baumol já era um economista respeitado quando Ronald Reagan assumiu a Presidência dos Estados Unidos, em 1981. Autor de vários livros e de centenas de artigos, professor da Universidade de Princeton, em 29 de dezembro do mesmo ano, Baumol encerrou seu mandato como presidente da *American Economic Association* com uma conferência na qual começava dizendo que não era ocasião para ser modesto e que resistia à tentação de descrever a análise que apresentaria a seguir como nada menos que uma revolução, que os termos *rebelião* ou *insurreição* talvez fossem mais adequados, mas não menos que isso³¹¹. Pouco mais de 25 anos mais tarde, seu entusiasmo soa mais como curioso e ingênuo arroubo do que a ruptura teórica definitiva que pretendeu ao anunciar o conteúdo do livro que estava prestes a publicar em co-autoria com John Panzar e Robert Willig a respeito do que denominou de *Contestable Markets* (Mercados Contestáveis).

A teoria de Baumol, Panzar e Willig, se aceita como eles pretendiam, permitiria refutar a existência de exceções permanentes à concorrência perfeita dos mercados e à necessidade de regulação para corrigir “falhas de mercado” como aquelas situações em que o mercado estivesse restrito a apenas poucos ou mesmo um único agente³¹². Sua tese era a de que é possível generalizar o conceito de concorrência perfeita por meio da noção de *mercado*

³¹¹ BAUMOL (1982) p. 1.

³¹² Num artigo posterior, no qual comentam a repercussão de seu livro, Baumol e Willig trataram de estabelecer uma distância entre sua teoria e o que consideravam ‘libertarian’ ideology: *Contestability theory does not, and was not intended to, lend support to those who believe (or almost seem to believe) that the unrestrained market automatically solves all economic problems and that virtually all regulation and antitrust activity constitutes a pointless and costly source of economic inefficiency. In a market that approximates perfect contestability, it is true, we believe matters can be left to take care of themselves.* BAUMOL, William J. e WILLIG, Robert D. (1986) p. 9/10.

*perfeitamente contestável*³¹³. Nesse caso, esse mercado seria contestável se *a entrada é totalmente livre e a saída não implica em custos suplementares*³¹⁴.

Ainda que se admita como possível que não existam barreiras à entrada de novos concorrentes num mercado monopolizado ou oligopolizado, tal como proposto por Baumol e que a possibilidade contestação dessa condição possa fazer com que os incumbentes mantenham seus preços não muito acima dos custos marginais a fim de evitar a concorrência, mesmo assim essa contestabilidade é mais teórica do que real e Baumol abre espaço para essa refutação ao afirmar a contestabilidade é mais um *benchmark for a desirable industrial organization* do que *a description of reality*³¹⁵.

Mesmo com a ressalva de que *livre* não significa *sem custo*, a primeira objeção a ser feita à *Teoria dos Mercados Contestáveis*, particularmente em relação às telecomunicações, é justamente a de que *entrar* no mercado implica em investimentos fixos irrecuperáveis (*sunk costs*) vultuosos³¹⁶. Da mesma forma, não significa que entre incumbentes e potenciais concorrentes não existam assimetrias de informação³¹⁷ proibitivas ou dissuasórias.

Como se tornaria notório, anos mais tarde, as assimetrias são de grande magnitude não apenas nos planos operacional. No que se refere às telecomunicações, são agravadas pelos

³¹³ BAUMOL (1982) p. 2. Uma tradução do conceito de mercados contestáveis tal como constaria de BAUMOL, William, PANZAR, John e WILLIG, Robert. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Revised Edition. Harcourt Brace Jovanovich, Publishers (1988) é a seguinte: “*Um mercado perfeitamente contestável é definido como aquele em que a entrada e a saída são fáceis e apresentam custos desprezíveis, podendo ou não ser caracterizadas por economia de escala e de escopo, mas que não tenham barreiras para entrantes, conforme discutido por Baumol e Willig (1981b). Acredita-se que os potenciais entrantes possam ter acesso às mesmas técnicas de produção e às demandas de mercado que estejam disponíveis às empresas incumbentes. Não há qualquer restrição legal para a entrada e a saída no mercado e nenhum outro custo para o entrante que não seja arcado pelo incumbente. Um agente entrará no mercado caso espere obter lucros reduzindo seu preço em relação ao do incumbente e atendendo toda demanda de mercado a esse preço inferior... entrantes potenciais não são barrados pela retaliação de preços dos incumbentes, podendo ser barrados apenas quando os preços de mercado não permitirem uma entrada lucrativa.*”. Não deixa de existir certa ironia no fato de que o documento do qual foi transcrito esse trecho seja a contribuição da empresa gigante de energia ENRON – até se tornar a maior falência (fraudulenta) da história – ao debate numa audiência pública promovida pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). (2000). Não foi possível verificar a fidelidade da tradução ao texto original (sic).

³¹⁴ “*A contestable market is one into which entry is absolutely free, and exit is absolutely costless*”. Ele esclarecia ainda que usava liberdade de entrada no sentido de Stigler o que não significava que fosse sem custo ou fácil, mas que os entrantes não sofriam alguma desvantagem em termos de técnica produtiva ou de qualidade do produto em relação ao incumbente. BAUMOL (1982) p. 3. Ou, como observa Herscovici: *A ausência de barreiras à entrada significa que uma firma que queira entrar nesse mercado não vai sofrer prejuízos em termos de condições de acessibilidade à tecnologia ou em termos de taxa de lucro; a ausência de barreiras à saída implica que seja possível revender o capital sem perda*. HERSCOVICI (2002 - b) p.101.

³¹⁵ BAUMOL (1982) p. 2.

³¹⁶ *However, costless entry and exit presumes that no sunk costs exist, i.e. costs that cannot be recovered upon exit by a firm. This assumption of no sunk costs is extremely far from economic and technological reality in telecommunications where the essence of most investments is an extremely high proportion of sunk costs*. HAUSMAN (1998). p. 2.

³¹⁷ Como indicado anteriormente, o custo da informação foi um dos temas de estudo preferidos de Stigler. BECKER (1993) p. 763.

aspectos relativos à tecnologia, precisamente um ponto em relação ao qual Baumol supunha ser um fator que permitiria a livre entrada de concorrentes no mercado. Conforme Baumol, ao fixar a condição de liberdade de entrada (*freedom of entry*) o faz no sentido de que os entrantes não sofrem *disadvantage in terms of production technique or perceived product quality relative to the incumbent...*³¹⁸.

Essa premissa de inexistência de desvantagem técnica ou de qualidade do produto é um dos pontos mais vulneráveis da *Teoria dos Mercados Contestáveis* no tocante às telecomunicações porque esbarra precisamente no fato de que uma das características do setor, especialmente desde o último quarto do século XX, é o desenvolvimento tecnológico acelerado e o impacto das inovações como vantagem competitiva. Cerca de seis meses antes da palestra de Baumol, Joseph Stiglitz, que ainda não adquirira o prestígio que viria a ter, inclusive como Prêmio Nobel de 2001, publicara um artigo na mesma *American Economic Review*, no qual sustentava que a concorrência potencial não apenas não impedia as práticas de monopólio como podiam reduzir o bem-estar³¹⁹.

Segundo Baumol, os mercados contestáveis teriam uma *característica crucial*: a de sua vulnerabilidade à entrada do tipo *hit-and-run*, que permitiria a um eventual concorrente potencial entrar no mercado, tirar proveito de eventuais ganhos de monopólio do incumbente e se retirar³²⁰. Entre outras conseqüências, essa vulnerabilidade obrigaria as incumbentes a se manterem eficientes³²¹, contrariando a crença anterior de que os monopólios e oligopólios tenderiam à ineficiência pela falta de estímulos econômicos, o que em determinados momentos foi um dos argumentos em favor da intervenção regulatória do Estado. Além disso, a vulnerabilidade à entrada *hit-and-run* impediria que as empresas incumbentes praticassem subsídios cruzados como forma de manipulação de mercados ao estilo dos trustes do passado porque isso permitiria a um desafiante entrar no mercado atuando apenas no segmento de lucro mais alto.

³¹⁸ BAUMOL (1982) p. 3.

³¹⁹ Consider a market in which, at present, there is a single firm. The firm, however, is constantly subjected to competitive pressures from entry: potential rivals can engage in R&D activity which will result in their having a lower cost or a better product. This potential competition forces the existing firm to undertake research at a sufficient rate to deter the entry of the rival. This view of competition is more akin to the kind of competition that Schumpeter discussed than that which is conventionally presented as 'pure competition.' STIGLITZ (1981) p. 184. Tanto Stiglitz quanto Hausman seguiram estudando o assunto e aprofundaram suas críticas à Teoria dos Mercados Contestáveis em trabalhos como STIGLITZ, MCFADDEN e PELTZMAN. (1987) – no qual Mcfadden e Peltzman comentam o artigo de Stiglitz – e HAUSMAN, PAKES e ROSSTON (1997).

³²⁰ BAUMOL (1982) p. 4.

³²¹ Qualquer forma de ineficiência seria “um convite à entrada” de concorrentes. BAUMOL (1982) P. 4. O artigo de 1981 de Stiglitz sustenta de forma convincente precisamente o contrário: STIGLITZ (1981).

O fato de que um mercado seja monopolizado ou oligopolizado num determinado momento não significaria, conforme Baumol, que sua tese não seja verdadeira e aplicável ao caso porque esse mercado é contestável pelos guardiões da concorrência perfeita: *At least in the intratemporal analysis, the heroes are the (unidentified) potential entrants who exercise discipline over the incumbent, and do so most effectively when entry is free*. E ainda, se por acaso monopolistas ou oligopolistas incumbentes conseguirem por sua eficiência prevenir a entrada de desafiantes, não haverá problema, pois estarão agindo virtuosamente, oferecendo aos consumidores os benefícios que seriam obtidos se houvesse concorrência³²².

Como observou Herscovici, a *Teoria dos Mercados Contestáveis* foi amplamente invocada durante o processo de desregulamentação de alguns setores econômicos nos Estados Unidos e de desregulamentação e privatização em diversos países ao longo das décadas de 1980 e 1990. A transformação de alguns segmentos desses setores, de monopólicos ou oligopólicos em altamente competitivos (como a aviação comercial), por algum tempo pareceu confirmar o modelo de Baumol, inclusive quanto à possibilidade de que num mercado contestável, no caso de persistir a concentração, se obter economias de escala e de escopo, cujos benefícios seriam estendidos aos consumidores, devido à vulnerabilidade das incumbentes à entrada de desafiantes no mercado.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, a expansão das telecomunicações e de alguns outros setores em que a desregulação representou um incentivo à concorrência efetivamente pareceu significar uma validação da teoria dos mercados contestáveis, confirmando o enunciado da *Teoria Econômica da Regulação* no sentido de que o interesse público estaria melhor garantido se o Estado ao invés de intensificar sua ação regulatória, a reduzisse eliminando seus efeitos negativos, tal como apontados por diversos autores a partir de Stigler, e orientando a regulação remanescente para o estímulo à contestabilidade dos mercados.

No caso das telecomunicações, esse objetivo de busca da contestabilidade do mercado foi intensamente perseguido pela *Federal Communications Commission (FCC)*, nos Estados Unidos, tendo como um de seus mais ativos defensores a J. Gregory Sidak – membro do Conselho de Assessores Econômicos da Presidência entre 1986 e 1987 (sob Reagan), subchefe da consultoria jurídica da *FCC*. Ele foi, também, autor de trabalhos sobre o assunto junto com o próprio Baumol, como o livro *Toward Competition in Local Telephony*, de 1994, no qual a complacência em relação às premissas de contestabilidade se articula com uma exigência fundamentalista relativamente à absoluta aplicação das medidas prescritas para que a competitividade e seus benefícios sejam alcançados, sob pena de que se alguma delas, *ainda*

³²² BAUMOL (1982) p. 14.

que uma em cinco não for cumprida, o resultado pode ser pior do que se nenhuma delas fosse implementada³²³. Ainda assim, mesmo que toda a “lição de casa seja feita”, o resultado pode ficar aquém do esperado, advertem os autores ainda na introdução:

The public interest will be promoted by freedom of entry into the local telephone services and related arenas. In some of these areas – the natural monopoly arenas of local telecommunications – entry probably will not occur even under the best of circumstances, or, if it does take place, it will not last, at least under current technology. But in other areas, competition may flourish³²⁴.

Essa política “desregulatória” não ficou restrita aos governos republicanos. Pelo contrário, foi entusiasticamente acolhida pela chapa democrata de Clinton e Gore e teve seu apogeu com a aprovação do *Telecommunications Act* de 1996, em 1º de fevereiro desse ano. Juntamente com o acelerado desenvolvimento tecnológico, a desregulamentação foi vista como a causa da vertiginosa expansão do setor de telecomunicações durante o que Stiglitz chamaria de *Os Exuberantes anos 90*³²⁵. Mas não seria necessário esperar pelo estouro da “bolha” das telecomunicações em 2002 (nem pelo livro de Stiglitz) para que a aplicação da *Teoria Econômica da Regulação* e a *Teoria dos Mercados Contestáveis* às telecomunicações fosse colocada em xeque.

Analisando apenas a questão dos custos irrecuperáveis e dando como exemplo as redes de fibras ópticas, Hausman concluiria, em 1998, que:

Thus, the use of a perfectly contestable market standard fails to recognize the important feature of sunk and irreversible investments - they eliminate costless exit. Because of its failure to take into account the sunk and irreversible nature of much telecommunications investment, the contestable market model has nothing of interest to say about competition in telecommunications. An industry cannot be expected to behave in a manner that is fundamentally inconsistent with its underlying technological and economic characteristics³²⁶.

Em 2003, depois da falência fraudulenta da *WorldCom*, Sidak publicou no *Yale Journal of Regulation* um artigo que chega a ser surpreendente pelo tom crítico em relação aos 20 anos de desregulação precedentes, a começar pelo título: *The Failure of Good Intentions: The WorldCom Fraud and the Collapse of American Telecommunications After Deregulation*. Sidak contraria o que se supunha fosse um corolário da aplicação da *Teoria Econômica da*

³²³ *The theorem asserts that if, for example, five requirements must be satisfied to achieve economic efficiency, then a program that satisfies four but violates the fifth may make things worse than if none of the five conditions had been met.* BAUMOL e SIDAK (1994) p. 140.

³²⁴ BAUMOL e SIDAK (1994) p. 6.

³²⁵ STIGITZ (2003).

³²⁶ HAUSMAN (1998) p. 3/4.

Regulação nos anos 1980/90 e da a aprovação do *Telecommunications Act*, de 1996 ao afirmar que os custos de transação do processo regulatório cresceram desde então e conclui apontando três lições da experiência que podem não ser a negação da superioridade dos mercados livres sobre a regulação, mas sem dúvida representa um reconhecimento de que a questão é muito mais complexa do que se supunha:

*What did seven years of good intentions teach us? At least three things. First, the journey from regulation to a truly deregulated market is costly, and the alternative of managed competition is surely costlier. Second, a consumer-welfare approach to the mandatory unbundling of telecommunications networks would have been simpler, more intellectually coherent, and more beneficial to society than the competitor-welfare standard that has permeated FCC policy from 1996 through 2002. Third, policy makers who cling to caricatures of incumbents and competitors risk missing the big picture*³²⁷.

Seria equivocado, entretanto, supor que Sidak estivesse voltando atrás em relação a seus trabalhos anteriores, embora seu relato contrarie alguns dos pressupostos mais caros à *Teoria dos Mercados Contestáveis*. É o caso da detalhada descrição de como a *WorldCom* falseou os dados sobre crescimento da Internet – segmento no qual ela era dominante e dessa forma servia como referência para o setor, inclusive quanto às decisões de investimento dos concorrentes³²⁸ – sem que fosse desmentida por ninguém, fossem concorrentes, a *FCC* ou altos membros do governo supostamente conhecedores do assunto, como o ex-vice presidente Al Gore. Como reconhece Sidak:

*In retrospect, it appears that WorldCom used this asymmetry of information to exaggerate the value of its stock by overstating the growth in Internet traffic volumes*³²⁹.

A assimetria de informações que inexistiria nos mercados contestáveis, no caso das telecomunicações e da *WorldCom* em particular, não apenas se revelou devastadora em relação aos concorrentes, mas também efetiva em relação às agências reguladoras e, no caso, tanto em relação à relativamente desregulada *FCC* quanto à bem mais severa *Securities Exchange Commission (SEC)*, a agência reguladora dos mercados de títulos e valores

³²⁷ SIDAK (2003 - a) p. 260.

³²⁸ Ao fazê-lo, a *WorldCom* induzia seus concorrentes a agir de forma economicamente ineficiente, tanto no tocante a investimentos quanto a relações com o mercado, inclusive marketing. Isso afetou não apenas os concorrentes diretos, mas também as operadoras locais que, baseadas nos dados da *WorldCom* também fizeram investimentos em suas redes projetando o suposto crescimento de tráfego de Internet. Essa fantasia contribuiria para que, quando a crise eclodisse, a capacidade instalada de todas as operadoras e não apenas a da *WorldCom* estivesse superdimensionada. Em consequência, não apenas os investimentos se depreciaram, também as perdas dos acionistas dos concorrentes foram extraordinárias.

³²⁹ SIDAK (2003 - a) p. 230.

mobiliários. Outro suposto da *Teoria dos Mercados Contestáveis* abalado pelo episódio e apenas referido por Sidak é que:

*Because capacity in a telecommunications network is irreversible, the carrier could not downsize in the face of revised expectations. The costs would be forever sunk*³³⁰.

Ao analisar o caso da *WorldCom*, Sidak fornece, indiretamente, uma terceira refutação da Teoria dos Mercados Contestáveis, pelo menos de sua aplicação às telecomunicações: *It is entirely plausible that WorldCom price its Internet backbone service below its actual Long-Run Average Incremental Cost (LRAIC)*³³¹. Ou seja, ao que tudo indicava, no momento em que escrevia seu artigo, a *WorldCom* havia prestado seus serviços a preços inferiores ao que poderia ser considerado o equivalente ao custo marginal, praticando uma concorrência predatória que sequer era percebida pelos concorrentes³³².

Essa fraude enganou também os investidores que viram a *WorldCom* como a proprietária de uma mina de ouro (ou de fibra óptica, para ser mais preciso). Suas ações tiveram uma valorização extraordinária, sendo uma das empresas que contribuíram para o que viria a ser a *Bolha da Nova Economia*. Seu valor de mercado lhe permitia alavancar outros negócios³³³, pois ninguém negaria crédito a uma empresa cujo principal negócio (o tráfego de Internet) dobrava a cada 100 dias³³⁴. Um dos problemas é que para manter essa situação, a *WorldCom* precisava registrar lucros correspondentes, pagar dividendos e gratificações a seus executivos nessa proporção. Para isso, foi forçada a praticar também o que seria sarcasticamente chamado de “contabilidade criativa”.

Fora do aspecto operacional, a análise do caso *WorldCom*, tal como feita por Sidak é importante por duas razões principais. A primeira, indicada pelo referido autor é o fato de que o conluio entre a empresa, seus auditores e os bancos de investimento que trabalhavam com

³³⁰ Grifo meu. SIDAK (2003 - a) p. 239.

³³¹ SIDAK (2003 - a) p. 242.

³³² Isso lhe permitia ganhar contratos com o governo que, em 2001, representaram US\$ 1,7 bilhão ou 8% de sua receita total. SIDAK (2003 - a) p. 242. Além disso, como nota Sidak, essa política de preços se distingue da prática predatória tradicional, enquadrando-se na distinção que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) faz entre preços predatórios e distorcidos, na medida em que os últimos ainda que não sejam corrigidos posteriormente (quando o concorrente é afastado, por exemplo), afetam a eficiência produtiva em geral na medida em que pode levar uma empresa mais eficiente a deixar o mercado ou a não entrar nele. SIDAK (2003 - a) p. 244.

³³³ Entre dezembro de 1996 e julho de 2001, em geral usando suas ações supervalorizadas, a *WorldCom* gastou US\$ 66,5 bilhões na compra de outras empresas e só não comprou a operadora de longa distância *Sprint* porque o Departamento de Justiça não o aprovou. Do contrário as compras teriam chegado a US\$ 195 bilhões. SIDAK (2003 - a) p. 240.

³³⁴ SIDAK (2003 - a) p. 228.

ela *injured competition in the telecommunications industry*³³⁵. Isso significa que independentemente da atividade ser regulada ou não, de que um mercado seja oligopolizado ou sujeito à contestabilidade, a posição da empresa dominante pode afetar a concorrência por meio de articulações fora do setor. Nesse caso, segundo Sidak, caberia à FCC agir... no sentido de permitir que os mercados funcionem – *let alone to function with the extraordinary efficiency that has long distinguished the American markets for goods and services, for capital, and for labor*³³⁶. Agir, no caso, seria não permitir a recuperação da *WorldCom* nos termos do *Chapter 11* (da legislação de falências), cassando suas licenças e autorizações e não interferindo se os mercados de capitais levarem (levassem) a empresa a deixar de existir.

A interpretação no sentido de que a causa da crise foi a oferta excessiva decorrente da política regulatória expansionista não obteve grande adesão internacional, como demonstra o relatório de 2003 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD na sigla em inglês) sobre Comunicações, segundo o qual, a crise que afetou certo número de empresas *does not provide any evidence for a reversal of government telecommunications policies or telecommunication regulatory frameworks which emphasize competition*³³⁷. Para o organismo, os problemas financeiros do setor não deveriam ser usados como pretexto para devolver poderes às operadoras incumbentes ou revogar as medidas de regulação assimétricas, voltadas para compensar o poder de mercado das empresas dominantes, medidas que eram alvo de críticas por parte dos partidários da contestabilidade dos mercados, como Sidak.

O segundo aspecto, relacionado com a próxima seção deste capítulo, refere-se a um fato novo na história do capitalismo e diz respeito à hegemonia das finanças na economia internacional no final do século XX, ou a *Mundialização Financeira*³³⁸, na expressão de autores como François Chesnais.

Há outros pressupostos e aspectos secundários da *Teoria dos Mercados Contestáveis* que foram objeto de debate desde então. Discuti-los escapa aos propósitos deste capítulo e desta tese. Seria um equívoco descartar totalmente as formulações de Baumol e dos economistas que se associaram a ele nas pesquisas sobre contestabilidade. Alguns aspectos são instigantes e sem dúvidas podem contribuir para o melhor conhecimento do

³³⁵ SIDAK (2003 - a) p. 246.

³³⁶ SIDAK (2003 - a) p. 259.

³³⁷ OECD (2003) p. 12.

³³⁸ Antes de mais nada, o caso *WorldCom* jamais teria ocorrido sem o envolvimento dos auditores e dos bancos de investimento que avalizaram as contas em troca de contratos de consultoria (no caso da auditoria) e (no caso dos bancos) foram agentes ativos nas operações da empresa no mercado de capitais, sustentando sua capitalização fraudulenta, intermediando suas aquisições, etc.

funcionamento de mercados, como os de produtos e serviços tendentes à monopolização. Diante das evidências de que assim como ocorrem falhas sob livre mercado e sob intervenção estatal e de que o mesmo se dá sob regimes de desregulação e mercados contestáveis, o que se colocaria é a necessidade de uma nova forma de regulação.

Seja como for, não será da substituição da racionalidade política pela racionalidade econômica que isso ocorrerá. Nesse campo, regulação e desregulação baseadas em Teorias Democráticas da Economia (estatização sem incentivos econômicos) ou em Econômicas da Democracia (privatização sem regulação) parecem ter evidenciado seus limites. Outro artigo de Sidak, *An Economic Theory of Censorship* (Uma Teoria Econômica da Censura), também de 2003, publicado originalmente na *Supreme Court Economic Review* e disponível gratuitamente em sites de entidades conservadoras como o *American Enterprise Institute*, evidencia as conseqüências últimas da combinação da *Teoria Econômica da Regulação* (com sua visão econômica da democracia) com a *Teoria dos Mercados Contestáveis* e a defesa de ambas da desregulamentação das telecomunicações.

Em *An Economic Theory of Censorship*, Sidak apresenta evidências de que, desde seu primeiro ano de atividade, quando apreciou o primeiro pedido de revisão da licença de uma emissora de rádio, a *Federal Communication Commission (FCC)* incluiu, na análise do pedido, considerações relativas ao conteúdo da emissora em questão no sentido de que fossem suprimidas mensagens supostamente negativas ou promovidas mensagens eufemisticamente consideradas “meritórias”, contrariando tanto o princípio constitucional da liberdade de expressão quanto o texto do *Communications Act*, de 1934, que criou a *FCC*³³⁹.

Nos parágrafos seguintes, o autor cita alguns outros casos semelhantes até afirmar que a quantidade de evidências da influência da *FCC* sobre o conteúdo da programação das emissoras, desde 1934 é simplesmente demasiado numeroso para ser registrado³⁴⁰, acrescentando que *Some of those episodes would shock the conscience of current-day defenders of free speech, wherever they stand on the political spectrum*. Com efeito, a regulação da radiodifusão pela *FCC* contribuiu decisivamente para “compactar” o conteúdo das emissoras de rádio e televisão no que seria um “centrão” ideológico e comercial, depois

³³⁹ *Nothing in this Act shall be understood or construed to give the Commission the power of censorship over the radio communications or signals transmitted by any radio station, and no regulation or condition shall be promulgated or fixed by the Commission which shall interfere with the right of free speech by means of radio communication.* Artigo 326 apud. SIDAK (2003 - a).

³⁴⁰ Os casos concretos, entretanto, são da década de 30 e, a despeito da intensa repressão à liberdade de expressão na radiodifusão durante o macartismo e em outros períodos, Sidak só volta a analisar um caso concreto, o da polêmica em torno da interdição à propriedade cruzada de jornais e televisões no mesmo mercado, envolvendo o empresário Rupert Murdoch, na década de 1980 e em defesa deste.

de já tê-lo feito no tocante à propriedade das emissoras, como notou Willihngaz, referido em citação anterior.³⁴¹

Do ponto de vista teórico, a questão por trás da *Teoria Econômica da Censura*, tal como exposta por Sidak, é que, na esteira da *Teoria Econômica da Regulação*, sustentar que as agências são ou se tornam instrumentos de *extração de renda* num processo do qual o controle de conteúdos é *uma manifestação*. A ameaça de não renovação das licenças por parte do órgão regulador seria a arma utilizada pelo regulador para extrair renda do radiodifusor, que seria obrigado a ser economicamente menos eficiente do que poderia ser se tivesse ampla autonomia sobre a programação.

Um exemplo usado por Sidak é efetivamente elucidativo: Se uma emissora é constrangida a oferecer programação infantil sem que essa seja sua opção comercial, estará sendo ineficiente economicamente ao fazê-lo³⁴². Ao submeter-se a esse constrangimento, portanto, o radiodifusor estará transferindo renda ao regulador ou ao poder político que o constrangeu³⁴³. Não é preciso dar exemplos para indicar a que tipo de conteúdo o público infantil poderia estar exposto se a programação tivesse por único critério a eficiência econômica das emissoras. Sidak, obviamente, elude essa questão, mas é ela que irrompe caso se impugne a política como fundamento legítimo da regulação – ao menos em certas circunstâncias –, deixando-a sob o primado exclusivo da economia, como fazem a *Teoria Econômica da Regulação*, a *Teoria dos Mercados Contestáveis* e, no caso, a *Teoria Econômica da Censura*.

³⁴¹ WILLIHNGANZ, J. (1994).

³⁴² Inversamente, se fosse economicamente eficiente que qualquer ou toda emissora transmitisse programação infantil, não haveria razão para o constrangimento regulatório.

³⁴³ No sentido empregado por Stigler e mais explicitamente por Peltzman ao fazer sua revisão da teoria da regulação uma década depois da desregulação: *O próximo passo dado por Stigler é especificar os objetos concretos de escolha na função de utilidade desse político. Esses objetos são votos e dinheiro. Em outras palavras, uma consequência da política regulatória será que os membros dos grupos afetados votarão a favor ou contra o político responsável pela decisão. Uma vez que o objetivo último desse político é garantir e aumentar o seu poder, ele opta por decisões que beneficiarão eleitores que são seus simpatizantes. Ademais, decisões sobre políticas regulatórias podem também gerar contribuições de campanha, propinas ocasionais, ou trabalhos bem pagos após a vida pública.* PELTZMAN (2004) p. 86.

2.13 – GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA E PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES

A produção teórica relativa à aplicação da teoria econômica da regulação, à regulação econômica e à desregulação de diversas atividades foi objeto das duas seções anteriores deste capítulo. O mais importante processo de desregulação registrado ao final do século XX, entretanto, não foi tema dos autores analisados naquelas seções. Trata-se da desregulação das relações econômicas internacionais no bojo do que se convencionou chamar de Globalização (ou Mundialização para os autores francófonos)³⁴⁴. A bibliografia sobre globalização é abundante e não há razão para revisá-la. Para os objetivos desta tese, contudo, convém resgatar uma distinção feita por Pierre Salama entre os dois grandes ciclos de expansão das relações econômicas internacionais, registrados com um intervalo de aproximadamente cem anos, entre os finais dos séculos XIX e XX.

Como destaca Salama, uma diferença fundamental entre os dois ciclos é que o mais recente se caracteriza por uma monetização/mercadologização das relações sociais, ainda que a economia de mercado pudesse ser até mais aberta ao exterior no primeiro ciclo, o que precipitou a transformação das partes não mercadologizadas das economias nacionais. Por essa razão, Salama corretamente descarta a hipótese de que se esteja assistindo à repetição de um movimento pendular³⁴⁵.

Sob a globalização do século XX o comércio com a Ásia adquiriu importância notável, o mesmo ocorrendo com seus mercados financeiros. Isso se traduziu no crescimento da participação do continente no tráfego internacional de telecomunicações, que passou de 9,7% para 18,5% entre 1983 e 1997 enquanto a participação da América do Norte crescia de 16,8% para 32,5% e a da Europa caía de 68% para 43% (A América Latina e o Caribe tiveram um crescimento de 3,6% para 41%)³⁴⁶.

No plano teórico, a atual globalização acendeu a polêmica sobre alguns dos axiomas da teoria do comércio internacional tradicional, entre os quais o de que o livre intercâmbio

³⁴⁴ A desregulação das relações econômicas internacionais não foi tratada nos textos citados. Isso não significa que não tenha sido tema de outros trabalhos dos autores referidos. Os economistas da Escola de Chicago, por exemplo, deram grande atenção ao assunto em outras oportunidades.

³⁴⁵ SALAMA (s.d.) *The movement back toward integration was slow under the Bretton Woods system but accelerated in the 1970s. Arguably, the degree of integration experienced during 1870–1913 was reached again only in the 1990s.* PRASAD, ROGOFF, WEI e KOSE (2003) p. 35.

³⁴⁶ ITU, apud. HUURDEMAN (2003) p. 550.

comercial aumenta a riqueza global em função da otimização das vantagens comparativas e de que os excedentes de capital tendem a fluir dos países de economia madura para os menos desenvolvidos onde, devido à sua escassez obteriam maior rentabilidade. Durante décadas esses dois pressupostos fundamentaram o discurso em defesa da liberalização das relações econômicas internacionais (não apenas em relação ao comércio de bens, mas também relativamente aos serviços, como telecomunicações, e aos mercados financeiros), mas esbarravam em políticas de desenvolvimento nacional, que incluíam o protecionismo, e políticas ativas fomento à industrialização e às exportações.

A globalização do século XX e a correspondente desregulação das relações econômicas internacionais não ocorreu, evidentemente, de forma abrupta. Embora se possa buscar suas manifestações iniciais em momentos diversos da história recente, conforme os propósitos da análise, é possível identificar um evento que desencadeou toda uma série de ajustes nas economias nacionais. Trata-se dos Choques do Petróleo da década de 1970, em particular do primeiro, de 1973.

Os Choques do Petróleo afetaram a economia mundial de duas formas principais e mais duramente os países recém industrializados, entre os quais o Brasil. A primeira foi causar um desequilíbrio em suas balanças comerciais decorrente do aumento dos gastos com a importação de petróleo e de uma queda das receitas de exportação causada pela recessão internacional, que estendeu a crise aos países que não dependiam de grandes importações de petróleo para o seu consumo interno. Isso gerou um déficit que tendeu a ser financiado com empréstimos junto aos bancos internacionais. A segunda foi que os países exportadores, inversamente acumularam enormes superávits, altamente líquidos, que precisavam ser reaplicados, o que por algum tempo foi feito também por meio dos bancos. Não levaria muito tempo para que a combinação de endividamento externo, crise fiscal e a elevação das taxas de juros internacionais em consequência das mudanças nas políticas monetárias dos países avançados levassem a sucessivas crises da dívida, como as do México e do Brasil³⁴⁷.

Seria equivocado, no entanto, considerar que os Choques do Petróleo tenham sido a causa da crise de acumulação na qual o mundo capitalista submergiu ao final do século XX. Uma crise, aliás, que não pode ser confundida com uma depressão prolongada, como a que se seguiu ao colapso da Bolsa de Nova York, em 1929. Com características diferentes, após a recessão inicial, houve uma retomada do crescimento de praticamente todas as economias

³⁴⁷ Um relato detalhado desse processo e da evolução posterior do sistema financeiro internacional encontra-se em SOLOMON (2001)

capitalistas. Essa nova fase, entretanto, foi acidentada e marcada por desequilíbrios de toda a ordem.

O impacto dos Choques, entretanto, foi suficientemente profundo e duradouro (ainda que os preços dos combustíveis tenham recuado posteriormente) para precipitar a crise que vinha se desenhando com a perda do dinamismo que caracterizou os aproximadamente 25 anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial³⁴⁸. Esse conjunto de fatores e circunstâncias permite sustentar que, com graus variáveis, a economia capitalista enfrentava, ao final do século XX, uma crise de acumulação, no sentido do termo utilizado pelas *Teorias da Regulação*.

Ao longo da última década, multiplicaram-se as evidências de que a crise de acumulação era mais geral e profunda do que estimavam aqueles que viam a perda de dinamismo da década de 1970 como decorrente das políticas keynesianas (ou supostamente keynesianas), dos entraves ao livre funcionamento dos mercados e às crises fiscais dos Estados nacionais. Mesmo nos países avançados, que não submergiram na *década perdida* – como quase toda a América Latina, para não falar da catástrofe africana – a economia não voltou a ter o desempenho pré-choque. O comportamento da economia norte-americana é notável a esse respeito, como observa Brenner:

*Embora tremendamente exagerado pela imprensa especializada, o desempenho econômico dos Estados Unidos durante a segunda metade da década de 1990 foi superior ao de qualquer período comparável desde o início da década de 1970 (embora, diga-se de passagem, não melhor do que todo o primeiro quarto de século pós-guerra)*³⁴⁹.

A crise de acumulação (mesmo que não reconhecida explicitamente) e a instabilidade econômica, expressas numa seqüência de crises nacionais e regionais³⁵⁰ se agravaram no final do século XX, fazendo com que as teses sobre relações econômicas internacionais, mencionadas anteriormente, se tornassem objeto de revisão – por autores como Gilpin, Gray,

³⁴⁸ Belluzzo lembra que alguns anos antes da crise do petróleo, ainda na década de 1960, a desorganização do sistema de regulação da economia internacional moldado em Bretton Woods *recebeu uma contribuição decisiva com o surgimento de operações de empréstimos/depósitos que escapavam do controle dos bancos centrais* e que, depois do primeiro choque do petróleo acentuou-se a *tendência à superexpansão do crédito concedido a empresas, bancos e governos, alimentando sobretudo um forte endividamento da periferia*. BELLUZZO (1999) p. 102.

³⁴⁹ BRENNER (2003) p. 38.

³⁵⁰ Em seu estudo *Quantitative Analysis of Crisis: Crisis Identification and Causality*, Ishihara contabilizou 59 “episódios de crise” entre 1980 e 2002, com uma duração total de 827 trimestres, em sua maioria durante a década de 1980 e na segunda metade da década de 1990. Em 85% dos casos, as crises foram cambiais ou associadas a crises cambiais. ISHIHARA (2005)

Hirst e Thompson, Hutton e Giddens, Krugman, Passet, Solomon, Stiglitz e Wallerstein³⁵¹ – tanto no que se refere à liberdade de comércio de bens e serviços quanto à liberalização dos mercados internacionais, em particular o de capitais.

Mesmo entre os técnicos das instituições que mais ardorosamente pregaram e eventualmente exigiram medidas liberalizantes como contrapartida a empréstimos, como o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, as transformações ocorridas nessas áreas das relações internacionais têm gerado, mais recentemente, uma perceptível “cautela” na defesa dos aspectos benignos dos processos de liberalização dos mercados e fluxos de capital internacionais diante das evidências dos efeitos imprevistos e desiguais dessa liberalização³⁵². No entanto, mesmo quando ocorre o reconhecimento de que os benefícios da globalização com liberalização dos mercados não se distribuem equitativamente – longe disso, tem contribuído para acentuar as desigualdades tanto inter quanto intranacionais – e de que existe uma correlação entre a liberalização e as crises, a solução proposta é “mais do mesmo”, como afirmam Prasad, Rogoff, Wei e Kose:

International financial integration should, in principle, also help countries to reduce macroeconomic volatility. The available evidence suggests that developing countries have not fully attained this potential benefit. Indeed, the process of capital account liberalization appears to have been accompanied, in some cases, by increased vulnerability to crises. Globalization has heightened these risks, since cross-country financial linkages amplify the effects of various shocks and transmit them more quickly across national borders. A type of threshold effect appears here as well—reductions in volatility are observed only after countries have attained a particular level of financial integration³⁵³.

O primeiro aspecto relacionado à desregulação dos mercados a destacar para os propósitos desta tese é o extraordinário aumento dos montantes envolvidos nas operações financeiras internacionais:

³⁵¹ GILPIN (2004), GRAY (1999), HIRST e THOMPSON (2001), HUTTON e GIDDENS (2004), KRUGMAN (1997 - a), PASSET (2002), SOLOMON (2001), GRAY (1999) STIGLITZ (2002) e WALLERSTEIN (2001), (2002 - a) e (2002 - b).

³⁵² É o caso de trabalhos como os de: PRASAD, ROGOFF, WEI e KOSE (2003); de KOSE, PRASAD, ROGOFF e WEI (2006), e de PAZARBAŞIOĞLU, Ceyla; GOSWAMI, Mangal e REE, Jack (2007).

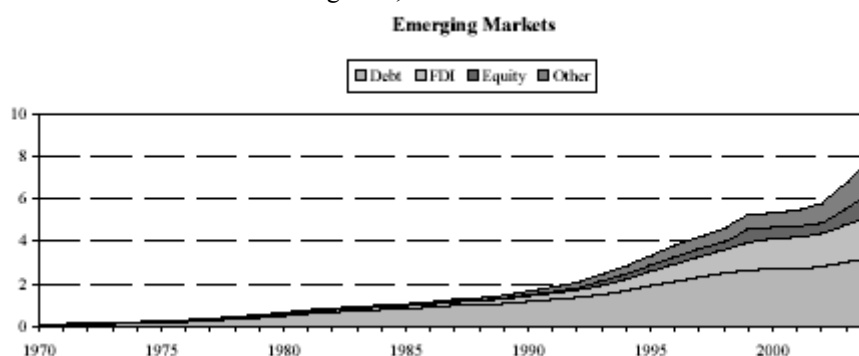
³⁵³ PRASAD, ROGOFF, WEI e KOSE. (2003) p. ix. Segundo Harold James, o historiador semi-oficial do FMI, “uma visão crescentemente predominante” sustenta que o mercado e apenas ele deveria fazer o trabalho de proporcionar informação. Para ele, o quadro institucional de Bretton Woods foi muito efetivo na restauração mundial depois de duas guerras mundiais e de uma grande depressão, *...but that the fundamental task of rebuilding a liberal globalized economy has been accomplished*. Missão cumprida, portanto. Chegou o momento de restabelecer a ordem natural da economia, centrada no protagonismo dos mercados, com base num “decálogo consensual”, diferente na forma, mas semelhante na essência ao (im)popular *Consenso de Washington*. JAMES (1996) P. 599/609. Não deixa de ser curioso que o Fundo Internacional seja hoje tão semelhante aos países que criticava, em termos de rigidez e inadequação institucionais e de desequilíbrio “fiscal”.

Cross-border asset accumulation has risen dramatically over the past decade. After a period of relatively narrow fluctuations during 1980–95, global cross-border flows tripled during the past decade to \$6.4 trillion, reaching about 14.5 percent of world GDP by 2005...³⁵⁴.

Trabalhando com uma amostra de 71 países, o ex-economista-chefe do FMI Kenneth Rogoff, em colaboração com outros técnicos do organismo, compilou dados relativos ao montante dos fluxos financeiros internacionais, que vêm aumentando sistematicamente desde a década de 1970 num ritmo que se intensificou a partir da década seguinte e principalmente a partir do início do século XXI, com uma breve estabilização após a crise das bolsas de 2000. (O gráfico abaixo se refere apenas aos 21 países avançados³⁵⁵).

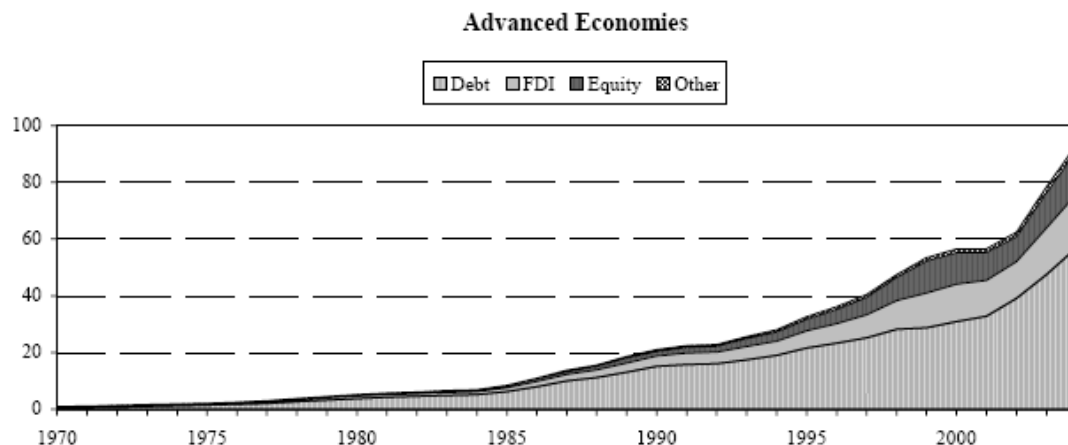
³⁵⁴ PAZARBAŞIOĞLU, GOSWAMI e REE (2007).

³⁵⁵ No caso das economias emergentes, os valores são substancialmente menores.



Mantendo a nomenclatura original: **21 Economias Avançadas:** Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Japan, the Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, e United States. **20 Economias Emergentes:** Argentina, Brazil, Chile, China, Colombia, Egypt, India, Indonesia, Israel, Republic of Korea, Malaysia, Mexico, Pakistan, Peru, Philippines, Singapore, South Africa, Thailand, Turkey e Venezuela. **30 Outras Economias em Desenvolvimento:** Algeria, Bangladesh, Bolivia, Cameroon, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Fiji, Ghana, Guatemala, Honduras, Iran, Jamaica, Kenya, Malawi, Mauritius, Nepal, Niger, Papua New Guinea, Paraguay, Senegal, Sri Lanka, Tanzania, Togo, Trinidad and Tobago, Tunisia, Uruguay, Zambia, e Zimbabwe. KOSE, PRASAD, ROGOFF e WEI (2006). P 63 e anexo.

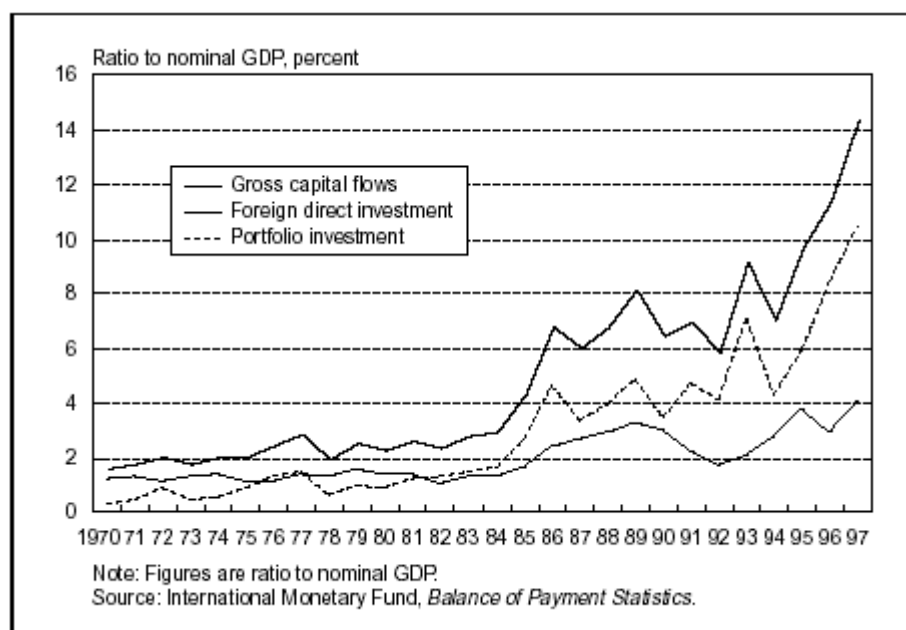
Figure 1. Gross International Financial Assets and Liabilities, 1970–2004
(trillions of U.S. dollars)



Fonte: KOSE, PRASAD, ROGOFF e WEI (2006) p 63.

Pode haver alguma discrepância quanto aos valores mencionados, mas não há controvérsia quanto à tendência e ao período de crescimento³⁵⁶. A polêmica se estabelece quando se trata de analisar as causas e as implicações desse fenômeno. Para os economistas que integram o *mainstream* teórico, partidários da liberalização, como Pazarbaşıoğlu,

³⁵⁶ OKINA, SHIRAKAWA e SHIRATSUKA analisaram o mesmo tema produzindo o gráfico abaixo no qual os valores são representados como percentual de PNB:



Fonte: FMI apud. OKINA, SHIRAKAWA e SHIRATSUKA (1999)

Goswami e Ree, o processo corresponde à ordem natural do funcionamento dos mercados e tem um sentido geral positivo:

*Much of the movement is due to a number of trends. Investment is increasingly diversified across borders, global capital markets are becoming more integrated as a result of liberalization and advances in technology, and the current economic environment offers many opportunities for growth around the world*³⁵⁷.

Ora, a compreensão de um fenômeno dessa magnitude exige maior precisão analítica. Para os propósitos desta tese, isso é proporcionado pela teorização de Chesnais sobre a *Mundialização Financeira*,

*A expressão ‘mundialização financeira’ designa as estreitas interligações entre os sistemas monetários e os mercados financeiros nacionais, resultantes da liberação e desregulamentação adotadas inicialmente pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, entre 1979 e 1987, e nos anos seguintes pelos demais países industrializados. A abertura, externa e interna, dos sistemas nacionais, anteriormente fechados e compartimentados, proporcionou a emergência de um espaço financeiro mundial*³⁵⁸.

Na perspectiva de Chesnais, a Globalização (ou Mundialização, como ele designa)³⁵⁹ é inequivocamente distinta da fase de integração econômica internacional observada no final do século XIX. Mais que isso, sua abordagem permite compreender o nexos causal existente entre o esgotamento do ciclo de expansão do pós-guerra e a extraordinária e crescente liquidez dos mercados financeiros internacionais indicada nos parágrafos anteriores. Permite, por fim, situar o papel das telecomunicações nesse processo, sem os equivocados arroubos, nem sempre desinteressados, que proliferaram pelo mundo na virada do século XX para o XXI, sobre a emergência de uma suposta *nova economia*, imune a crises e movida pelo combustível virtual das tecnologias da informação³⁶⁰.

³⁵⁷ PAZARBAŞIOĞLU, GOSWAMI e REE (2007).

³⁵⁸ CHESNAIS (1998) p.12.

³⁵⁹ Em *A Mundialização do Capital*, o autor discute amplamente a questão, sustentando que há mais do que uma questão de fidelidade ao francês em sua opção por “Mundialização”. CHESNAIS (1996). Neste capítulo, entretanto manteve-se Globalização ou Globalização/Mundialização porque o primeiro termo é o mais amplamente utilizado e porque não se discute em profundidade os aspectos mencionados por Chesnais.

³⁶⁰ Se o objetivo deste capítulo fosse analisar apenas o processo de privatização e desregulação das telecomunicações, seria necessário discutir mais amplamente a contribuição de Chesnais ao tema em *A Mundialização do Capital* - CHESNAIS (1996). Essa opção não foi feita porque nesse livro, embora analise a questão mais profundamente, por ser obra mais antiga, não faz referência a eventos posteriores às crises econômicas da virada do século, como em *A Finança Mundializada* - CHESNAIS (2005). Além disso, há uma diferença fundamental quanto ao corolário das duas obras: enquanto na primeira ainda supunha ser possível uma reversão no processo de mundialização, no segundo assume uma postura mais cética antecipando parcialmente a falta de alternativa em sua visão atual conforme resposta final em entrevista ao jornal Valor Econômico publicada em 04-05-2007: **Valor: Diante da crescente concentração do capital financeiro, o sr. crê que ainda**

A *nova economia* perdeu destaque no jornalismo econômico em meados de 2000, quando o mercado acionário norte-americano entrou em colapso, pondo fim ao que o presidente do *Federal Reserve Board*, Alan Greenspan chamara de *exuberância irracional*³⁶¹. A expressão de Greenspan contribuiu para conferir-lhe uma reputação de “oráculo dos mercados”, por sua suposta antevisão da crise que ocorreria em 2000/2001 (a data exata depende do critério utilizado para identificar o início), embora a tenha empregado pela primeira vez em 1996³⁶², quando a bolha ainda não tinha começado. Em compensação, cerca de um ano depois do estouro com sua seqüela de empresas falidas, ele mantinha sua convicção de que o desenvolvimento de produtos financeiros tais como derivativos, juntamente com o desenvolvimento das tecnologias de informática e das telecomunicações...

*...have significantly lowered the costs and expanded de opportunities for hedging risks not readily deflected in earlier decades... These financial products have contributed importantly to the development of a far more flexible and efficient financial system – both domestically and internationally – than we had just twenty or thirty year ago*³⁶³.

Pouco mais de quatro meses mais tarde, em outra palestra, Greenspan exaltaria que os Estados Unidos haviam ressuscitado o dinamismo das gerações anteriores, que uma *wave of innovations across a broad range of technologies, combined with considerable deregulation and a further lowering of barriers to trade, fostered a pronounced expansion of competition and creative destruction* e para afirmar que as bolhas são imprevisíveis e só podem ser identificadas *a posteriori*³⁶⁴. A opinião expressa em declarações públicas por Greenspan era naturalmente encarada como a opinião do *FED*. Em conseqüência disso e do prestígio que

seja possível uma reversão da mundialização do capital? Chesnais: Afirmei nos anos 1990 que isso era possível, quando as coisas não pareciam tão irreversíveis como atualmente. Hoje são irreversíveis porque o que se passou daquela época para hoje foi que os fundos de investimentos modificaram completamente a estrutura de seus portfólios. Primeiro, a prioridade não é mais uma estratégia no longo horizonte, mas o rendimento do acionista. Esse sistema de stock option, as fusões e aquisições e os investimentos estrangeiros diretos modificaram todo o sistema nos anos 1990. VALOR ECONÓMICO (2007).

³⁶¹ A expressão foi encarada com complacência por muitos economistas de prestígio e usada amplamente pela mídia a despeito das advertências de Paul Krugman, entre outros: *In short, the New Economy doctrine made no sense at all, and without that intellectual justification there was no way to regard the great stock market boom as anything other than a bubble.* KRUGMAN, Paul (1997 - b)

³⁶² *The term "irrational exuberance" derives from some words that Alan Greenspan, chairman of the Federal Reserve Board in Washington, used in a black-tie dinner speech entitled "The Challenge of Central Banking in a Democratic Society" before the American Enterprise Institute at the Washington Hilton Hotel December 5, 1996. Fourteen pages into this long speech, which was televised live on C-SPAN, he posed a rhetorical question: 'But how do we know when irrational exuberance has unduly escalated asset values, which then become subject to unexpected and prolonged contractions as they have in Japan over the past decade?' He added that 'We as central bankers need not be concerned if a collapsing financial asset bubble does not threaten to impair the real economy, its production, jobs and price stability.* SHILLER (2005).

³⁶³ GREENSPAN, Alan (2002 - a).

³⁶⁴ GREENSPAN, Alan (2002 - b).

então gozava, o senso comum formado a partir do noticiário econômico tendia a ver as manifestações do presidente do *Board* do *FED* como a expressão de uma unanimidade, o que não era verdadeiro. Um exemplo notável e pertinente para o tema aqui tratado, embora pouco conhecido, é um ensaio de William R. Emmons e Frank A. Schmid, publicado como *working paper* do *Federal Reserve Bank of St. Louis* em novembro de 2002, com as devidas ressalvas de que se trata de opinião pessoal, não representando a posição do banco³⁶⁵.

Ao analisar a formação da bolha especulativa que estourara no ano anterior no contexto da história do mercado financeiro dos Estados Unidos, os dois economistas concluíram que houve razões identificáveis que levaram a que as ações das empresas de Tecnologia da Informação, e particularmente de telecomunicações apresentassem a *exuberância irracional* que exibiram. Constataram também, contudo, que esse fenômeno atingiu o mercado financeiro como um todo e não apenas esse segmento do mercado de ações – mesmo os títulos do Tesouro dos EUA de 10 anos, considerados o título mais seguro do mundo, atingiriam um rendimento de 4,42% reais ao ano em janeiro de 2000, quando a média entre o final de 1925 e 2000 era de apenas 2,2% ao ano.

Os dados levaram Emmons e Schmid a observar que o desempenho paralelo do setor de telecomunicações na economia real e no mercado acionário suscitava diversas questões sobre a interação entre os mercados financeiros e o setor real da economia. Entre essas questões eles apontaram que, a exemplo do que ocorreu com outras bolhas conhecidas, como a das tulipas e das ferrovias britânicas, o *market sentiment* causou distorções de preços e volatilidade excessiva que ao ocorrerem não se limitaram aos mercados financeiros, mas afetaram os investimentos fixos e a produção³⁶⁶. *Recorrendo à Teoria Geral...*, de Keynes, eles atribuíram essa distorção e essa volatilidade ao fato de que os investidores são desinformados, ao contrário do que pressupõe os economistas neoclássicos, e sugeriram que se havia algum investidor ou operador suficientemente informado, não teve condições de atuar na arbitragem (em sentido contrário ao mercado) com suficiente intensidade porque não tinha liquidez suficiente ou porque a bolha demorou mais do que sua capacidade de sustentar suas posições³⁶⁷.

Emmons e Schmid apontaram os dados que indicavam que durante a bolha o P/L (relação preço/lucro) das ações esteve *extravagantemente* alto e que a valorização das ações

³⁶⁵ EMMONS e SCHMID (2002). Mesmo na imprensa era possível encontrar textos críticos de autores respeitados, como os artigos de Paul Krugman para o *The New York Times*.

³⁶⁶ *market sentiment causes both asset mispricing and excessive volatility*. EMMONS e SCHMID (2002) p. 12.

³⁶⁷ Recorrendo novamente a Keynes, afirmam: *As Keynes remarked, 'Markets may stay irrational longer than you remain solvent.'*, acrescentando um ditado: *There is also the old stock market adage that a man can lose his shirt betting on fundamentals*. EMMONS e SCHMID (2002) p. 13.

foi maior do que em qualquer outro período da história, inclusive na fase mais intensa pré-crash, em 1929. O fato de que isso atingiu também os *Treasuries*, seria uma evidência adicional de que a desinformação do mercado não foi causada por “ruídos” produzidos por investidores (*noisy traders* são tipicamente pequenos investidores, que não teriam condições de “fazer o mercado”, muito menos por tanto tempo). Isso os fez concluir que o *market sentiment* atingiu também os investidores institucionais, e não apenas os pequenos.

A alta das cotações, naturalmente, levou a uma redução dos custos de capital que se traduziu em investimentos e conseqüentemente num aumento do estoque de capital da economia como um todo³⁶⁸, que a exemplo do que ocorreu com outros *booms* encontrava correspondência e sustentação numa onda de inovação tecnológica, que tanto produzia “histórias de sucesso” de empresas da *nova economia*, quanto proporcionavam ganhos reais de produtividade na economia como um todo. Nesse caso, as advertências de Schumpeter sobre a diluição dos ganhos das inovações e sobre a destruição criativa teriam sido ignoradas por algum tempo, levando o mercado e as próprias empresas a projetarem para um futuro indefinido os ganhos necessariamente temporários das inovações, o que teria feito com que o P/L e outros indicadores de volatilidade excessiva fossem também ignorados. Se isso ocorreu, disseram, foi porque os Estados Unidos foram tomados pela idéia de que uma “nova era” havia chegado – a *era da nova economia*³⁶⁹.

O efeito riqueza da bolha levou não apenas os investidores, mas as próprias empresas a se endividarem, alavancando-se no valor de mercado de suas ações. O endividamento também atingiu proporções históricas (inclusive do país em relação aos investidores estrangeiros) e coincidiu com a formação de uma capacidade ociosa igualmente extraordinária, decorrente dos investimentos realizados no período. Era uma combinação explosiva que estourou a bolha e gerou a onda subsequente de falências³⁷⁰. Chegados a esse ponto, Emmons e Schmid viraram suas baterias e concluíram que o próprio *FED* falhou. Tentando alcançar a solução ótima na aplicação de uma política monetária que contemplasse sua dupla missão de combater a inflação e promover o emprego (vale dizer o crescimento) no contexto de

³⁶⁸ Em conseqüência, a economia norte-americana teve entre 1991 e 2001 o mais longo período de expansão contínua (120 meses), embora o crescimento do PNB sido inferior à média e tendo como decorrência uma capacidade ociosa crescente. Sobre os ciclos de expansão e recessão do pós-guerra, ver WALTON e ROCKOFF (2005) p. 547.

³⁶⁹ Uma visão que envolveria o risco, conforme os dois autores, de racionalizar a bolha ao invés de buscar a explicação para ela.

³⁷⁰ Como indica Brenner, nos dois anos subsequentes, as ações das empresas de telecomunicações perderam 95% de seu valor, do que resultou o desaparecimento de aproximadamente US\$ 2,5 trilhões da capitalização de mercado. Como era de esperar, o efeito renda negativo foi gigantesco. BRENNER (2003) p. 25.

superdimensionamento da expansão da produtividade, acabou não agindo no sentido de controlar o gás da bolha.

A relevância do trabalho de Emmons e Schmid para esta tese consiste em proporcionar uma explicação plausível para a bolha especulativa norte-americana do final da década de 1990 – e nela do papel das telecomunicações –, distinta da oferecida pelos economistas que integram o *mainstream* e por organismos como o FMI, o Banco Mundial e o próprio *FED*, a quem, como indicado, atribuíram parte da responsabilidade. Mais que isso, entretanto, importa notar que os detalhes que apresentaram permitem evitar que, seguindo superficialmente a análise de Chesnais, se incorra no erro tão freqüente em análises da Globalização/Mundialização e do ressurgimento da teoria economia de fundo neoclássico na era pós-keynesiana de encarar a economia mundial e processos como o das privatizações através do filtro das visões conspirativas da história³⁷¹.

A análise de inspiração keynesiana sobre o comportamento dos mercados tal como a realizada por Emmons e Schmid não é incompatível com a empreendida por Chesnais em relação à Globalização/Mundialização Financeira, desde que essa articulação entre marcos teóricos epistemologicamente distintos se faça no contexto de uma abordagem histórica e econômica mais ampla, como a proposta pelas *Teorias da Regulação Econômica*. É nesse sentido que se encaminha a conclusão deste capítulo.

Segundo Chesnais, eventos de crise econômica como os observados nas últimas décadas *devem ser relacionados ao impacto da liberalização e da desregulamentação comercial e das privatizações sobre as estruturas e os sistemas produtivos* dos países em que ocorrem. A liberalização e a desregulação dos mercados nacionais permitiram a emergência de um espaço financeiro mundial sem suprimir inteiramente os mercados nacionais, imperfeitamente integrados. Essa liberalização e essa desregulação, compostas por três elementos: desregulamentação monetária e financeira, descompartmentalização dos mercados financeiros nacionais e desintermediação no sentido da liberação do acesso aos mercados a outros operadores institucionais além dos bancos, foram realizadas de forma acelerada sob pressão econômica dos organismos financeiros internacionais (FMI e Banco

³⁷¹ A despeito do que possa sugerir a veemência de Chesnais, o sujeito da Globalização/Mundialização Financeira, a “Finança” – Termo que Chesnais usa indistintamente: *O capital portador de juros também designado “capital financeiro” ou simplesmente “finança”*. CHESNAIS (2005) p. 35. – não é uma entidade metafísica antropomorfizada – como os mercados, na abordagem de certos autores e em boa parte do noticiário econômico, nem o resultado de pérfido conluio de um punhado de banqueiros gananciosos.

Mundial) e pressão política dos Estados Unidos numa combinação que criou condições para o surgimento dos novos produtos a que se referia Greenspan³⁷².

O espaço financeiro mundial assim criado era necessário para que se processasse a acumulação financeira, entendida como a *centralização em instituições especializadas, de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas* – aquela imensa quantia de recursos líquidos mencionada anteriormente – *que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços*, onde a perda de dinamismo já não demandava capitais para financiar investimentos³⁷³.

Sob esse aspecto, as privatizações, tanto das empresas de infra-estrutura e serviços públicos quanto os sistemas de previdência e saúde e em menor medida de educação, assumiam um sentido crucial.

Para o capital portador de juros em busca de fluxos estáveis de rendimentos, não há melhor investimento do que as indústrias de serviços públicos privatizadas. Os domicílios que estão habituados ao gás, à eletricidade e ao telefone são ‘consumidores cativos’ e ‘vacas de leite’, fontes de ganhos regulares e absolutamente seguros. As antigas empresas públicas são ativos tanto mais atrativos quanto mais o Estado tenha nelas realizado com os impostos da coletividade, elevados investimentos que assegurarão rendimentos sem a necessidade de renovação durante longos anos³⁷⁴.

No parágrafo transcrito, Chesnais faz uma generalização questionável. Sua afirmação se aplica a setores maduros e em economias avançadas. Nos países ditos emergentes, a privatização de empresas estatais deficientes, sucateadas ou contidas em suas possibilidades operacionais devido a fatores político-econômicos foram negociadas em condições extremamente vantajosas para os compradores, que puderam obter receitas de monopólio, (em alguns casos decorrentes de monopólios naturais como abastecimento de água, muitas vezes asseguradas contratualmente por anos e eventualmente com prazos prorrogados por decreto).

Em muitos casos, o fato de que as empresas estivessem com suas coberturas defasadas em relação ao mercado era uma vantagem para o comprador capitalizado, pois significava a existência de uma demanda reprimida intensa cujo atendimento se daria sem grande questionamento da qualidade ou dos preços dos serviços e com custo marginal relativamente baixo. As condições de venda envolveram pagamento pelo menos parcialmente feito mediante

³⁷² CHESNAIS (2005) p. 46/7.

³⁷³ CHESNAIS (2005) p. 37.

³⁷⁴ CHESNAIS (2005) p. 62.

a assunção, pelo valor de face, de títulos da dívida pública depreciada (“títulos podres” ou mais eufemisticamente “moedas de privatização”).

Devido à precariedade da situação das contas externas, em muitas economias do Terceiro Mundo foi grande a preocupação em atrair investidores estrangeiros ou nacionais associados com estrangeiros, de forma de obter divisas ou o cancelamento de títulos da dívida, principalmente os colocados no exterior. Em muitos casos, os detentores desses títulos ou os detentores de recursos aplicados por meios de investidores institucionais estrangeiros eram pessoas físicas ou jurídicas nacionais que em algum momento no passado haviam transferido (legal ou ilegalmente) capitais para o exterior. Essa situação ocorreu em especial em países que enfrentavam simultaneamente crises fiscal, cambial e da dívida, como a Argentina, onde a saída do *default* era condição para a renegociação da dívida nos termos do *Plano Brady*.

Os incentivos mais comuns aos investidores nacionais e internacionais nas privatizações incluíram: 1) quanto às tarifas: recomposição tarifária prévia à privatização e garantia de política tarifária cambialmente estável; 2) quanto à movimentação de capitais: suspensão das restrições à tomada de empréstimos a fim de financiar os investimentos, repatriação de lucros livre ou com legislação flexibilizada, pagamentos de juros às matrizes; 3) quanto a investimentos e compras: condições especiais para a importação de equipamentos e insumos das matrizes ou dos fornecedores destas em condições negociadas globalmente; 4) quanto aos recursos humanos: (antes das privatizações) modificação das regras relativas à estabilidade, programas de incentivo à demissão voluntária, com passivo trabalhista a cargo do Estado ou da empresa estatal remanescente incumbida da liquidação e, depois disso, adoção de políticas trabalhistas flexíveis. Esse conjunto de condições assegurou às empresas privatizadas, por alguns anos, uma rentabilidade sobre as vendas muito superior à obtida pelo setor privado não oriundo do estado e à média nacional³⁷⁵.

Nas economias avançadas, as condições em que se processaram as privatizações foram bem diversas. Em primeiro lugar, houve uma clara embora nem sempre explícita, preocupação em manter as empresas sob controle nacional, situação que perdura uma década depois, como evidencia o episódio de venda do controle da Telecom Itália, ex-estatal italiana, ocorrido no momento em que esta tese estava em sua fase final de elaboração³⁷⁶. Em parte como decorrência disso, mas também como forma de reduzir a resistência de segmentos

³⁷⁵ No caso da Argentina, entre 1993 e 1999 a rentabilidade das privatizadas foi de 10,8% contra uma rentabilidade total de 4,3% e de apenas 1,5% das empresas não vinculadas à privatização, conforme AZPIAZU (2002 c) p 200.

³⁷⁶ EL PAÍS (2007).

sociais às privatizações, houve uma preocupação em pulverizar o capital das empresas, com foco nos usuários dos serviços e nos funcionários das empresas. Além disso, como em geral não havia urgência na obtenção de receitas de privatização para os tesouros nacionais, nas condições da venda das estatais as cláusulas relativas à prestação futura dos serviços (tarifas, qualidade, serviço universal, etc.) tiveram maior peso que naqueles processos em havia nítida preocupação com o valor a ser arrecadado, como no Brasil³⁷⁷.

Como indicado anteriormente, entre os economistas e instituições defensores da liberalização e da desregulação dos mercados e dos fluxos internacionais é freqüente a identificação do desenvolvimento tecnológico nos campos da informática e das telecomunicações como causa da globalização³⁷⁸, o que é contestado por Chesnais:

³⁷⁷ Sobre as condições das privatizações em economias avançadas como a britânica, ver bibliografia mencionada no capítulo anterior. As condições da privatização das telecomunicações no Brasil e na Argentina são abordadas no capítulo seguinte, assim como as respectivas referências bibliográficas.

³⁷⁸ É o caso de Greenspan, conforme declaração transcrita anteriormente, de instituições como o Banco Mundial e de economistas como Horst Siebert. No auge da bolha, Siebert publicou seu livro *The World Economy*, no qual sustenta que aponta o conjunto de tendências que conduziram à globalização, a começar pela queda significativa dos custos de transporte e telecomunicações, seguida pela revolução na tecnologia da informação, pela redução das tensões políticas internacionais com o fim da Guerra Fria, das mudanças radicais ocorridas no Centro e no Leste da Europa, da mudança das estratégias de desenvolvimento dos países em desenvolvimento e recém industrializados no sentido de uma maior abertura e finalmente as medidas de desregulação. SIEBERT (1999) p. 8/10. Como ilustração, Siebert reproduz o gráfico abaixo, originalmente publicado pelo Banco Mundial:

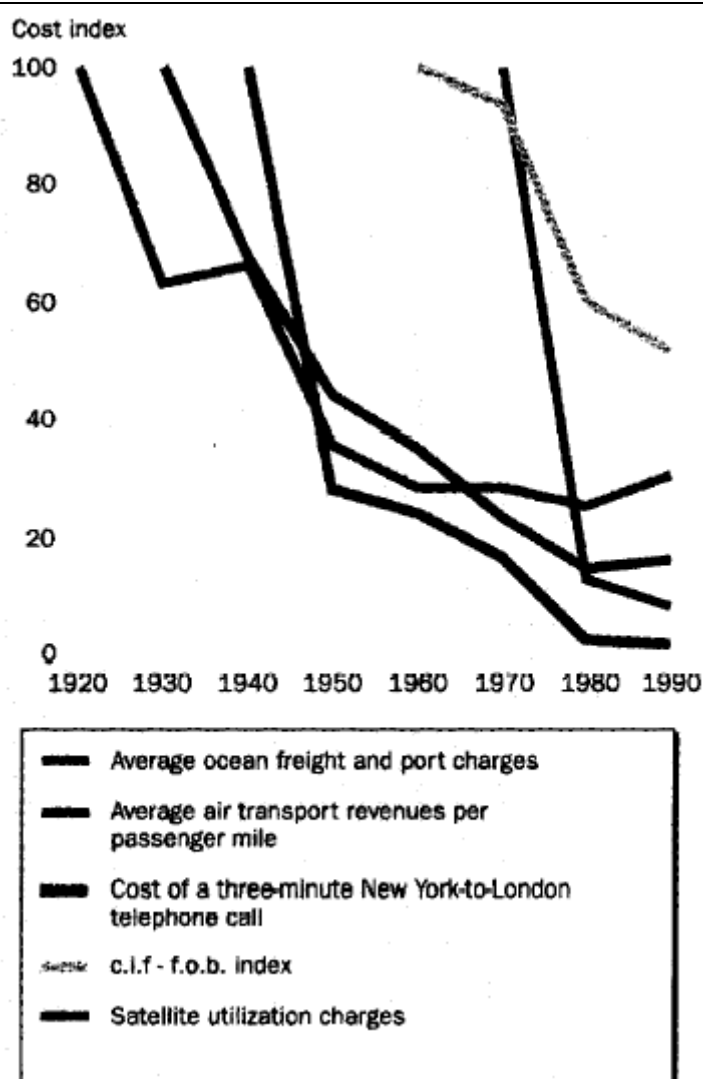
Evolução dos custos de transportes e telecomunicações

(Não foi possível obter maior nitidez na reprodução, mas é importante notar que as linhas que indicam menor custo à direita, que refletem maior redução de custos nos 15 anos imediatamente anteriores são as que correspondem às ligações telefônicas entre Nova York e Londres e das comunicações via satélite, enquanto a linha correspondente às tarifas aéreas (a segunda da esquerda para a direita), que apresentava declínio acentuado desde 1930, se estabiliza no ponto em que cruza com a da telefonia, em 1980, curiosamente depois da desregulação do setor. BANCO MUNDIAL 1995) p. 51.

É errado atribuir a unidade dos mercados financeiros, especialmente, às tecnologias (telecomunicações, informática) que proporcionam, concretamente, a interligação das praças financeiras... Essa interligação nasce das operações que transformam uma virtualidade técnica em fato econômico³⁷⁹.

Com efeito, a viabilidade técnica e os custos abruptamente decrescentes das operações informatizadas e à longa distância, decorrentes do desenvolvimento da informática e das telecomunicações, foram indispensáveis ao desenvolvimento dos mercados globalizados, principalmente naqueles em que os ganhos possíveis eram decorrentes de operações de arbitragem com margens estreitas, dos quais os mercados cambiais são um exemplo notável.

A arbitragem de preços entre diferentes mercados já era conhecida e praticada no século XIX. No entanto, também aqui se manifesta uma diferença fundamental entre a internacionalização então registrada e a globalização do final do século XX. Como nota



Fonte: Banco Mundial: World Development Report 1995 p. 51

³⁷⁹ CHESNAIS (1998) p. 12.

Chesnais, na segunda metade do século XIX já era possível identificar, como fez Marx, a existência de *'capitalistas financeiros' que vivem de operações feitas no cenário da esfera financeira, definida como aquela... em que 'temos D-D', dinheiro que gera dinheiro, um valor que valoriza a si mesmo, sem nenhum processo [de produção]*³⁸⁰ *servindo de mediação entre os dois extremos*³⁸¹. Poucas décadas mais tarde, Hilferding utilizaria a expressão *capital financeiro* para designar os capitais resultantes da associação entre grupos industriais e bancos, um arranjo particularmente ativos na arrancada capitalista da Alemanha bismarkiana.

A formação da Finança que conduziria à Mundialização Financeira a que se refere Chesnais, surgiu na década de 1950, nos Estados Unidos, e na Europa, cerca de dez anos mais tarde, como subproduto da acumulação industrial da “idade de ouro” do pós-guerra (poupança canalizada para seguradoras e passagem dos salários pelos bancos e criação dos primeiros mercados interbancários *offshore*). Essa tendência se intensificou ao longo dos anos 70, à medida que se acentuava a perda de dinamismo do pós-guerra e com a reciclagem dos petrodólares.

*Os anos 80 também assistiram ao aparecimento, em primeiro plano, de formas de centralização do capital monetário de instituições financeiras, às vezes de origem bem antiga, mas que até então haviam permanecido em situação subalterna aos grandes bancos e grandes grupos. São os fundos de pensão, isto é, os grandes fundos de aposentadoria anglo-saxões e japoneses; os fundos mútuos, isto é, fundos comuns de aplicação e gestão de carteiras de títulos; bem como as companhias de seguros mais orientadas para os sistemas de seguro de vida e de aposentadoria complementar*³⁸².

Como observa Chesnais em seu trabalho mais recente, aqueles fundos e suas versões mais modernas...

*... foram os primeiros beneficiários da desregulamentação monetária e financeira. Ao longo dos anos 80, eles tiram dos bancos o primeiro lugar como pólo da centralização financeira e lhes tomam parte de sua atividade de empréstimo*³⁸³.

O montante sob a forma de capital financeiro seguiu crescendo...

*No fim dos anos 90, o volume de ativos em posse do conjunto dos investidores institucionais ultrapassava US\$ 36 trilhões. Esses haveres representavam em torno de 140% do PIB dos países da zona da OCDE*³⁸⁴.

³⁸⁰ Nesta passagem de Marx, o esclarecimento entre chaves é de Chesnais.

³⁸¹ CHESNAIS (1996) P. 290.

³⁸² CHESNAIS (1996) P. 291.

³⁸³ CHESNAIS (2005) p. 41.

³⁸⁴ CHESNAIS (2005) p. 43.

Como indicado anteriormente a partir de estudos do FMI, esses ativos aumentaram ainda mais ao longo da última década, a despeito do impacto da crise da “nova economia” na virada do século. Até pela sua magnitude, mesmo se comparada ao fluxo de comércio, às reservas de divisas e ao PIB mundiais, é fácil constatar que são esses recursos e as instituições que os gerem que conformam a Mundialização Financeira e determinam os seus rumos.

Analisada a relação entre Mundialização Financeira ou Globalização e o desenvolvimento das Tecnologias da Informação e das telecomunicações, fica claro que ambas, com toda a sua pujança, tiveram um papel instrumental nesse processo. As transações da finança mundializada envolvem volumes muito maiores de recursos e em prazos que se reduziram a uma fração daqueles do passado (sobre o tempo de transmissão de mensagens entre Londres e a Ásia, incluindo a Índia, por exemplo, ver seção do capítulo anterior sobre o desenvolvimento dos cabos telegráficos submarinos). Essa nova situação, além de configurar um fenômeno inteiramente novo na história do capitalismo, contribuiu para agravar a volatilidade internacional.

No que se refere ao desenvolvimento da tecnologia da informação e das telecomunicações, portanto, a relação de causa-efeito é o contrário do que sustentam Greenspan, Siebert ou o Rogoff. Isto é, foi em função da demanda gerada pelos mercados financeiros que se viabilizou o desenvolvimento da informática (pelo menos do segmento aplicado a esse setor) e, sobretudo, das telecomunicações. Indiscutivelmente, os custos irrecuperáveis e operacionais apresentaram redução sistemática e acentuada ao longo da segunda metade do século XX, particularmente de seus últimos 25 anos. Ainda assim, os ganhos de escala proporcionados pelo setor financeiro foram determinantes, tanto para o desenvolvimento das chamadas Tecnologias da Informação, quanto para a expansão dos próprios mercados, que em consequência experimentaram uma espiral ascendente.

O Cabo Submarino Transpacífico 2 (TPC-2), é exemplo do afirmado no parágrafo anterior. Colocado em atividade em 1976 pela operadora internacional japonesa KKK (então estatal, mas administrativamente autônoma), tinha 1.690 canais, com um custo por canal de US\$ 73.000. Já o cabo China-Estados Unidos, lançado em 1999, tem 4,91 milhões de canais, a um custo inferior a US\$ 200 por canal³⁸⁵. A inequívoca e crescente concentração das conexões de cabos submarinos e de satélites e do tráfego de telecomunicações no hemisfério

³⁸⁵ Telegeography, apud. HUURDEMAN (2003) p. 470. A data mencionada por esse autor para o TPC-2 é 1975, o ano seguinte é o indicado no site da empresa: <http://www.kddi.com/english/corporate/kddi/history/index.html>

norte (ver mapas no capítulo anterior) confirmam a relação entre mercados e utilização de serviços de telecomunicações.

Também aqui a reestruturação e a privatização das telecomunicações nas economias avançadas e nas emergentes seguiu lógicas distintas. Enquanto nas primeiras tratava-se de buscar um ótimo de Pareto em relação aos todos os tipos de serviços, ainda que num contexto de predomínio da acumulação financeira, nas economias emergentes, essa subordinação do desenvolvimento (inclusive durante o período em que foram estatais) e reestruturação das telecomunicações à acumulação ocorreu ainda com maior intensidade, como indicado parágrafos acima. Nos principais países emergentes, conforme constatou Singh, que analisou a questão em diversos países com esse perfil (entre os quais Brasil, China, Coréia do Sul e México) a lógica não é a da busca da eficiência paretiana, resultado que: *Unfortunately, telecommunications restructurings in developing countries have been too elite drive so far to document civil society involvement effectively*³⁸⁶. Mais especificamente:

*With the globalization of world markets and the attendant competition and division of labor, an inefficient telecommunications infrastructure imposes high cost on the coordination of their [setores internacionalizados da economia] productive activities. Being the highest foreign exchange earners, they occupy a privileged position with state decision-makers. State decision-makers, in turn, also may be courting transnational enterprises that place high priority on telecommunications. States may also be under pressures from multilateral institutions to improve their international telecommunications services, pressures that may come appended with loans and grants from these institutions*³⁸⁷.

Em suma, é a noção de *Mundialização Financeira* que permite compreender a estrutura do capitalismo desde as últimas décadas do século XX e a configuração das telecomunicações em escala internacional. Como têm sustentado Boyer e outros autores ligados à Teoria da Regulação Econômica, essa fase, do ponto de vista da regulação, corresponde a um novo padrão de acumulação, sucessor daquele estabelecido ao final da Segunda Guerra Mundial, que se esgotou durante a década de 1970. Naquele, o setor dinâmico era a manufatura, tendo por eixo a produção de bens duráveis. Não é por acaso que em 1950 registrou-se o pico da produção industrial como parcela do Produto Bruto norte-americano (28,0%) e 1955 como o ano em que o percentual de empregos na manufatura, na mineração e na construção (35,9%) foi o maior, pelo menos desde então³⁸⁸.

³⁸⁶ SINGH, J. P. (1999) p. 228.

³⁸⁷ SINGH, J. P. (1999) p. 40.

³⁸⁸ WALTON e ROCKOFF (2005) p. 566 e 575.

Nos países hoje denominados emergentes e que então eram “subdesenvolvidos” ou “em desenvolvimento” o período que vai até os anos 1980 (a “década perdida”) foi o período de industrialização por substituição importações. Desde então, como apontado nesta seção, a economia mundial se caracterizou pela financeirização, com efeitos totalmente distintos sobre as economias avançadas e as emergentes.

Nesse processo, algumas economias emergentes seguiram outro rumo e não foram tão negativamente afetados como os países latino-americanos. É o caso de nações asiáticas como Coreia do Sul e Taiwan, de ex-enclaves coloniais como Hong Kong, dos países periféricos ao núcleo da União Européia (Espanha, Portugal, Irlanda etc), e de Israel. Todos contando com relações especiais com as economias avançadas do ponto de vista estratégico, tanto política quanto economicamente, neste caso no papel de fornecedores de bens duráveis a baixo custo. Isso se deveu, também, como indica Chang, a que mantiveram políticas industriais ativas e institucionalmente não promoveram a desregulação tal como proposto pelos economistas e instituições anteriormente mencionados³⁸⁹.

No que se refere às telecomunicações, os 25 anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, correspondem ao auge dos sistemas nacionais estatais (privado sob intensa regulação estatal, no caso dos Estados Unidos). Com menos sucesso foi essa, também, a trajetória registrada nos países em desenvolvimento. Já sob a Globalização/Mundialização Financeira, pelas razões expostas, as telecomunicações deixam de ser um serviço público cuja função fundamental era contribuir para a acumulação baseada na produção industrial para se tornar instrumento e objeto da acumulação financeira, ainda que com o cuidado de preservar certa autonomia nacional. No caso da maioria das nações emergentes, essa transição foi ainda mais drástica e os sistemas nacionais ao serem privatizados foram também internacionalizados³⁹⁰.

³⁸⁹ Sobre o papel do Estado, ver CHANG (2003). Quanto às políticas industriais, CHANG (2004).

³⁹⁰ Na América Latina, o México representa uma notável exceção. Analisar as razões disso, entretanto, foge aos propósitos desta tese.

Capítulo 3

A EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS NACIONAIS DE TELECOMUNICAÇÕES DA ARGENTINA E DO BRASIL

3.1- CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS TELECOMUNICAÇÕES NA ARGENTINA E NO BRASIL

As Telecomunicações se desenvolveram na América Latina seguindo em linhas gerais o padrão europeu. Às experiências isoladas de telégrafos ópticos para informar sobre o movimento de navios nos principais portos, como os do Rio de Janeiro, Recife e Santos, seguiram-se as primeiras linhas de telégrafo elétrico. A princípio, principalmente no Brasil, a implantação do telégrafo elétrico foi um processo fragmentado, composto por subsistemas isolados, enquanto na Argentina se formava uma rede em forma de leque tendo por vértice o porto de Buenos Aires, o que diz muito sobre o desenvolvimento econômico dos dois países e da inserção de ambos na economia internacional.

Em terra, onde empreendedores privados, nacionais ou estrangeiros, construíram ferrovias que por razões óbvias ligavam localidades/regiões de expressiva atividade econômica, num primeiro momento grande parte das linhas telegráficas comerciais foi instalada paralelamente aos trilhos e exploradas pelas mesmas ferrovias, numa associação que, em si, não se distinguia daquela observada na Europa e nos Estados Unidos.

Na maioria dos países da América Latina, as ferrovias tenderam a ligar centros de produção de mercadorias exportáveis aos portos com tráfego internacional e não a integrar pólos econômicos internos, como nos países onde o transporte ferroviário se desenvolveu originalmente. Em consequência, no Brasil e na maioria dos países latino-americanos, as linhas telegráficas paralelas às ferrovias em geral não tiveram maior expressão em termos de contribuir para a integração econômica e política nacional. Sob esse aspecto, a experiência argentina foi singular, pois seu principal porto era Buenos Aires e tanto ferrovias quanto linhas telegráficas se abriram em leque a partir do porto e em função dessa convergência foram agentes da integração mencionada anteriormente, embora com o mesmo caráter de fator da extroversão econômica.

Um segundo conjunto de linhas telegráficas argentinas e brasileiras se desenvolveu ainda na segunda metade do século XIX, principalmente nas últimas décadas. Trata-se das linhas construídas segundo considerações de ordem geopolíticas, por iniciativa e sob administração estatais. De um modo geral, essas linhas não tinham sustentação econômica e permaneceram como atividade estatal, subordinadas a um organismo estatal específico (caso

brasileiro) ou vinculados aos correios (caso argentino), até sua substituição pela telefonia de longa distância, cerca de cem anos depois.

O terceiro segmento da telegrafia latino-americana implantado ao longo do século XIX e primeira metade do século XX foi aquele que se desenvolveu a partir dos cabos submarinos internacionais, operados por empresas estrangeiras. Por meio desses cabos, as operadoras detinham o controle sobre a totalidade do tráfego entre o país e o exterior e em alguns casos, como o do Brasil, grande parte do tráfego doméstico, fosse porque tivessem por origem e destino cidades litorâneas ou localidades interioranas ligadas ao litoral por extensões conectadas às estações telegráficas costeiras, fosse devido a problemas nas linhas terrestres. Desde o início, entretanto, a telegrafia internacional ligando Argentina e Brasil ao resto do mundo esteve integrada ao sistema global britânico, que embora contasse com o apoio do governo londrino, era uma iniciativa empresarial com fins comerciais. E o fato de que a América Latina só sido conectada depois que os cabos submarinos tivessem ligado a Europa à Austrália é uma boa indicação da importância relativa dos dois continentes.

After completion of the submarine cables to Asia and Australia, John Pender turned his interest to South America. In 1873 he formed the Western and Brazilian Telegraph Company, with the objective of connecting the main ports along the Brazilian coast, and the Brazilian Submarine Telegraph Company, to link those port stations with Europe. The 'Western' laid and operated a coastal cable connecting Santos, Rio de Janeiro, Bahia (now São Salvador), Pernambuco (now Recife), Fortaleza, São Luís, and Pará (now Belém). The 'Brazilian' connected Brazil from Pernambuco via St. Vincent (Cape Verde Islands), Madeira (Canary Islands), and Carcavellos (Portugal) with Great Britain at Porthcurno. The telegraph operations via this cable between Brazil and Europe started on June 23, 1874... a second cable was laid in parallel a few years later... The two submarine companies merged to form the Western Telegraph Company, in 1899¹.

O cabo para o Brasil a que se refere Hurdeman na citação acima é o que resultou da concessão ao Barão de Mauá. Como se verá adiante, desde sua implantação, o serviço esteve integrado à rede britânica. De qualquer forma, ao longo do século XIX, na medida em que se acirrava a competição interimperialista, às operadoras de cabos submarinos britânicos na Argentina e no Brasil somaram-se empresas de outras nacionalidades – principalmente norte-americanas e com menor importância francesas, alemãs e italianas – que só muito lentamente abalaram a posição dominante britânica.

Conforme exposto no Capítulo 1, por décadas o telefone, inventado no último quartel do século XIX, foi um meio de comunicação de curta distância, por razões técnicas, e com

¹ HUURDEMANN (2003) p. 137.

exceção dos Estados Unidos, quase que exclusivamente urbano. Assim, a introdução da telefonia em países de grande extensão territorial como Argentina e Brasil se deu de forma fragmentada, restrita às elites dos principais núcleos urbanos e por iniciativa de empreendedores privados, nacionais ou estrangeiros, que obtinham concessões para exploração dos serviços junto aos governos estaduais e municipais.

Seriam necessárias décadas para que o processo de fusão das empresas locais, que nos Estados Unidos ocorreu rapidamente no início do século XX, se repetisse na América Latina, com todas as implicações econômicas dessa lentidão. Mesmo assim, a consolidação só se tornaria efetiva quando a emergência de projetos de desenvolvimento nacional do pós-Segunda Guerra Mundial chegasse às telecomunicações sob a forma de nacionalização das operadoras estrangeiras, de padronização dos serviços e da centralização das funções de planejamento e de formulação política do setor por parte dos governos nacionais. Na Argentina isso ocorreria logo após a Guerra, enquanto no caso brasileiro, só se daria efetivamente no segundo ciclo de desenvolvimento nacional do pós-guerra, o impulsionado pelos governos militares das décadas de 1960/70.

Esse quadro geral de sistemas de telecomunicações estatais, que será examinado a seguir em suas peculiaridades no que se refere à Argentina e ao Brasil, embora tenha perdurado até o final do século XX, quando as empresas estatais de telecomunicações foram privatizadas no bojo de um amplo processo de reforma e ajuste econômico dos estados nacionais, foi bem mais curto do que o registrado na maior parte dos países hoje desenvolvidos – pouco mais de 40 anos na Argentina e menos de 30 no Brasil.

3.2 - AS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

3.2.1. Das Origens à Telefonia

3.2.1.1 - O Telégrafo Óptico

A história das telecomunicações no Brasil começa com a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil. A mesma Revolução Francesa que criou a telegrafia ótica ao final do século XVIII, ao se expandir pela Europa sob o comando de Napoleão forçou a retirada, sob a proteção britânica, do governo português para sua principal colônia. A abertura dos portos brasileiros “às nações amigas”, fato que integra as lições de história no ensino básico, foi uma das primeiras medidas adotadas nesse novo cenário geopolítico, logo após a chegada da Corte, ainda na Bahia.

Transferida para o Rio de Janeiro, a administração do Império Português transformou a vida da colônia, a começar pelo aumento da movimentação do porto da capital provisória. Foi nesse contexto, em que se combinava a intensificação das relações comerciais por via marítima com a preocupação de agilizar a transmissão de informações aos fortes que protegiam a cidade, que se instalaram, nas imediações da hoje Baía de Guanabara, o primeiro sistema de telégrafo óptico, ainda em 1808.² Conforme Maciel, de 1808 a 1838, o sistema funcionou sob a jurisdição do Ministério da Guerra, passando, então, à administração do Ministério da Justiça³.

Como nas proximidades do principal porto da Grã Bretanha, a instalação do telégrafo óptico na Baía de Guanabara, em 1808, fazia parte do sistema naval militar na Guerra Napoleônica. Na Grã Bretanha, a linha ótica foi desativada em 1847/8. No caso da Baía de Guanabara, isso aconteceu em 1863, com sua substituição por uma rede de telégrafos elétricos, com cabos submarinos ligando as fortalezas de Santa Cruz e Villegaignon, estendida a Cabo Frio no ano seguinte⁴. A substituição do sistema óptico foi motivada por razões

² Oliveira Lima – *Os processos judiciais adquiriram maior presteza; o correio estendeu-se a todas as capitânicas; estabeleceu-se o telegrapho aéreo na costa; iniciaram-se os seguros contra fogo e contra naufrágios; abriram-se livrarias; regulamentaram-se a catechese dos índios e o trafico dos escravos*. LIMA (1908) Vol 1 p. 203.

³ MACIEL (2001) p. 130.

⁴ MACIEL (2001) registra que por anos as autoridades responsáveis pelos serviços elaboraram relatórios informando *as reiteradas tentativas de sucessivos ministros da Justiça de ampliar a utilidade deste serviço, como elemento cooperador da polícia, por exemplo, além de mostrar o embate por mais verbas necessárias para a manutenção e melhoria do serviço prestado*. Tais propostas e reclamações reproduzem documentos

militares, desta vez tendo por inimigo potencial o aliado de 1808 – a Grã Bretanha –, no incidente que ficou conhecido como *Questão Christie*⁵.

O telégrafo óptico, com um sistema de sinais mais simples que o de Chappe, foi utilizado em pelo menos outros dois portos brasileiros, além do Rio de Janeiro. A bibliografia consultada não fornece detalhes a respeito, mas há menções na imprensa e na literatura sobre uma estrutura de telégrafo óptico em Recife, que teria permanecido instalada na torre da Igreja do Espírito Santo até o século XX⁶. Em Santos, no alto do “Monte Serrat”, o “Semafórico” também seguiu em operação por vários anos do século XX, em comunicação com navios e com estações de telégrafo elétrico⁷.

Durante a Guerra de Canudos, Euclides da Cunha criticou a chefia das tropas federais por não aproveitar as condições do terreno para instalar pontos de telégrafo óptico a fim de obter melhores comunicações entre as unidades em combate⁸. Ele se referia ao uso militar temporário do sistema, pois tanto seus textos quanto as notícias sobre o conflito enviadas aos jornais do centro do país foram transmitidas por telégrafo elétrico, por meio da linha entre Queimadas e Monte Santo, construída na quarta expedição do Exército a Canudos⁹. Como

semelhantes de outros países, como a França (ver capítulo 1). MACIEL (2001) p. 130. A linha elétrica entre o Rio de Janeiro e Cabo frio foi construída em 1863, passando pelas fortalezas, segundo IMPÉRIO DO BRASIL (1876). A data mencionada nesta tese é a que consta de TELLES (1984) p. 449. A primeira fonte – IMPÉRIO DO BRASIL (1876) –, embora dedique um capítulo aos telégrafos no Brasil, apresentando um panorama detalhado da telegrafia no país no ano de sua publicação, é lacônica no que se refere à substituição do sistema óptico pelo elétrico na Baía de Guanabara, possivelmente por razões diplomáticas, uma vez que se trata de livro com versões em inglês, francês e alemão, elaborado para ser divulgado durante a Exposição Internacional da Filadélfia. O evento era comemorativo ao centenário da Independência dos Estados Unidos e foi inaugurado pelo Presidente norte-americano Ulysses Grant e por D. Pedro II, que realizava uma longamente preparada viagem aos Estados Unidos e Europa. O mais importante no laconismo do texto oficial é a omissão da razão pela qual se realizara a modernização das comunicações na área da Baía de Guanabara.

⁵ A *Questão Christie* tomou esse nome do embaixador britânico no Brasil, William Christie, e teve origem na atitude deste em fase de dois incidentes menores, ocorridos respectivamente em junho de 1861 e junho de 1862, envolvendo navios e tripulações britânicas. O episódio levou ao rompimento de relações entre os dois países entre 1863 e 1865. No momento mais crítico da crise, pouco antes do início da Guerra do Paraguai, o Brasil tomou uma série de medidas com o objetivo de reforçar suas posições defensivas costeiras, entre elas a instalação das linhas telegráficas na área da Baía de Guanabara referida por TELLES (1984) p. 449.

⁶ Esse telégrafo ainda estava em operação em 1903, já que no dia 29 de agosto daquele ano, o jornal Diário de Pernambuco noticiava que: *Ontem, às 11 da manhã, a praça do Comércio foi alarmada com a notícia de que fora da barra achava-se um navio encalhado: era o que por sinais dava a conhecer o telégrafo óptico. Subiu-se mais tarde que se tratava do vapor "Paranaguá", da Cia Chargeurs Réunis, vindo da Europa e encalhara nos bancos de areia, fronteiros ao lugar Casa Caiada, praia do Rio Doce, 1/2 légua ao norte de Olinda. Tomadas as devidas providências, partiram para o local os rebocadores "Amadeu" e o "Esperto".* DIÁRIO DE PERNAMBUCO (29-08-2003). Em 1925, o poeta Joaquim Cardozo ainda via o telégrafo óptico de Recife e o mencionava no poema *Tarde no Recife: esse Da torre do Telégrafo Óptico/ A voz colorida das bandeiras anuncia/ Que vapores entraram no horizonte.* CARDOZO (1925).

⁷ NOVO MILÊNIO (13-03-2005).

⁸ *Aproveitando convenientemente aquela altura aliada a mais dois ou três dos acidentes de terreno que apontam ao norte, poder-se-ia, de há muito, ter estabelecido um telégrafo óptico, de transmissão pronta, por meio de um jogo combinado de côres, com Canudos. Infelizmente esta medida não foi tomada.* CUNHA (27-09-1897).

⁹ SILVA (1999).

ocorreu na Guerra Civil Americana ou na Guerra da Criméia, nos primeiros conflitos da história cobertos pela imprensa com a ajuda da telegrafia, a verdade estava entre as vítimas¹⁰.

3.2.1.2 - A Implantação do Telégrafo Elétrico

A primeira linha de telégrafo elétrico do Brasil, como já indicado, seguiu a mesma lógica estratégico-militar do sistema óptico de 1808. Foi inaugurada no Rio de Janeiro, no dia 11 de maio de 1852 – treze anos depois da primeira linha telegráfica inglesa e oito anos após, portanto, o início das transmissões experimentais de Morse entre Washington e Baltimore –, mas diferentemente daquelas, era bem mais curta (apenas 4.300 metros), ligando o Palácio Real da Quinta da Boa Vista ao Quartel General do Exército. Sua implantação foi comandada por Guilherme Schüch, futuro Barão de Capanema¹¹, e segundo Maciel *justificada pela necessidade de expedir ordens rápidas para a repressão ao tráfico de escravos*¹². Não era, pois, de acesso público. Dois anos mais tarde, o sistema foi ampliado a outras instalações militares e policiais. O trecho mais longo foi instalado em 1857 (com 50,6 km, parte dos quais cabos submarinos), ligando o Rio de Janeiro à Petrópolis, portanto ao Palácio Imperial¹³. O acesso público ocorreria, conforme Schüch...

*Somente cinco anos depois de instalada essa primeira linha o serviço telegráfico seria franqueado a particulares — com a regulamentação do serviço de telegramas pagos —, tendo início a exploração comercial do telégrafo no Brasil*¹⁴.

¹⁰ Imagem tomada do título do livro de KNIGHTLEY (1978)

¹¹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (1853) p. 11. TELLES (1984) p. 449. *De nascimento, chamava-se Guilherme Schüch, um sobrenome terrivelmente difícil de pronunciar por brasileiros. Assim é que lhe acrescentou o “de Capanema”, nome de um povoado próximo a Ouro Preto, onde nasceu, em 1825. Era filho do doutor Roque Schüch, naturalista austriaco, professor do Museu Nacional de Viena, que chegara ao Brasil na comitiva de D. Leopoldina, primeira mulher de D. Pedro I... Capanema foi um homem extraordinário, de inúmeras atividades... A principal delas foi a de diretor da Repartição Geral dos Telégrafos, cargo que exerceu de 1854 até a queda da monarquia.* CASTRO (2003) p.144/5. Companheiro de infância de D. Pedro II, Capanema influenciou a política de comunicações do Império e dos primeiros anos da República, como evidencia as referências a ele feitas por Rondon, já a serviço do governo republicano, como se constata adiante.

¹² MACIEL (2001) p 130/1. Convém notar que a implantação dessa linha coincide com a aprovação da Lei Eusébio de Queiroz, que proibiu o tráfico de escravos da África. No trabalho de instalação, Capanema, empregou como mão-de-obra os presos da Casa de Correção e utilizava alunos da Escola Militar como telegrafistas. LYRA TAVARES. *Dicionário Histórico, Geográfico e Ethnográfico do Brasil*. Apud TELLES (1984) p. 449. Ainda conforme TELLES, *O prof. Capanema sempre foi muito progressista, de modo que o telégrafo brasileiro, sob sua direção, esteve em pé de aproximação com os congêneres nos países mais adiantados do mundo.* TELLES (1984) p. 447.

¹³ TELLES (1984) p. 449.

¹⁴ Como aconteceu no início da telegrafia elétrica em muitos países europeus, inclusive a Grã Bretanha, a abertura do serviço público não despertou maior interesse por parte da população. MACIEL (2001) p 131.

Após instalar a primeira linha telegráfica brasileira, Schüch organizou e dirigiu por cerca de 35 anos a Repartição Geral dos Telégrafos, cargo que só deixaria em solidariedade à família imperial, com a Proclamação da República. Ao fazê-lo deixava instalado um sistema teleográfico que abrangia a parcela mais povoada e economicamente mais ativa do território brasileiro. O relatório sobre as atividades da Repartição Geral dos Telégrafos durante o último ano em que esteve à frente do órgão,¹⁵ amplamente citado a seguir, é não apenas um “testamento administrativo”, mas um documento que combina o relato histórico com a prestação de contas do gestor público e com uma análise crítica, surpreendentemente rigorosa, da evolução das telecomunicações no País ao longo de mais de 40 anos à qual não faltam observações pertinentes sobre as questões centrais das telecomunicações até hoje.

3.2.1.3 - As Linhas Telegráficas das Ferrovias

Além da rede terrestre estatal – e mais tarde dos cabos submarinos ao longo da costa –, o Brasil da segunda metade do século XIX viu surgirem as linhas telegráficas paralelas às ferrovias e por elas operadas. Em seu conjunto, esse conjunto de linhas ferroviárias adquiriu certa expressão, pois entre a primeira ferrovia – cerca de 15 km, ligando Porto da Estrela a Raiz da Serra, inaugurada em 1854¹⁶ –, e o final do Império, em 1889, foram construídos cerca de 9.000 km de estradas de ferro, a maior quilometragem da América do Sul, conforme LIMA¹⁷. Como as próprias ferrovias não eram integradas¹⁸, o mesmo acontecia com seus serviços telegráficos, embora esses eventualmente fossem conectados à rede terrestre estatal.

¹⁵ MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS (1889) p. A21-1 a A21-53

¹⁶ Essa primeira ferrovia foi construída por Irineu Evangelista de Sousa (que por isso recebeu o título de Barão de Mauá). Seu comprimento exato era de 14,5 km. FRUET (s.d.) TELLES (1984) p. 189. Na realidade, a ferrovia era apenas parte do projeto de Mauá que combinava navegação com ferrovia para reduzir o tempo de viagem do Rio de Janeiro a Petrópolis. Para isso, constituiu a empresa Imperial Companhia de Navegação a Vapor e Estrada de Ferro de Petrópolis, que se tornaria mais conhecida como E. F. Mauá. *Essa estrada não foi comercialmente uma empresa bem sucedida, mesmo depois de seu prolongamento até Petrópolis, iniciado muito mais tarde, em 1879.* TELLES (1984) p. 189/93. Aspectos prosaicos evidenciam o paralelismo entre Brasil e Argentina também no que se refere a essa fase da implantação das ferrovias. Com o objetivo de dar um sentido simbólico de compromisso com as inovações, Mauá mandou confeccionar um carrinho de mão de jacarandá e uma pá de também de jacarandá com cabo de prata para que o Imperador desse início às obras. O gesto foi mal interpretado e tomado como uma afronta ao propor que o monarca fizesse um trabalho braçal como os escravos. Uma década mais tarde, em março de 1864, quando se iniciaram as obras do *Ferrocarril Sud*, cujo contrato de concessão era sob muitos aspectos semelhante aos que seriam assinados no Brasil na segunda metade do século XIX, inclusive quanto à garantia de juros de 7%, simbolicamente as obras foram iniciadas com o presidente Mitre e o governador Saavedra “pilotando” a pá e o carrinho de mão. CUCCORESE (1984) p. 31.

¹⁷ LIMA (1989) p. 150. Segundo Furtado, *No fim do período imperial, o país dispunha de 13.980 quilômetros de estradas de ferro em redes regionais.* FURTADO (1998) p. 101. *Ao ser extinta a Monarquia, existiam no país*

A maioria das ferrovias brasileiras construídas ao longo da segunda metade do século XIX foram empreendimentos concedidos pelo governo a empresas privadas, em sua maioria estrangeiras – e entre essas, em geral inglesas¹⁹ - conforme contratos que podem ser considerados os antepassados das Parcerias Público-Privadas atuais. De uma forma geral, esses contratos, assinados nos termos do Decreto Nº 641, de 1852, previam a garantia de lucro mínimo, sob a forma de juros sobre o capital de 5 a 7% (mais tarde eventualmente substituídos por subsídios por quilômetro de via férrea construída) e exclusividade numa faixa variável de ambos os lados do traçado concedido, entre outras vantagens²⁰.

Mais adiante, a legislação e os contratos de concessão fixariam exigências, como a de construção de linhas telegráficas paralelas à via férrea, estipulando inclusive condições especiais para a transmissão de mensagens oficiais. Assim, o Decreto Nº 4.653, de 28 de dezembro de 1870, era acompanhado de um regulamento que dispunha que:

9.583 km de vias férreas em tráfego... VIANNA (1994) p. 508. Em 1887, a Argentina tinha 6.700 km, que saltaram para 16.600 em 1900, conforme FERRER (2006) p. 107.

¹⁸ Até hoje, mas principalmente ao longo do século XIX, as ferrovias brasileiras eram “ponto-a-ponto”. Isto é, linhas isoladas sem conexão umas com as outras, pertencentes a empresas diferentes e apenas em alguns casos era possível que trens de uma ferrovia transitassem pela linha de outra. Foi o caso do sistema regional de maior expressão, o que ligava as regiões produtoras de café de São Paulo ao Porto de Santos. Inicialmente, apenas uma ferrovia fazia o trajeto entre o planalto paulista e o porto. Entre 1870 e 1875 foram constituídas quatro empresas ferroviárias no estado, de forma que ao cais chegavam, em 1890, mais de 3 milhões de sacas, escoadas por meio de 2,4 mil km de ferrovias, conforme. SAES (2002). Além dos impedimentos de ordem empresarial, havia o fato de que as próprias vias não seguiam um padrão. As bitolas, por exemplo, variavam de com a distância entre os trilhos podendo ser de 0,60m, 0,66m, 0,76m, 1,00m, 1,435m e 1,60m, conforme FURTADO (1998) p.102.

¹⁹ *Em 1870, quatro companhias britânicas eram proprietárias de 72% da extensão das ferrovias brasileiras...* BAER (2002) p. 41.

²⁰ A bibliografia consultada a respeito é contraditória, com divergências quanto ao percentual dos juros, largura da faixa de exclusividade, subsídios à construção, época de vigência e outras condições contratuais. A esse respeito, ver BAER (2002), FURTADO (1998), MUELLER (1983), SAES (2002) e VASCONCELLOS (1936). Na verdade, o Decreto 641, que pode ser considerado uma *Lei Geral das Ferrovias*, já que estabeleceu o marco legal para as concessões subsequentes, previa garantia de juros de 5% (percentual que mais tarde foi elevado ou complementado pelos governos provinciais). Além disso, o decreto previa a possibilidade da concessão de isenção de impostos na importação de *trilhos, máquinas, instrumentos e demais objetos destinados à mesma construção; bem como, durante um prazo determinado, a dos direitos do carvão de pedra que consumir a companhia em suas oficinas, e custeio da estrada*. Em compensação, as tarifas seriam fixadas de comum acordo entre a companhia e o governo e previa a fixação de um máximo de dividendos pagos pela companhia a seus acionistas a partir do qual deveria ocorrer uma redução das tarifas. Finalmente, o decreto previa a possibilidade de que o Governo efetuasse o resgate da concessão *se o julgar conveniente*. Embora escape ao tema desta tese, é interessante ressaltar que esse decreto, 36 anos antes da *Lei Áurea*, continha uma “cláusula social” – outro elemento atualíssimo no que se refere à legislação relativa a serviços públicos prestados pela iniciativa privada – proibindo o emprego de mão-de-obra escrava na construção e operação das ferrovias. Naturalmente, não era um dispositivo motivado (pelo menos não exclusivamente motivado) por razões humanitárias e sim para evitar a concorrência com a produção rural pela mão-de-obra escrava, tanto mais que o tráfico negreiro havia sido proibido havia pouco, cortando o suprimento externo. A base de dados de legislação do Senado Federal, embora forneça detalhes sobre o Decreto 2.450, de 1873, que concedia *subvenção kilométrica ou garantia de juros às companhias que construírem estradas de ferro, na conformidade da lei n. 641 de 26 de junho de 1832* e contenha um “link” para a íntegra de seu texto, não completava a operação à época da pesquisa. Base de dados de Legislação do Senado Federal (s.d.). A despeito da importância do assunto, para o conhecimento da evolução da infra-estrutura – e da economia brasileira como um todo – a questão é deficientemente explorada na bibliografia disponível, não permitindo maior aprofundamento no que se refere à telegrafia.

... as linhas telegraphicas do Imperio pertencem ao dominio do Estado e são destinadas ao serviço da administração pública e dos particulares e no §1º que as linhas que acompanham as estradas de ferro para seu serviço especial serão construídas e custeadas a expensas dos respectivos concessionarios, mas estes entregarão ao governo um fio especial para as comunicações telegraphicas geraes²¹.

Um contrato de concessão típico incluía o seguinte artigo:

O Governo poderá realizar em toda a extensão da estrada as construcções necessarias ao estabelecimento de uma linha telegraphica de sua propriedade, usando ou não, como melhor lhe parecer, dos mesmos postes das linhas telegraphicas que a companhia é obrigada a construir em toda a extensão da estrada, responsabilizando-se a mesma companhia pela guarda dos fios, postes e aparelhos electricos que pertencerem ao Governo.

Emquanto isto não se realizar, a companhia é obrigada a expedir telegrammas do Governo com 50%, de abatimento da tarifa estabelecida para os telegrammas particulares²².

A despeito do caráter reiterativo de dispositivos legais e regulatórios como os acima mencionados, as exigências em inúmeros casos caíam no vazio como lamentava o Barão de Capanema, que apesar de estar há décadas no cargo não havia se tornado complacente. Em seu relatório da Repartição Geral dos Telégrafos ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Commercio e Obras Públicas relativo a 1888 insurgia-se e reclamava da concorrência que as ferrovias faziam ao telégrafo estatal:

Infelizmente nunca foram postas em pratica, por condescendências e falta de ordens terminantes. Pelo contrário tem-se procurado fazer concorrência às linhas do Estado, apoiada, e mesmo promovida pelo próprio Governo. Assim paga o publico os seus telegramas pela linha da estrada de ferro D. Pedro II muito mais baratos que pela linha da repartição dos telegraphos e entretanto é esta preferida²³.

A extensão da ferrovia e do telégrafo à fronteira oeste do Rio Grande do Sul no final do século XIX encontra explicação na expansão da pecuária, que fornecia a matéria prima para as

²¹ MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS (1889) p. A21-44.

²² Cláusula XVI do Decreto nº 10.090 - de 24 de novembro de 1888, que concedia à Companhia da estrada de ferro Sorocabana diversos favores, inclusive garantia do juros, para a construção dos prolongamentos da mesma estrada compreendidos entre Tatuhy e a divisa da Provincia do Paraná, e entre Botucatu e o rio Paranapanema. SENADO FEDERAL - Base de Dados de Legislação.

²³ MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS (1889) p. A21-45

charqueadas da região de Pelotas cuja produção, escoada pelo precário (até a fixação da barra, em 1923) porto de Rio Grande, proporcionava sob a forma de charque, a proteína barata à alimentação popular e da escravaria. Essa, entretanto não era a única razão. Havia também razões estratégicas para isso, cujos desdobramentos práticos são discutidos em seção adiante deste capítulo.

3.2.1.4 - A Rede Nacional de Telégrafos

A Guerra do Paraguai (1864-1870), que em sua fase inicial significou a invasão do território brasileiro no Mato Grosso e no Rio Grande do Sul²⁴ levou o governo central a construir a primeira linha telegráfica de longa distância, ligando a Capital Imperial ao Sul, como parte de uma rede nacional unindo as principais cidades do País, de Belém às fronteiras com o Uruguai e com a Argentina. O primeiro trecho da linha, construído às pressas e superando as dificuldades decorrentes da inexistência de estradas ao longo de grande parte do trajeto, enfrentava constantes problemas de manutenção²⁵. Apesar das freqüentes interrupções no serviço, era acessível ao público e ligava o Rio de Janeiro a Parati, Santos, Iguape, Paranaguá, Desterro (atual Florianópolis), Laguna, Porto Alegre, Pelotas, Jaguarão e Rio Grande, sendo mais tarde ampliada em direção ao noroeste, até Uruguaiana.

²⁴ A invasão na região de Uruguaiana, embora de pouca expressão territorial, foi suficientemente grave e prolongada para que o Imperador, acompanhado dos genros europeus, se deslocasse do Rio de Janeiro até a província - que entre 1835 e 1845 havia se rebelado contra o poder central - a fim de acompanhar a retomada da cidade. A campanha foi narrada com detalhes por André Rebouças, o primeiro engenheiro negro de que se tem registro e que com seu irmão Antônio, também engenheiro, seria responsável pela construção de ferrovias e linhas telegráficas nos anos subseqüentes. REBOUÇAS (1938).

²⁵ *Great difficulties had to be overcome in constructing this line, which crosses 16 rivers and creeks; mountains covered with virgin forests, and places destitute of every resource, and where no roads existed, whereby to convey the personnel and materiel. These causes, which still subsist, though in a less degree, contribute to render difficult the maintenance and repairs of this telegraphic line; nevertheless, since 1860, it has been of great use to government, to the public in general and to commerce in particular.* IMPERIO DO BRAZIL (1876) p. 293/4. De acordo com a mesma fonte, os problemas iam desde a qualidade da madeira dos postes até os equipamentos de transmissão, passando pelos isoladores de porcelana. Conforme TELLES, citando BENÉVOLO, Ademar (1953) *Introdução à História Ferroviária do Brasil, Os primeiros aparelhos telegráficos eram complicados, de mostrador, dos tipos denominados A, B e C, do fabricante Bréguet, funcionando com pilhas Leclanché. Os aparelhos simples, para código Morse, só foram introduzidos em 1877, quando o Brasil aderiu à Convenção Internacional de São Petersburgo.* TELLES (1984) p. 449. Os problemas, conforme MACIEL, geraram um descrédito do telégrafo estatal sob o Império, refletido em diversos relatórios administrativos, como por exemplo: *Repartição Geral de Telégrafos. Relatório de 1902 apresentado ao ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas, pelo diretor-geral Caetano César de Campos.* Segundo a mesma autora, estes argumentos serviam para justificar a entrada de particulares, individualmente ou organizados em empresas, na disputa pela construção de novas linhas terrestres ou através de cabos fluviais ou submarinos. MACIEL (2001) p 132. Esse desdobramento “privatizante”, não encontra respaldo nos fatos, como se verá adiante.

Após a Guerra do Paraguai, a rede telegráfica terrestre operada pela Repartição Geral de Telégrafos foi gradualmente estendida em direção ao norte, chegando à Bahia (1874), Paraíba (1875), Rio Grande do Norte (1876), Ceará (1881) e ao Pará em (1888). Ouro Preto e Diamantina foram alcançadas por outra linha, em 1884²⁶.

Isso significa que desde o início, no tráfego entre o Rio de Janeiro e algumas capitais provinciais do Nordeste, a rede nacional estatal sofria a concorrência das empresas privadas que, a partir de junho de 1874, instalaram cabos submarinos ligando a Europa à América do Sul²⁷, cobrindo as principais cidades litorâneas brasileiras, em geral menos sujeitos a interrupções que as linhas terrestres²⁸. O último relatório da Repartição Geral dos Telégrafos sob o governo imperial é eloqüente a respeito:

*Si a Western se gaba de transmitir mais de 90% do tráfego telegráfico do país, ficando só menos de 10% para as linhas do Estado, é o próprio Governo que contribui para isso, dando considerável prejuízo ao tesouro*²⁹.

Logo após o início do funcionamento do cabo transoceânico, que ligava o Brasil à Europa, chegando ao País por Pernambuco (como se verá a seguir), foi estabelecido outro cabo costeiro, submarino, que em seu ramo norte, mais tarde, foi conectado aos Estados Unidos via Belém e Saint Thomas (Barbados). Para o sul, o cabo submarino paralelo ao terrestre partia de Pernambuco com estações nas províncias da Bahia, no Rio de Janeiro, São Paulo (Santos), Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e de lá se conectava ao Uruguai, à

²⁶ TELLES (1984) p. 449/50.

²⁷ Como se verá adiante, em junho de 1874, entrou em operação um cabo submarino transatlântico, instalado por iniciativa do Barão de Mauá que por esse motivo foi elevado a Visconde. TELLES (1984) p. 450.

²⁸ As linhas terrestres sofriam interrupções por diversos motivos, desde os involuntários, causados por quedas de árvores, postes e outros incidentes que cortassem as comunicações, até os deliberados, como sabotagens no caso de insurreições nas quais um dos lados tratasse de impedir o inimigo de se comunicar, até atos de puro vandalismo. *Segundo os relatórios, muitos dos transtornos nas linhas eram causados pela incompreensão, curiosidade ou ignorância de viajantes e tropeiros que, no interior, arrebentavam os fios, arrancavam ou usavam os isoladores como alvos para sessões de tiro; outros eram danos intencionais aos fios e postes, arrancados para fazer lenha ou, ainda, destruídos às vésperas de eleições para impedir a comunicação entre os municípios. Durante o ano de 1900, por exemplo, somadas todas as ocorrências notificadas, as interrupções computadas na rubrica "acidentes" totalizaram cerca de 20 mil horas de paralisação no serviço telegráfico.* MACIEL (2001) p. 135. Outro exemplo de a que ponto poderiam chegar as interrupções, é que, em 28 de abril de 1894, o presidente Floriano Peixoto assinava o Decreto N° 1.701, abrindo ao Ministério dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas, um crédito extraordinário de 150:000\$ para pagamento das taxas que forem devidas à Western & Brazilian Telegraph Company, pela transmissão de telegrammas, durante a interrupção das linhas telegraphicas terrestres. O texto eufemisticamente justificava que a medida decorria do fato de que *devido às condições anormais por que actualmente passa o país, tem sido feito pela Western & Brazilian Telegraph Company a maior parte do serviço telegraphico que em circunstancias normaes seria executado pelas linhas telegraphicas terrestres de propriedade da União...* As “condições anormais” eram a Revolução de 1893. REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL. (1894 - b)

²⁹ MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS (1889) p. A21-49.

Argentina, ao Paraguai e ao Chile³⁰. Em consequência desses investimentos na implantação de linhas terrestres e de cabos submarinos:

O período entre 1866-1886 é considerado o momento áureo da expansão da rede telegráfica sob o Império. Nesses vinte anos, o Império construiu 10.969 quilômetros de linhas telegráficas ligando 182 estações, capazes de 'estretar num sólido e vigoroso laço de fio telegráfico todo o vasto litoral de um ao outro extremo do país'³¹.

Demográfica e economicamente, o Brasil do século XIX (em parte até pelo menos a década de 1960, com a inauguração de Brasília e com outros fatores que levaram ao desenvolvimento econômico do Centro-Oeste) era um país predominantemente litorâneo. Nessas circunstâncias, a construção de vias de transporte e de comunicação estava concentrada numa estreita faixa ao longo da costa e voltada à ligação dos principais pólos econômicos aos portos e raramente entre si, o mesmo ocorrendo com as linhas telegráficas instaladas pelas ferrovias.

Excetuando-se iniciativas muito pontuais nos últimos anos do Império e no início da Era Republicana, só no século XX a antiga preocupação de incorporar as vastas regiões interioranas se traduziria em medidas concretas. Assim, excetuando-se o Rio Grande do Sul, onde as considerações de ordem militar fizeram com que as linhas telegráficas cruzassem a província até as fronteiras mais distantes da costa, no resto do País, até 1880, a cidade mais afastada do litoral servida pela rede terrestre era Campinas (atualmente a 170 km de Santos por via rodoviária).

O traçado da rede telegráfica terrestre estatal, em implantação após a Guerra do Paraguai, era semelhante a uma proposta de ligação das principais regiões produtivas do País por meio de “estradas reais”, elaborada pelo Conselheiro José Silvestre Rebelo, em 1838, e considerada irrealizável à época. Na verdade, o plano rodoviário, apesar de mais antigo, era mais ambicioso que a rede terrestre de telegrafia em 1875, pois uma das estradas, a segunda, ligaria o Rio de Janeiro à atual fronteira com a Bolívia, passando por Goiás e Cuiabá³², num traçado que, *grosso modo*, seria seguido pelas expedições comandadas por Rondon para

³⁰ IMPERIO DO BRASIL (1875) p. 297.

³¹ *Apesar da extensão das linhas construídas até 1889, cerca de 19 mil quilômetros, a proclamação da República ainda encontrou três províncias — Mato Grosso, Goiás e Amazonas — isoladas do circuito telegráfico brasileiro, inacessíveis ao pensamento e às notícias do restante do país e desarticuladas da vida nacional.* MACIEL (2001) p. 132/3.

³² MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (1974) p. 37/9

instalar linhas telegráficas, décadas mais tarde, como se verá a seguir. Em 1875, a situação da rede terrestre sob controle direto do governo era apresentada da seguinte forma:

*The State telegraph department is now definitely organized, advantage having been taken of the experience of the most advanced nations. The government lines are 6,120 kilometers in length, with 8,523 kilometers of wire laid down, serving 87 stations*³³.

Essa rede era apresentada como dividida em três seções: a primeira, urbana, com 24 km e 13 estações, compunha o já mencionado sistema da Baía de Guanabara e repartições públicas do Rio de Janeiro; a segunda, ligando a capital ao norte do País, com estação central em Linhares (ES), tinha dois segmentos. O primeiro, com 873 km de comprimento (2.200 km de fios e 22 estações), incluía a linha de Cabo Frio. O segundo, com uma linha de 1.242 km e 14 estações, ligava Camamú (BA) a Recife, passando pelas capitais das províncias da Bahia, de Sergipe e Alagoas (o trecho entre Linhares e Camamú ainda estava em construção); já a terceira seção era justamente a primeira a ser construída, que partia do Rio de Janeiro em direção ao sul, com 2.866 km de extensão e 4.461 km de fios ao longo de 38 estações.

O mesmo documento apresentava um balanço positivo das operações da rede, afirmando que o crescimento das receitas acompanhava o avanço das linhas. Em 1861/2, quando existia apenas o telégrafo entre Rio e Petrópolis, as receitas tinham sido de 328\$140. A partir da conclusão da linha para Porto Alegre, no ano fiscal de 1866/7, as receitas passaram para mais de 26:000\$000, em 1866/7 e chegaram a 170:174\$800, em 1873/4. No mesmo período, as despesas com construção e manutenção passaram de 221:685\$803 no ano de 1866/67 para 1.228:014\$464, em 1872/73 e 1.193:488\$093, em 1873/74. Em virtude disso, a relação entre receitas e despesas oscilou no período, registrando a seguinte evolução: 1866/67, 25% das despesas; 1867/68, 21%; 1868/69, 26%; 1869/70, 32%; 1870/71, 39%; 1871/72, 39%; 1872/73, 42% e 1873/74, 28%³⁴.

³³ IMPERIO DO BRAZIL (1875) p. 294/5.

³⁴ IMPERIO DO BRAZIL (1875) p. 297/8.

Mapa No. 3: Rede telegráfica brasileira 1875



Fonte: IMPÉRIO DO BRAZIL. (1876) página não numerada, entre 294 e 295.

No primeiro semestre de 1891, a rede terrestre estatal chegava a 12.343 quilômetros, ligando 196 estações, tendo se registrado, em 1890, um aumento de 50% no número de telegramas transmitidos, em relação ao ano anterior, conforme o detalhado relatório apresentado ao Ministro da Instrução Pública, Correios e Telégrafos³⁵ pelo Diretor Geral da Repartição Geral dos Telégrafos, João Nepomuceno Baptista, que havia substituído o Barão de Capanema.

Meses antes, em maio de 1889, quando o Barão de Capanema, substituído interinamente, por Eugenio Frederico de Lossio Seiblitiz, ainda era diretor-geral da Repartição Geral dos Telégrafos, seu relatório sobre a Repartição, anexo ao Relatório do Ministro e Secretário de Estado Interino dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, Rodrigo Augusto da Silva, informava que as linhas telegráficas em serviço mediam, então 10.755 quilômetros, ligando 172 estações, sendo que a chamada “linha geral” ligava:

... as principais povoações do litoral, desde as cidades de S. Luiz, na província do Maranhão, e Belém, na província do Pará, até as fronteiras meridionais do Império em Jaguarão e Uruguaiana, onde entroncam as linhas Oriental [Uruguai] e Argentina³⁶.

Ao final do Império, portanto, a rede terrestre estatal de telegrafia ao longo da costa estava implantada, embora seu funcionamento fosse motivo de críticas por parte dos usuários e de reiteradas advertências do Diretor da Repartição Geral dos Telégrafos, Barão de Capanema, quanto à necessidade de investimentos.

Considerando-se o desenvolvimento das comunicações e dos transportes no Brasil ao longo do século XIX, é curioso que os trabalhos sobre Cândido Mariano da Silva Rondon (mais tarde Marechal Rondon) e sua atividade junto às três comissões construtoras de linhas telegráficas, constituídas pelo governo central na última década do século XIX e nas duas primeiras do século XX, virtualmente ignorem o sentido estratégico desses projetos. Rondon participou sucessivamente como membro da Comissão Construtora de Linhas Telegráficas de Cuiabá ao Araguaia (1890-1891)³⁷; como chefe da Comissão Construtora de Linhas Telegráficas no Estado de Mato Grosso – o desdobramento do trabalho da primeira, com a

³⁵ REPARTIÇÃO GERAL DOS TELEGRAPHOS (1891)

³⁶ MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS (1889) p. A21-4 e A21-8.

³⁷ Destinada a ligar Franca (SP) a Uberaba (MG), a Goiás (Goiás Velho, a antiga capital de GO), a Cuiabá (MT), inicialmente sob a chefia do Coronel Ewerton Quadros com o Major Antonio Ernesto Gomes Carneiro comandando a obra no trecho entre Cuiabá e o rio Araguaia. Rondon assumiu o comando em abril de 1891. VIVEIROS (1957) p 61/96. EXÉRCITO BRASILEIRO (s.d.).

implantação da linha Cuiabá-Corumbá, estendendo-a até vários pontos das fronteiras do Paraguai e da Bolívia (1900-1906)³⁸ – e como chefe da Comissão Construtora de Linhas Telegráficas Estratégicas de Mato Grosso ao Amazonas (1907-1915)³⁹.

É especialmente notável o desconhecimento do termo “estratégicas”, inserido no próprio título da “Comissão Construtora de Linhas Telegráficas Estratégicas de Mato Grosso ao Amazonas”, a partir de 1907, assim como em relação à utilização do mesmo termo nos documentos relativos a outras linhas telegráficas anteriores, como no caso do Decreto nº 1.700, de 28 de abril de 1894, pelo qual o vice-presidente da República Floriano Peixoto,

*... attendendo á urgente necessidade de estender linhas telegraphicas **de caracter estrategico** pelas fronteiras da União, de modo a ligal-as é rêde telegraphica geral e considerando tambem que é da maior vantagem o fechamento de um circuito interno entre a Capital do Estado de S. Paulo e uma das estações do Estado do Paraná, circuito esse que, auxiliado pelas linhas internas que de Morretes vão á Capital do Estado do Rio Grande do Sul, visa garantir a correspondencia telegraphica da Capital Federal com o Estado do Rio Grande do Sul, tanto no caso de defeitos ordinarios nas linhas ao largo da costa, como no de invasão ou mesmo de perturbações internas⁴⁰.*

A citação acima é explícita quanto ao sentido militar de “linhas telegráficas de caráter estratégico” e o trecho mencionado dá uma pista nem tão sutil do inimigo potencial a que se refere, enquanto a data indica a questão fronteiriça que confere a urgência. Trata-se do litígio em torno das Missões ou Palmas – grande parte do oeste de Santa Catarina, reivindicada pela Argentina –, disputa iniciada na década de 1880 e que seria encerrada com o reconhecimento da soberania brasileira sobre a região, em processo de arbitragem pelo presidente dos Estados Unidos, em 1895⁴¹. Mais que isso, estabelecida a disputa e canalizada por meios diplomáticos, o Brasil havia constituído uma Comissão de Limites com o objetivo de fazer um levantamento da região a fim de dar sustentação a sua tese. A chefia da comissão foi entregue ao Barão de Capanema, não por acaso Diretor da Repartição Geral dos Telégrafos⁴².

³⁸ VIVEIROS (1957) p 6120/226.

³⁹ VIVEIROS (1957) p 120/226.

³⁹ VIVEIROS (1957) p 227/375 e 426/437.

⁴⁰ REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL. (1894 - a). (grifo meu).

⁴¹ BANDEIRA (2003) p. 50/4.

⁴² *Em 1893, Capanema publicou no Jornal do Commercio uma série de artigos sobre o assunto, em resposta a um relatório apresentado ao Congresso argentino pelo ministro do Exterior, Estanislao Zeballos.* CASTRO (2003) p. 148. Antes de assumir o ministério, Zeballos também havia sido Diretor Geral dos Correios e Telégrafos e ainda ocupava esse cargo em 1891, dois anos depois dos dois países terem assinado o acordo de arbitramento. BERTHOLD (1921) p. 11 e GARCIA (2005) p. 102.

Talvez o próprio Rondon tenha contribuído para essa desvinculação entre a construção das linhas telegráficas e os aspectos militares das iniciativas “estratégicas” ao não se referir a elas (ou fazê-lo de forma ligeira) em seus escritos e depoimentos, embora tudo indique que, no seu caso, isso não se devesse à falta de informação⁴³. É o caso do trecho do relato autobiográfico que fez décadas mais tarde a Esther de Viveiros no qual trata de seu envolvimento com a construção de linhas telegráficas como jovem oficial, em 1890/1:

Era plano do Governo monárquico estender as comunicações telegráficas da Corte à capital brasileira mais ocidental, Cuiabá.

Assim é que foi criada a ‘Comissão Construtora de Linhas Telegráficas’ destinada a ligar Franca a Uberaba, a Goiás e a Cuiabá...

Tinham os trabalhos ultrapassado Uberaba, quando foi proclamada a República...

Para chefiar a Comissão Cuiabá–margem esquerda do Araguaia, trecho de cerca de 600 quilômetros através das terras dos tão temidos bororos, designou o Ministro da Guerra, Benjamin Constant... [o] major Antônio Ernesto Gomes Carneiro...

... Inauguraria Gomes Carneiro o premeditado projeto da jovem República de prosseguir o plano do Governo monárquico, ao mesmo tempo que o desenvolveria, levando as linhas telegráficas às fronteiras do Paraguai e da Bolívia⁴⁴.

Construída (e reconstruída, devido a problemas resultantes da implantação original apressada e a dificuldades técnicas) a linha que permitia a comunicação telegráfica entre Cuiabá e o Rio de Janeiro, o governo federal voltou a tratar da construção da linha entre Cuiabá e Corumbá (tentada em várias oportunidades ao longo do final do século XIX). Ao se referir a isso, Rondon voltava a apenas sugerir as razões estratégicas da medida⁴⁵, com extraordinária sutileza, aliás, dada a situação geopolítica de então.

⁴³ A questão escapa aos objetivos desta tese, mas a pesquisa que a precedeu fornece evidências de que a atitude de Rondon mesclava sua visão profissional e positivista do oficial militar que cumpre sua missão sem discutir a política e os objetivos a ela relacionados com uma atitude deliberada de não revelar informações estratégicas.

⁴⁴ VIVEIROS (1958) p. 61/2 Em 1892, a linha estava em operação, mas as viagens ainda eram feitas como antes. Nesse ano, retido por cerca de um mês em Assunção pela rebelião militar de 1892, Rondon levou quase três meses para ir do Rio de Janeiro a Cuiabá. A instalação da linha permitia comunicação direta com o Rio, mas o serviço não era regular: *Eram contínuos os trabalhos de conservação da linha telegráfica. O fio de cobre, de 2,5 mm de diâmetro usado a conselho de [do Barão de] Capanema não tinha resistência contra os freqüentes temporais daquela região e eram, por isso, quase semanais as interrupções... Era assim forçado a freqüentes viagens. Nessa luta constante, e em estudos para a reconstrução da linha, passaram-se os anos de 1892 e 1893.* relata Rondon em VIVEIROS (1958) P. 107. A reconstrução ainda estava em andamento, faltando muito para ser concluída em 1896, quando o governo nomeou outra comissão para construir a linha que deveria ligar Cuiabá a Corumbá. que acabou não sendo construída à época por falta de recursos, enquanto a reconstrução só terminou em 1898. VIVEIROS (1958) p. 114/7.

⁴⁵ *Era do maior interesse para o Governo, ligar a Capital da República às fronteiras de Mato Grosso com a Bolívia e o Paraguai, porque esse conjunto de comunicações tornaria o Estado de Mato Grosso apto para a*

É impossível que Rondon, engenheiro militar promovido a major em 1903 e a tenente-coronel em 1908, que submetia ao Ministro da Guerra suas propostas relativas a trechos do traçado geral da linha telegráfica em construção⁴⁶, não estivesse a par dos acontecimentos no Acre e de sua relação com a implantação das linhas telegráficas sob seu comando. A única referência que faz ao assunto em seu depoimento, entretanto, é uma menção a respeito de sua passagem por Corumbá a caminho do Rio de Janeiro, em 1906.⁴⁷ A evidência de que Rondon tinha pleno conhecimento da natureza de sua missão, a despeito da inexistência de comentário direto à questão do Acre, surge no “Resumo” que fez sobre os trabalhos da Comissão Construtora de Linhas Telegráficas de Mato Grosso de 1900 a 1906:

... não se cogitava apenas de levar a cabo tentativas – entre outras a do Major Bento Carneiro Monteiro – de assegurar as comunicações da Capital com os lindes de Mato Grosso. Tratava-se de obra muito mais extensa e completa: encerrar os principais pontos estratégicos, dos confins do Brasil com o Paraguai e a Bolívia, nas malhas de uma grande rede telegráfica que permitiria constante comunicação com aquelas longínquas paragens e, desse modo, sobre elas exercer proveitosa vigilância⁴⁸.

O resultado do trabalho da comissão, segundo o próprio Rondon, foi a implantação, em 70 meses (1º/10/1900 a 1º/08/1906), de 1.746 quilômetros de linhas telegráficas, com 17 estações. Além disso, como preparação para a instalação das linhas, um trabalho complementar útil do ponto de vista estratégico, foi a exploração de 4.100 quilômetros em atividade de reconhecimento⁴⁹.

Rondon foi mais explícito quando tratou da Comissão Construtora de Linhas Telegráficas seguinte, em relação à qual o aspecto estratégico não estava ligado a tensões geopolíticas imediatas, de resto atenuadas nesse momento:

defesa do País, se necessário. VIVEIROS (1958) p. 120. O trabalho de campo da Comissão começou em 22/09/1900 e se prolongou até 1º/01/1904, quando a linha chegou a Corumbá e ao Forte de Coimbra, na fronteira com o Paraguai, em 1º/01/1905. VIVEIROS (1958) p. 125, 175 e 181. Nos meses seguintes foram estabelecidas as linhas ligando outras localidades como Porto Murtinho e Bela Vista (fronteira com o Paraguai) e Cáceres (próxima à fronteira com a Bolívia).

⁴⁶ VIVEIROS (1958) p. 155.

⁴⁷ *Fui com o Gen. Dantas examinar as obras dos bolivianos nos terrenos que pelo Tratado de Petrópolis lhes pertenciam, ao mesmo tempo que cuidava de múltiplos assuntos, meus e alheios.* VIVEIROS (1958) p. 222

⁴⁸ VIVEIROS (1958) p. 224.

⁴⁹ VIVEIROS (1958) p. 224. A despeito da natureza da missão, Rondon orgulhava-se de durante o trabalho ter tido *a felicidade de poder acudir sempre aos índios, refreando, ao mesmo tempo, a insolência dos desalmados chefetes que infelicitavam aqueles sertões*” e *“salvar, em Ipegue e Cachoeirinhas, os últimos pedaços da terra que aos terenas e quiniquinaus restavam de seus antigos vastíssimos domínios, além de outras providências favoráveis aos indígenas. É dessa época a adoção do lema *Morrer, se necessário, matar, nunca!**. VIVEIROS (1958) p 225/6.

Quando me recolhi ao Rio de Janeiro, por haver terminado a construção da rede telegráfica nas fronteiras paraguaias e bolivianas (1900 a 1906), já encontrei a notícia de que seria eu encarregado de uma Comissão ainda mais difícil. Desde 1892, vinha Francisco Behring clamando pela extensão das linhas telegráficas ao vale amazônico, como problema de vital importância. E a crise passada [sic] viera acentuar a necessidade de levar as comunicações por meio dos sinais Morse, até aquelas longínquas paragens...

Planejava o Presidente Afonso Pena a execução de medidas que consolidassem a incorporação ao Brasil dos territórios do Acre, do Purus e do Juruá. E desejava que a tomada de posse desse sertão fosse feita dentro de um ponto de vista que, aliás, foi sempre o meu: serem a exploração científica do território e a sua incorporação ao mundo civilizado elementos convergentes de um só objetivo. Assim, os trabalhos de reconhecimento e determinação geográficas, o estudo das riquezas minerais, da constituição do solo, do clima, das florestas, dos rios caminhariam, pari-passu, com os trabalhos de construção da linha telegráfica, do traçado de estradas de penetração, do lançamento de futuros centros de povoação⁵⁰.

Apesar dessa indicação de que sabia do sentido estratégico, ele não voltou a tocar no assunto em seu depoimento. Mais que isso, embora o nome oficial da nova Comissão fosse *Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas de Matto Grosso ao Amazonas*, criada pelo presidente Afonso Pena, em março de 1907⁵¹ e de que ela fosse objeto de diversos decretos posteriores (em geral para dotações orçamentárias extras) nos quais sempre foi designada dessa forma, os 18 capítulos e as mais de 130 páginas que Rondon dedica a ela em seu depoimento autobiográfico tem como título *Comissão de Linhas Telegráficas de Mato Grosso ao Amazonas*, omitindo, portanto, o *Estratégicas*, embora o depoimento tivesse sido dado cerca de 50 anos depois.

O relato de Rondon deixa claro que o trabalho da comissão que dirigiu a partir de 1907 resultava em muito mais do que a instalação de linhas telegráficas ao longo de regiões habitadas apenas por indígenas e seringueiros para os quais não havia mensagem a telegrafar.⁵² Em janeiro de 1910, de volta ao Rio de Janeiro, ele fez um balanço do trabalho realizado, começando por mencionar 2.635 quilômetros explorados e levantados entre o Mato Grosso e Rondônia, cruzada na diagonal⁵³ até a barra do Jamari com o Madeira (perto da atual

⁵⁰ VIVEIROS (1958) p. 227. (grifo meu)

⁵¹ VIVEIROS (1958) p. 228.

⁵² *A 1º de janeiro de 1909 inaugurei a estação de Barão de Capanema, com 62 quilômetros de linha posta em tráfego, desde Ponte de Pedra. Às 9 horas transmiti telegramas. O único morador das redondezas não compareceu apesar de convidado, mas almoçamos juntos, eu e meus companheiros, e hasteamos a nossa Bandeira em gala.* VIVEIROS (1958) p. 273.

⁵³ Durante 237 dias, a comissão explorou a região compreendida entre Tapirapuan, cerca de 240 quilômetros a noroeste de Cuiabá e a barra do rio Jamari com o Madeira, cerca de 50 quilômetros a nordeste de Porto Velho (Santo Antônio do Madeira, nos textos de Rondon).

capital do Estado, Porto Velho), região onde por longos trechos *os seringais se sucedam ininterruptamente...*⁵⁴.

*Para resumir, direi, apenas, que já tínhamos construído 1.600 quilômetros de linha definitiva, com 13 estações, e 700 quilômetros, com oito estações em vias de conclusão*⁵⁵.

Estava claro para ele que a instalação das linhas envolvia muito mais que a colocação de postes e fios:

*É que a instalação das linhas telegráficas exige uma série de trabalhos complementares que, uma vez executados, deixam escancaradas as portas desses sertões, onde antes não se podia penetrar senão com forte companhia armada. Primeiro, o picadão de 40 metros de largura – em cujo eixo se plantam os postes – só por si constitui uma via de comunicação infinitamente superior às trilhas primitivas. Mas isso ainda não é nada, em comparação com as vantagens oferecidas à segurança de qualquer ação futura, pelos pontos de apoio que constituíram as estações e estabelecimentos... para onde tínhamos mandado reprodutores das espécies de maior utilidade e onde as culturas de cereais e plantas frutíferas se iam desenvolvendo rapidamente*⁵⁶.

Rondon chegou ao Rio de Janeiro, em 1910, em más condições de saúde, o que o fez permanecer na cidade até o ano seguinte. Nesse meio tempo, enquanto equipes da Comissão seguiam consolidando a linha entre Cuiabá e Santo Antônio do Madeira (Porto Velho) – cuja

⁵⁴ *Para que falar nas outras riquezas...quando só o interminável seringal representava fortuna maior do que a de qualquer país do mundo...* VIVEIROS (1958) p. 314. Essa breve referência aos seringais não deve levar a equívoco. O Brasil vivia nesse momento o auge da borracha. É absolutamente implausível que Rondon não tivesse consciência da relação entre isso e a afirmação da soberana brasileira sobre a região, para o que as linhas telegráficas eram um instrumento vital.

⁵⁵ VIVEIROS (1958) p. 314/5

⁵⁶ VIVEIROS (1958) p. 315 O *picadão de 40 metros* era a faixa desmatada e tinha por objetivo evitar que a mata recobrisse a área da linha e evitar que a queda de árvores atingisse postes e fios. Uma faixa mais estreita era roçada tornando-se caminhos que permitiam o acesso à linha para sua manutenção, mas também se tornavam as primeiras estradas da região. Nos trechos mais importantes essas estradas eram transitáveis mesmo para os veículos da época: *Para o serviço de comunicações se encontrava aberta, e em tráfego, uma estrada que ia até Porto dos Bugres, co 435 quilômetros, 206 dos quais percorridos por automóveis, havendo, para os necessários reparos, uma oficina em Aldeia Queimada.* VIVEIROS (1958) p. 315. Não por acaso, durante a Guerra do Chaco, o Estado Maior do Exército elaboraria um plano de construção de duas estradas ligando São Paulo a Santo Antônio do Madeira (Porto Velho), passando por Cuiabá e outra entre o Nordeste e a mesma Santo Antônio, no que poderia ser o primeiro germe da Transamazônica. MCCANN JR (1983) p. 312. Além disso, há a questão da ocupação territorial e do relacionamento com as tribos indígenas, o que incluía empregá-las na manutenção das linhas aspecto polêmico da ação de Rondon. Estava claro para ele que ... *a linha permitia dilatar o território conhecido da Pátria, tornava possível aos seus filhos unirem-se as mãos, auxiliando-se mutuamente, conhecerem-se melhor e melhor se amarem, para mais cedo atingirem a unidade a que se referia José Bonifácio em suas preciosas memórias sobre a incorporação dos índios e dos escravos.* VIVEIROS (1958) p. 315/6. As localidades mencionadas nessa passagem do relato são, hoje, algumas das cidades mais importantes da região e o sentido geral das estradas coincide com as atuais rodovias.

conclusão só ocorreria em 1º de janeiro de 1915⁵⁷ –, ele se ocupava de questões administrativas⁵⁸. Seu relato a Viveiros, concluído em 1957, no trecho relativo às atividades de março de 1911, é uma resposta às críticas aos trabalhos da Comissão que ocorreram em diversas ocasiões nas décadas de 1910 em diante, no sentido de que teria sido mais racional implantar na região um sistema de radiotelegrafia que as linhas telegráficas.

... Comecei, pois a preparar a minha viagem para Mato Grosso. De Santo Antônio do Madeira, não mais seguiríamos para o Acre. As dificuldades eram, na realidade, tremendas, mas a principal razão é que seria mais econômico e menos pesado para a Comissão, instalar, em vez de linhas telegráficas, estações de rádio, já descoberto⁵⁹.

As linhas instaladas por Rondon não eram como a Ferrovia Madeira-Mamoré, um trecho isolado, sem conexão com outras linhas. Via Cuiabá, comunicavam-se com o Rio de Janeiro e com o resto do país por meio da rede terrestre nacional e por meio de cabos submarinos era possível enviar e receber telegramas a qualquer destino e de qualquer procedência. Além disso, nessa época, as principais cidades da Amazônia já estavam em comunicação telegráfica (ainda que de forma um tanto intermitente) com o Rio de Janeiro e com o resto do mundo, por meio de cabos subfluviais interligados aos cabos submarinos que seguiam a costa brasileira e faziam conexão com a América do Norte e a Europa.

As informações sobre as telecomunicações na Amazônia à época são escassas e muitas vezes infundadas.⁶⁰ Devem, por isso, ser encaradas com reservas, tanto no que se refere às

⁵⁷ VIVEIROS (1958) p. 432.

⁵⁸ Entre as quais a criação do Serviço de Proteção aos Índios. VIVEIROS (1958) p. 343/51.

⁵⁹ O projeto original previa que de Porto Velho a linha seguiria para as prefeituras do Acre, Purus e Juruá e ramais seriam estendidos a Vila Bela (atual Mato Grosso) Forte Príncipe da Beira e Manaus. EXÉRCITO BRASILEIRO (s.d.) e VIVEIROS (1958) p. 352. Seria necessário consultar o relatório original de Rondon (o que não foi possível na elaboração desta tese) para verificar se essa alusão às estações de rádio foi feita à época ou apenas no Relato a Viveiros, feito décadas mais tarde. Segundo o texto do Exército, entretanto, “O objetivo de levar o fio até Manaus foi abandonado, como consequência da evolução da radiotelegrafia...” EXÉRCITO BRASILEIRO (s.d.).

⁶⁰ Segundo MARTINS JUNIOR, *Aproveitando-se de uma brecha legal aberta pelos governos do Pará e do Amazonas, os quais, em 1902, concederam ao empresário Joaquim Gonçalves Lator o direito de estabelecer estações radiotelegráficas ao longo dos rios Tocantins, Purus, Madeira e Amazonas como meio de “remediar” a deficiência dos serviços prestados pelos cabos subfluviais da Western Telegraph Co., sujeitos a constantes interrupções, em 1905 a Amazon Telegraph Co., empresa britânica que operava na Amazônia desde 1895, também solicitou concessão para operar com radiotelegrafia na região, no que foi imediatamente seguida pela americana Wireless Telegraph and Telephone Co. e pela Compagnie Française des Cables Telegraphiques. A batalha que se seguiu envolveu desde a diplomacia, através do Barão do Rio Branco, até juristas congressistas e técnicos da Repartição Geral de Telégrafos, cujos pareceres expressavam tendências mais ou menos liberalizantes, quanto à definição das responsabilidades e da forma de controle da “transmissão do pensamento” no país.* MARTINS JUNIOR (2005). O trabalho de Martins Junior, do qual foi transcrito o trecho acima, é ilustrativo a respeito. Embora reúna uma quantidade notável de informações sobre o assunto, apresenta surpreende pela frequência com que confunde dados relativos a empresas e datas. MARTINS JUNIOR (2005).

linhas subfluviais quanto às concessões de radiotelegrafia. No caso das primeiras, em 1894, o Presidente Prudente de Moraes sancionou lei, publicada como Decreto Nº 267, autorizando o Governo a *contratar com Richard J Reidy, ou quem melhores vantagens oferecer, o assentamento de um cabo subfluvial entre as capitais dos Estados do Pará e Amazonas*.⁶¹ Lançado o edital correspondente em janeiro do ano seguinte, o mesmo presidente assinou o Decreto Nº 2.000, de 02 de abril de 1895, concedendo a Richard J. Reidy a autorização para instalar o cabo telegráfico entre as duas capitais, com ramificação para 14 outras cidades da região, no prazo de 12 meses a partir da assinatura do contrato para a linha principal.⁶² A *The Amazon Telegraph Company Limited* foi finalmente constituída em 1895 com uma concessão de 50 anos para explorar o cabo entre Belém e Manaus⁶³. No entanto, em 29 de julho de 1909, o Decreto Nº 7.841 prorrogava o prazo da concessão feita à *The Amazon Telegraph Company Limited* pelo Decreto Nº 2.000.⁶⁴

Embora já fosse conhecida nos primeiros anos do século XX, a radiotelegrafia, ainda estava em desenvolvimento ao tempo em que Rondon concluía a instalação da linha que partia de Cuiabá.⁶⁵ Inicialmente a eficiência da radiotelegrafia era maior no mar (vide Capítulo 1). No entanto, por ocasião dos trabalhos da Comissão de 1900 a 1906, e mesmo no início da atividade da Comissão de 1907, nas condições da Amazônia – grandes distâncias entre os núcleos populacionais e as dificuldades para instalar e manter as linhas terrestres – a tecnologia podia ser vista como alternativa promissora, embora sem gerar os desdobramentos alcançados com as linhas terrestres em termos de exploração e ocupação territorial, especialmente nos momentos e condições de tensão geopolítica da época.⁶⁶ Ainda assim,

⁶¹ REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (1894 - a).

⁶² REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (1895).

⁶³ Fabricado pela *Siemens*, teve uma instalação acidentada, iniciada pelo navio *CS Faraday* e só entrou em operação em 1912. Funcionou sob controle da empresa até 1945, quando venceu a concessão e seus ativos passaram ao governo brasileiro. GLOVER (2006).

⁶⁴ REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (1909).

⁶⁵ Inicialmente, as transmissões realizadas com a tecnologia de Marconi tinham pequeno alcance ou exigiam enormes antenas e quantidades de energia. Em 1925, Hamilton Rice, realizando experiências na Amazônia, conseguiu fazer as primeiras transmissões em onda curta, captadas com clareza nos Estados Unidos e na Europa. O fato foi saudado como *remarkable success*. THE GEOGRAPHICAL JOURNAL (1926). A situação evoluiria rapidamente a partir daí. Entre 1927 e 1930, Rondon, já general-de-divisão, chefiou uma comissão encarregada da fazer uma minuciosa inspeção geral das fronteiras brasileiras. Em seu relato a respeito são frequentes as referências a telegramas enviados e recebidos por meio de equipamentos de radiotelegrafia. VIVEIROS (1958) p. 505/75.

⁶⁶ A exploração e o reconhecimento da região amazônica, além da implantação das linhas telegráficas, eram parte essencial das Comissões lideradas por Rondon. Isso fica evidenciado por um episódio que precisamente não tem relação com a instalação das linhas, a Expedição Roosevelt-Rondon, com o ex-presidente dos Estados Unidos, Theodore Roosevelt, em 1913. Ambos se tratam cavalheirescamente em seus relatos da expedição, embora ao longo dos textos existam transcrições de uma série de divergências entre brasileiros e norte-americanos e entre os dois líderes em particular. Uma delas, entretanto é significativa quanto aos propósitos de Rondon. Roosevelt o interpelou sobre a demora no avanço da expedição provocados pelos levantamentos realizados por Rondon. A causa imediata da atitude de Roosevelt foram ataques de índios e um incidente em que

estava longe de ser confiável, pelas razões expostas, não se tratando de forma alguma de uma alternativa estratégica.

A precariedade das comunicações era um problema crítico para o comércio de látex e para a indústria de artefatos de borracha em plena expansão. Isso levou a *US Rubber*, que mantinha uma rede de agentes na Amazônia a criar uma subsidiária – *The Amazon Wireless Telephone and Telegraph Company* – com o objetivo de implantar um sistema de radiocomunicação nos estados do Amazonas e do Pará, já em 1901.⁶⁷ Durante mais de dez anos a empresa norte-americana tratou inutilmente de viabilizar o projeto que, além de problemas técnicos então insuperáveis relacionados às distorções sofridas pelas ondas radioelétricas no trópico, esbarrava no conflito de competência entre estados e União para conceder os serviços,⁶⁸ no interesse da Repartição Geral dos Telégrafos de assumir integralmente a telegrafia no território brasileiro⁶⁹ e finalmente no colapso do ciclo da borracha⁷⁰.

Em 1922, os serviços de radiotelegrafia e os de telegrafia por meio do cabo subfluvial entre Manaus e Belém ainda estavam longe de serem satisfatórios. Em consequência, pelo Decreto Nº 4.555, de 10 de agosto, que tratava das despesas públicas para o exercício de 1922, autorizava o Governo a:

*melhorar ou substituir os aparelhos de radio-telegraphia no Amazonas, alli existentes ha mais de 12 annos, e a encampar a rêde e serviço do cabo sub-fluvial da Amazon Telegraph Company Limited, da fôrma que julgar mais conveniente, abrindo, para esse fim, os creditos necessarios*⁷¹.

seu filho Kermit quase morreu numa corredeira, Roosevelt qualificou o trabalho como “minúcias” ao que Rondon respondeu: *O levantamento do rio é elemento indispensável, sem o qual a expedição, no que me toca, terá sido inteiramente inútil.* VIVEIROS (1958) p. 411.

⁶⁷ A primeira concessão do governador do Amazonas, em nome de Richard Mardock, foi assinada em 29 de setembro de 1902 e no ano seguinte conferida ao agente da *Amazon Wireless* Joaquim Gonçalves de Lator. SCHWOCH (1990) p. 15.

⁶⁸ Ver adiante. Na defesa dos interesses da *Amazon Wireless* E.C. Benedict (um capitalista sócio da *US Rubber*) recorreu em diversas ocasiões ao Departamento de Estado e fez várias viagens ao Brasil, inclusive para audiências com altas autoridades brasileiras, entre as quais o presidente Hermes da Fonseca SCHWOCH (1990) p. 15/8.

⁶⁹ Segundo SCHWOCH, em 1904 a Repartição colocou um sistema de radiotelegrafia entre o Rio de Janeiro e a Ilha Grande, numa distância de cerca de 70 milhas. Além disso, a Marinha também demonstrava interesse no assunto. SCHWOCH (1990) p. 17.

⁷⁰ Com o crescimento da produção dos seringais do sudeste asiático, em 1912 a *US Rubber* (cujas plantações em Sumatra desde 1909 superavam sua produção extrativa na Amazônia) e a *Amazon Wireless* já estavam mais interessadas em recuperar o dinheiro investido e em novembro daquele ano Benedict pediu a ajuda do Departamento de Estado a fim de obter do governo brasileiro uma indenização de US\$ 1,5 milhão por conta de investimentos realizados e receitas futuras. Em março de 1913, o governo brasileiro concordou em pagar US\$ 680 mil. SCHWOCH (1990) p. 19.

⁷¹ REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL (1922 - a)

Com a Revolução de 1930, Rondon foi preso por alguns dias, por se opor a ela. Nos meses seguintes, tratou de concluir seus relatórios sobre as fronteiras, depois de receber elogios pessoais de Vargas ao mesmo tempo em que o Ministro de Viação e Obras Públicas – Juarez Távora – ordenava a suspensão dos serviços da Comissão de Linhas telegráficas e nomeava uma comissão para receber o acervo do 3º Distrito Telegráfico (com sede em Cuiabá)⁷² enquanto a Rondon só restava o lamento:

Ficou, assim, decretada pela Revolução a extinção de um serviço que havia custado à Nação muito dinheiro, o sacrifício da vida de muitos, da saúde de todos os que a ele se entregaram.

*Retirava-me de um serviço em que havia trabalhado durante quarenta anos, com profundo devotamento cívico e de espírito de colaboração com a administração pública para a grandeza do Brasil*⁷³.

A tentativa norte-americana de implantar uma rede radiotelegráfica na Amazônia durante o ciclo da borracha, como já mencionado, acabou fracassando, mas a idéia não foi abandonada nem pelas empresas norte-americanas, nem pela Repartição Geral dos Telégrafos. Ironicamente, depois de ter desconsiderado as descobertas do Padre Landell de Moura (que partira para os Estados Unidos onde obteve patentes para seus inventos) o Brasil intensificou a implantação da radiotelegrafia e, em 1913 contava com nove estações costeira e oito interiores. Além disso, repetindo o que acontecera com o telégrafo óptico e com as primeiras linhas de telégrafo elétrico, o um sistema de radiotelegrafia foi instalado ligando as principais unidades militares na Baía da Guanabara. Nos anos seguintes, uma guerra árdua e prolongada

⁷² Rondon, que como positivista considerava ... *que o mais retrógrado governo é preferível à mais progressista revolução* – VIVEIROS (1958) p. 476 – não apoiou a Revolução e quando esta eclodiu, foi surpreendido em viagem entre Santa Catarina, na fase final de seu trabalho de inspeção de fronteiras. Preso, foi levado a Porto Alegre, onde enquanto recusava propostas de Oswaldo Aranha para aderir aos rebeldes, tomou conhecimento com amargura que um dos líderes revolucionários, o ex integrante do movimento tenentista Juarez Távora o havia acusado de *dilapidador dos cofres públicos, a distribuir pelo sertão bruto linhas telegráficas aos índios, para lhes servir de brinquedo*, acrescentando que *em qualquer país civilizado e policiado estaria esse general na cadeia*. Solicitado por Viveiros a confirmar essa versão, na segunda metade da década de 1950, Távora amenizou suas palavras sem desmentir o sentido geral, atribuindo à imprensa parte da responsabilidade pela repercussão de suas palavras. Em resposta, Rondon pediu a Getúlio Vargas, que assumira a chefia do Governo Provisório, sua reforma como general e a constituição de um conselho de justiça ou de guerra para que fosse julgado em relação às acusações de irregularidades. Bem ao seu estilo, Vargas respondeu pessoalmente que *A Pátria (...) ainda precisa dos seus serviços* e diante da insistência para que um dos conselhos fosse constituído, respondeu que isso não ocorreria *porque o mais alto tribunal, que é a opinião pública da Nação, já o julgou*. Isso não impediu que o governo desse por encerrado o trabalho das linhas telegráficas. VIVEIROS (1958) p. 575/8.

⁷³ VIVEIROS (1958) p. 578.

foi travada entre a Repartição Geral dos Telégrafos e as empresas estrangeiras pela operação da radiotelegrafia em território brasileiro⁷⁴.

Ao longo da maior parte do século XX, a telegrafia seguiria sendo o principal meio de comunicação de longa distância no Brasil. Para isso, a rede nacional utilizada continuou sendo a combinação das linhas estatais operadas pela Repartição Geral dos Telégrafos, pelas ferrovias e as linhas e cabos das operadoras internacionais. Entre 1917 e 1928, a Repartição dos Telégrafos colocou sucessivamente em operação linhas que “fechavam” circuitos regionais: 1) São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; 2) São Paulo, Goiás e sul do Mato Grosso; 3) Rio de Janeiro a Teresina, mais tarde estendido a Belém. Com isso, em 1928, a rede estatal contava com 1.350 estações telegráficas, com 55.859 km de linhas⁷⁵.

Em 1931, os serviços telegráficos, inclusive rádio-telegráficos operados pela Repartição Geral dos Telégrafos e os Correios foram fundidos no Departamento dos Correios e Telégrafos, criado pelo Decreto Nº 20.859, de 26 de dezembro daquele ano⁷⁶. A partir de então, a telegrafia e os serviços de telex⁷⁷ nacionais foram operados pelo DCT, transformado em Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos pelo Decreto-Lei Nº 509, de 20 de Março de 1969, e pelas concessionárias estrangeiras estabelecidas no País (ver adiante), até o final das respectivas concessões (caso da *Western*, em 1973) ou sua desistência diante da entrada em operação da rede nacional estatal, também detalhada a seguir.

⁷⁴ ALMEIDA (2006) p. 117. Segundo Schwoch, o Brasil tinha planos de instalar 60 novas estações de rádio até o final da década de 1910, o que foi menosprezado pelo embaixador Edwin Morgan devido ao custo, estimado em cerca de US\$ 13 milhões. SCHWOCH (1990) p. 31. Ainda conforme esse autor, o Brasil mantinha, então uma posição ambígua em relação às telecomunicações marítimas por rádio, negociando com empresas estrangeiras como a Marconi ao mesmo tempo em que mantinha bem sucedidas experiências próprias tendo obtido *remarkable breakthroughs*, que supostamente justificariam uma política de desenvolvimento da radiotelegrafia para uso interno a cargo da Repartição dos Telégrafos e um acordo com empresas estrangeiras com vistas a uma posterior ampliação para operações internacionais. Nesse momento, o acordo com o Brasil era disputado por Marconi, que chegou a constituir uma filial brasileira com diretoria composta por ex-oficiais da marinha, jornalistas e outras personalidades e a norte-americana *Federal Telegraph*, apoiada pela Embaixada, embora os interesses de Marconi estivessem representados por sua filial nos Estados Unidos. Essa postura da diplomacia norte-americana refletia uma complexa disputa travada internacionalmente entre Grã-Bretanha e Estados Unidos pelas telecomunicações internacionais, em particular nas Américas e, num outro nível, entre empresas norte-americanas e o grupo Marconi, com filiais em vários países. SCHWOCH (1990) p. 35/48. Ao final da Primeira Guerra Mundial, o governo dos Estados Unidos assumiu o controle sobre as atividades de rádio, tanto radiotelegrafia quanto radiodifusão, coordenou a estruturação da nascente indústria eletrônica. Após o conflito, rapidamente tornou-se o principal provedor de equipamentos para a América Latina.

⁷⁵ EMBRATEL (1998) p. 13.

⁷⁶ Na década de 1960, aos Correios seriam transferidas as linhas telegráficas deficitárias da Rede Ferroviária Federal ou ao longo de linhas em vias de desativação.

⁷⁷ O serviço de telex do DCT entre Brasília e Rio de Janeiro teve início com a inauguração da nova capital, em 21/04/1960. Oficialmente, entretanto, o Serviço Nacional de Telex só foi instituído em 20/06/1960, e a instalação de centrais de telex nas cidades de Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre ocorreu durante o ano de 1962. (OLIVEIRA 2006 a) p. 352.

3.2.1.5 - A Telegrafia Internacional

Mais antiga que a grande linha telegráfica terrestre que ligaria o Brasil de norte a sul, era a idéia de instalar um cabo entre a Europa e o País. As referências mais antigas têm origem na Espanha, onde Arturo de Marcoartú tratou de convencer o governo espanhol da importância da instalação de um cabo submarino ligando a Europa a Cuba e à Florida, passando pelo Brasil⁷⁸. Era uma iniciativa ousada, exposta num projeto minucioso publicado em espanhol, mas nos Estados Unidos,⁷⁹ quando mesmo a instalação do primeiro cabo transatlântico entre a Europa e a América do Norte ainda era um sonho que só se concretizaria de forma duradoura em 1866 (ver capítulo 1). Mas *Don* Arturo Marcoartú foi demasiado “criativo” em seu pedido de concessão ao governo espanhol, uma vez que alguns dos nomes de personalidades mencionadas como supostos participantes da iniciativa, entre os quais o construtor do Canal de Suez, Ferdinand de Lesseps, haviam sido fraudulentamente incluídos. Quando o estratagema foi descoberto, a concessão foi anulada⁸⁰.

A primeira concessão para a instalação de um cabo submarino ligando a Europa à América do Sul foi a conferida ao italiano Piero Balestrini⁸¹, que não apenas não conseguiu viabilizar seu projeto, como passaria à história como vilão, ofuscado pela figura do Barão de Mauá. Caldeira, em sua simpática biografia do Barão “comprou” a versão do biografado⁸², aparentemente sem pesquisar outras fontes sobre as circunstâncias da ligação telegráfica entre o Brasil e a Europa. Em conseqüência, refere-se pejorativamente a Balestrini e sua iniciativa, afirmando:

A concessão para o telégrafo transatlântico fora dada quase duas décadas antes a um aventureiro italiano, Piero Ballestrini, que nunca conseguiu organizar a grande companhia necessária para se desincumbir da empreitada. Por algum tempo, Mauá tentou fazer o que o concessionário não fazia, mas logo notou que o problema dele era o de muitos aventureiros daqueles tempos: muita vontade de ganhar dinheiro e poucos conhecimentos dos problemas. Por isso, tratou logo de

⁷⁸ A telegrafia internacional só chegaria a Cuba em 1867, via Key West (Flórida). GLOVER (s.d.).

⁷⁹ *Lineas Submarinas Telegraficas de Europa a las Americas, del Atlantico al Pacifico*. 1863. Apud. CALVO (2002-2003).

⁸⁰ REID, James D. (1971). *The Telegraph in America: Its Founders, Promoters, and Noted Men*. Apud. BROWN (1989) p. 143.

⁸¹ São escassas as informações sobre esse empreendedor italiano. As controvérsias incluem a grafia do sobre nome que aparece referida como Balestrini, Piero Ballestrini CALDEIRA (1997) e REGGINI (1997) ou Pier Alberto Balestrini SALVADOR (s.d.). Ou ainda Pierre Alberto Balestrini em textos de origem francesa.

⁸² Mauá tinha o hábito não raro até hoje na elite brasileira de sobrevalorizar seus feitos e desqualificar seus adversários. Suas biografias geralmente lhe são simpáticas, quando não apologéticas. O artigo de GRAHAM sobre a atuação diplomática de Mauá durante a “Questão Christie”, embora em termos gerais lhe seja simpática, é exemplar em relação ao comportamento do “Empresário do Império” GRAHAM (1962).

*avisar Rio Branco que daquele mato não sairia coelho, enquanto tratava de procurar em Londres engenheiros que já tivessem participado do lançamento de cabos para tentar fazer um projeto melhor*⁸³.

Na verdade, Balestrini não era “aventureiro”. Seu projeto é que era ambicioso, envolvendo tanto dificuldades técnicas quanto complexos arranjos políticos. Fora lançado num momento em que a telegrafia intercontinental ainda engatinhava. O fracasso da tentativa de instalar um cabo submarino transatlântico entre a Irlanda e a Terra Nova, em 1858 desencadeou dois movimentos: a busca de rotas alternativas que não envolvessem um trecho tão longo a grandes profundidades⁸⁴ e o esforço por desenvolver cabos mais resistentes⁸⁵. Balestrini, respeitado como especialista, participou de ambas empreitadas.

O fracasso da tentativa realizada no Atlântico Norte em 1858⁸⁶ não havia desanimado a Marcoartú e muito menos Balestrini que⁸⁷, entre outros, voltariam à carga nos anos seguintes⁸⁸.

A proposta de Balestrini tinha Cádiz y Lisboa como pontos de partida europeus...

para separarse del continente europeo en el cabo de San Vicente; tocando en Mazagan y Mogador en la costa occidental de África, pasa por la isla de la Madera y las Canarias. De Canarias, tomando tierra sobre las costas africanas, en la bahía de Cintra, Arguen y Tontendicb, pasa por San Luis, Goi'é y Cabo Verde, para alcanzar las islas de este nombre. Desde este archipiélago, apoyándose en una estación submarina del banco de Hannah, en las pequeñas islas de Penedo y de San Pedro, Fernando do Noroña, y las Rocas alcanza en el cabo de San Roque, la costa setentrional del Brasil, donde se divide en dos ramales para ir á reunirse por una parte en Bahía con la red brasileña, y por .otra por Aracati, Ceara, Paranyhyba y varios otros puntos llegar á la Guayana francesa. De Cayena,

⁸³ CALDEIRA (1997) p. 483. REGGINI, sem citar fonte, reproduz quase literalmente o texto de CALDEIRA: *Habían pasado casi dos décadas desde que un italiano llamado Piero Ballestrini obtuviera de las autoridades brasileñas una concesión para el tendido de un cable submarino entre las playas de Brasil y las de Europa. La voluntad de este aventurero por hacerse de dinero corría pareja con el poco conocimiento que poseía de los problemas que concernían a semejante proyecto. Nunca consiguió organizar la gran compañía necesaria para el desenvolvimiento de la empresa, y fue así que el Parlamento decidió proponer un nuevo agente para la concesión.* REGGINI (1997) p. 163.

⁸⁴ *Cuatro trazados se han estudiado en estos últimos años para poner en comunicación telegráfica al nuevo y antiguo continente; el primero por el norte do Inglaterra; el segundo por Canarias é Islas de Cabo Verde, á recalar en el Brasil; el tercero partiendo de las posesiones rusas al Norte de la China, atravesar el Océano Pacífico para terminar al Oeste de la Unión americana, y el cuarto salvando solo la parte submarina del estrecho de Bering y continuar luego la línea por las comarcas rusas hasta los estados de la Unión.* RAVINA (1863) p. 109.

⁸⁵ RAVINA dedica praticamente todo o artigo a fazer uma minuciosa descrição do cabo proposto pelo *distinguido ingeniero Sr. Balestrini*. RAVINA (1863) p. 109/13.

⁸⁶ O cabo então instalado funcionou por menos de três semanas. Novo fracasso ocorreria em 1865. HUURDEMAN (2003) p. 130/3.

⁸⁷ *La Europa, como dice muy bien el Sr. Balestrini, puede y debe unirse á la América por una línea telegráfica: si pues hasta ahora han fracasado admirables tentativas, consiste en quo las conquistas de la ciencia y do la industria no se llevan á cabo con solo los primeros esfuerzos.* RAVINA (1863) p. 112.

⁸⁸ RAVINA comenta algumas rotas em discussão para a o cabo Europa América, passando pelo Brasil. RAVINA (1861) p. 301/9.

*tocando en las Guayanas holandesa ó inglesa, en Paramaribo, nueva Amsterdan va á alcanzar las Antillas. Atraviesa por numerosas islas de este grupo, para llegar á Santo Domingo. Puesta en comunicación con Puerto-Principe y Puerto de la Paz, llega á la isla de Cuba en Baracoa. Aprovechándose las vias telegráficas terrestres, se separará para ir en fin á Nueva Orleans, en la Luisiania á enlazarse con la red eléctrica de la Union Americana*⁸⁹.

Em 1863, a proposta aparentemente mais viável, portanto, previa a instalação de um cabo submarino que partia da Espanha, passava pelas ilhas da Madeira e Canárias, pelo Cabo Branco (África), Cabo Verde e chegasse à América no Brasil, à altura do Cabo São Roque, de onde se dividiria em duas linhas: um cabo em direção norte, até New York; enquanto outro seguiria para o sul.⁹⁰ Esse projeto não chegou a se concretizar.

Do ponto de vista político, o problema consistia no fato de que o plano previa a ligação entre territórios de diversos países e supunha, portanto, a adesão de vários governos, o que em muitos casos, inclusive o do Brasil, implicava na ratificação das decisões governamentais pelos parlamentos. Assim, em 16 de maio de 1864, foi assinada a convenção internacional entre França, Brasil, Itália e Portugal conferindo a Balestrini a autorização para desenvolver o projeto⁹¹. Essa convenção, entretanto, só foi ratificada pela França em 19 de agosto de 1869⁹² e pelo Parlamento brasileiro em 10 de fevereiro de 1870⁹³. Além disso, Salvador destaca que a convenção é interessante, sobretudo em seus aspectos jurídicos, já que seria a primeira convenção internacional com vistas a uma ligação telegráfica submarina⁹⁴.

Outra evidência de que a extraordinária magnitude das dificuldades enfrentadas pelo projeto de Balestrini não se limitava a questões técnicas seria dada pelo amigo e agente de Mauá, Andrés Lamas, a quem o governo do presidente argentino Domingo Sarmiento outorgou a concessão para a extensão do cabo Brasil-Europa até Buenos Aires. Pelo menos naquele momento, havia dúvidas quanto à sua viabilidade econômica. Conforme relatado adiante neste capítulo (no trecho sobre a telegrafia na Argentina), Lamas afirmou durante a cerimônia de inauguração da extensão a Buenos Aires, em 05 de agosto de 1874, que somente

⁸⁹ RAVINA (1863) p. 113.

⁹⁰ REGGINI (1997) p. 144/5. As primeiras gestões de Marcoartú, entretanto, são ainda mais antigas. Em 1855, ele tratou de convencer o governo espanhol da importância da instalação de um cabo submarino ligando a Europa a Cuba, passando pelo Brasil.

⁹¹ A esses países somou-se a Dinamarca, à qual à época pertenciam as ilhas hoje conhecidas como St. Thomas, St. John e St. Croix, integrantes das Ilhas Virgens norte-americanas, que dessa forma seriam conectadas pelo cabo submarino de Balestrini. De 1666 a 1917, quando foram vendidas aos Estados Unidos, elas formavam as *Vestindien* ou *Danish West Indies*.

⁹² SALVADOR (s.d.).

⁹³ IMPERIO DO BRASIL (1870)

⁹⁴ SALVADOR (s.d.).

com a soma da receita resultante do tráfego até o Rio da Prata e do Cabo Transandino, ligando a capital argentina a Santiago do Chile, o empreendimento de Mauá se viabilizava economicamente⁹⁵.

Foi diante da demora na instalação do cabo proposto por Balestrini que, em 16 de agosto de 1872⁹⁶, o Decreto 5.058 conferiu ao Barão de Mauá a concessão para instalar e operar um cabo submarino ligando Portugal ao Brasil, com a extremidade européia em Carcavellos (Lisboa), passando pela Madeira, São Vicente (Cabo Verde) e chegando ao litoral brasileiro em Pernambuco.

Benevolente em relação a seu biografado, Caldeira sustenta que o único interesse de Mauá na questão do cabo telegráfico ligando a Europa ao Brasil era o progresso de seu país:

Acertados os problemas prementes, em maio de 1872, ele só tinha uma questão importante para resolver, o caso do telégrafo brasileiro. E como estava neste caso como mero prestador de serviços, que não precisava se preocupar com dinheiro, podia viver à vontade outra agradável sensação, a de fazer um negócio que seria reconhecido pelo governo de seu país⁹⁷.

De posse da concessão Mauá, deixou para trás a guerra política em que se envolvera como parlamentar contra seu conterrâneo Gaspar Silveira Martins e rumou para Londres onde articulou a constituição, em 8 de janeiro de 1873⁹⁸, da *The Brazilian Submarine Cable Company* (da qual não reteria para si nenhuma ação sequer), que contratou a *Telegraph Construction and Maintenance Company (T.C&M., ou Telcon)* para instalar o cabo, como indica o Decreto Nº 5.312 - de 18 de junho de 1873, que concedia autorização para funcionamento no Brasil da *The Brazilian Submarine Telegraph Company Limited*:

Attendendo ao que me requereu a Companhia The Brazilian Submarine Telegraph Company Limited, organizada na Inglaterra e cessionaria da Companhia Telegraph Construction and Maintenance Company Limited, á qual foram transferidos pelo Barão de Mauá, na conformidade da clausula 27ª do Decreto nº 5058 de 16 de Agosto de 1872, os direitos e obrigações do contracto celebrado entre o Governo Imperial e o referido Barão de Mauá para a collocação e custeio de um cabo telegraphico submarino entre o Imperio do Brasil e o Reino de Portugal e suas possessões, Hei por bem, Conformando-me com o parecer da Secção dos Negocios do Imperio do Conselho de Estado, exarado em Consulta de 4

⁹⁵ REGGINI (1997) p. 182/3.

⁹⁶ Menos de dois meses depois da entrada em operação do telégrafo transandino entre Valparaíso e Buenos Aires. Pouco depois, Mauá obteria da Argentina, presidida por Domingo Sarmiento, concessão para estender esse cabo a Buenos Aires.

⁹⁷ CALDEIRA (1997) p. 482.

⁹⁸ GLOVER (2006).

de Abril ultimo, Conceder á Companhia requerente a necessaria autorizaçãõ para funcionar no Imperio como empresa telegraphica, de accôrdo com as disposições do supradito Decreto n° 5058 de 16 de Agosto de 1872...⁹⁹.

Quase simultaneamente à *The Brazilian Submarine Telegraph Company Limited*, também em Londres e sob o comando de John Pender, era constituída a *Western and Brazilian Telegraph Company*,¹⁰⁰ com o objetivo de instalar e operar o cabo submarino costeiro que ligaria as principais cidades brasileiras, cuja concessão havia sido conferida ao engenheiro britânico Charles Tilston Bright em 20 de junho de 1873. Esses contratos passaram à *Telegraph Construction and Maintenance Company Limited (Telcon)* que os transferiu à *Western and Brazilian Telegraph Company Limited*, conforme o Decreto Nº 5.539, de 31 de janeiro de 1874, que autorizou a operação,¹⁰¹ embora o cabo tivesse sido inaugurado em 19 de janeiro.¹⁰² Essas alterações não eram mais que trocas de razões sociais ao sabor dos interesses dos acionistas e das conveniências nas negociações das concessões.

O controle das empresas mencionadas pertencia à *Eastern Telegraph Company*, que também controlava a *Falmouth Gibraltar and Malta Telegraph Company*, criada em por John Pender em 1869 e que, em 1870, obtivera a concessão do governo português para instalar o cabo ligando a Grã Bretanha a Gibraltar, passando por Portugal, onde aterrava em Carcavellos, ponto de partida do cabo para o Brasil¹⁰³.

⁹⁹ IMPÉRIO DO BRASIL (1873).

¹⁰⁰ HUURDEMAN (2003) p. 137. As duas empresas fundiram-se em 1899 com a resultante assumindo o nome de *Western Telegraph Company* com o qual operou até 1973, quando venceu a concessão e os ativos da empresa reverteram para o Estado brasileiro.

¹⁰¹ IMPÉRIO DO BRASIL (1874)

¹⁰² RIO BRANCO (1946) p. 297 De acordo com o projeto original, o cabo foi instalado pelo navio *CS Scotia*, em quatro etapas: Pará-Pernambuco (1390 milhas náuticas), Pernambuco-Rio de Janeiro (1372 milhas náuticas), Rio de Janeiro-Maldonado (1093 milhas náuticas) e Maldonado-Montevidéu (72 milhas náuticas). GLOVER (2006).

¹⁰³ CABLE & WIRELESS A HISTORY – PORTUGAL (s.d.) Sem a preocupação com detalhes formais, a história oficiosa da *Cable and Wireless* desde os tempos da *Eastern*, de Pender, sequer menciona Mauá, limitando-se a afirmar que *In 1873, two companies were formed, the Brazilian Submarine Telegraph Company and the Western and Brazilian Telegraph Company with two main objectives in view - firstly to connect the main ports along the Brazilian Coasts and secondly to connect them with Great Britain and the European continent. The Brazilian Submarine Company held the concession for the cable to Europe and the Western and Brazilian Company that for the coastal cables, but by mutual agreement the two companies were to work together and transmit each other's traffic.* BAGLEHOLE (1970) p. 6/7. Os dois cabos foram duplicados depois de poucos anos de operação. O transatlântico em duas etapas em 1882 e 1884 e o costeiro, no trecho que ligava Recife a Santos, em 1891, No caso do cabo transatlântico, a duplicação em 1884 indica que as preocupações com sua viabilidade econômica – explicitamente mencionadas na inauguração da extensão até a Argentina (ver adiante) – não se justificaram, já que ocorreu antes do previsto no contrato de concessão: *Se no 1º de Janeiro de 1885 ou de qualquer outro anno subsequente o numero dos telegrammas entre o Brasil e a Europa, transmittidos pelo cabo submarino, durante os dous ultimos annos, tiver attingido uma média equivalente a 300 telegrammas diarios de 20 palavras, o governo poderá exigir do concessionario que estabeleça um segundo cabo, dentro do prazo de dous annos, a contar da data da intimação desta exigencia.* IMPÉRIO DO BRASIL (1872). Já em relação ao cabo costeiro, após a duplicação, o volume de tráfego justificou que a empresa unificada adotasse uma política

Não deve ser esquecido que aparte dessas transações, havia o fato de que o principal centro europeu de cabos submarinos, inclusive do que ligava o continente à América do Norte, era o porto britânico Porthcurno, cujas instalações, assim como o cabo que as ligava às localidades espanhola de Vigo (onde fazia conexão com a rede terrestre da Espanha) e à portuguesa de Carcavellos, de onde partia o cabo para o Brasil, também pertenciam à *Eastern*¹⁰⁴.

*Apart from using the cable hut at Recife as a common landing spot for their cables these two companies [Western and Brazilian e Brazilian Submarine Telegraph] operated separately in every respect, and it became obvious that some form of merger would be of great financial benefit to both concerns. In 1899 therefore an agreement was reached whereby the shares of the Western and Brazilian Company were exchanged for shares in the Brazilian Submarine Company and in November 1899 the latter company changed its name to the Western Telegraph Co. Ltd. Under which it operates to this day*¹⁰⁵.

Fica claro, assim, que pouco depois de feitas as concessões a diferentes empreendedores, todo o cabo submarino entre a Europa e a América do Sul – tanto em seu trecho Europa-Brasil quanto na extensão Brasil-Argentina –, estava sob o controle da principal empresa de telegrafia internacional, a *Eastern Telegraph Company*, controlada Pender (que até 1868 também presidira a *Telcon* – empresa que dominava a produção e instalação de cabos submarinos em todo o mundo).

Em 18 de agosto de 1883, o governo imperial concedeu, por meio do Decreto Nº 8.992, aos cidadãos americanos Henry Cunnins, George D. Roberts e George S. Cox permissão para instalar o que seria o primeiro cabo ligando o Brasil aos Estados Unidos. A ligação, direta ou indiretamente, seria feita entre a cidade da Fortaleza (CE) e *o ponto mais conveniente do litoral dos Estados-Unidos, ligando-os por meio de um ou mais cabos submarinos*¹⁰⁶.

De acordo com as cláusulas anexas ao Decreto, em Fortaleza os cabos submarinos seriam conectados às linhas terrestres do Estado, garantindo o Governo Imperial aos concessionários o direito exclusivo de transmitir todos os telegramas entregues nas estações das linhas telegráficas do Estado, destinadas aos Estados Unidos ou provenientes desse país. A

de conexão direta entre as cidades mais importantes o que, além de atender a uma demanda crescente permitia que a transmissão fosse mais rápida. Assim, em 1900, Recife foi ligada diretamente a Belém e ao Rio de Janeiro e outro entre esta e Maldonado e Montevideú. BAGLEHOLE (1970) p.12.

¹⁰⁴ HUURDEMAN (2003) p. 137. GLOVER (s.d.).

¹⁰⁵ BAGLEHOLE (1970) p. 12. O *this day*, naturalmente, refere-se à época em que o texto foi publicado – a 1ª edição é de 1969 e a versão consultada para esta tese é a 1ª reimpressão, de 1970.

¹⁰⁶ IMPÉRIO DO BRASIL (1883).

exclusividade valeria pelos 20 anos da concessão, durante os quais o Governo Imperial se comprometia a não fazer qualquer outra concessão para lançamento de cabos telegráficos entre quaisquer pontos do Brasil, com destino aos Estados Unidos da América do Norte.¹⁰⁷ A colocação dos cabos deveria estar concluída no prazo de dois anos, o que não ocorreu, embora a concessão só viesse a ser declarada caduca em 13 de abril de 1889, pelo Decreto Nº 10.233¹⁰⁸.

Meses antes da Proclamação da República, o Relatório da Repartição Geral dos Telégrafos relativo ao ano de 1888, já mencionado, confirmava que nas comunicações internacionais, as diversas concessões relativas a cabos para a América do Norte não tinham dado resultado. Em consequência, o relatório, repetindo as edições anteriores, dizia:

*Estamos ainda na dependência do cabo transatlântico da 'Brazilian Submarine Telegraph and Cable Company', que tem o monopólio estrangeiro algum tanto atenuado pela concorrência do cabo do Pacífico, o qual parte de Galveston e do litoral chileno se comunica com o platino pela linha transandina*¹⁰⁹.

Ou seja, as comunicações com todos os demais países do continente dependiam do cabo transandino instalado entre Argentina e Chile em 1872. Como nota o relatório, o “Cabo D. Pedro II”, depois de sucessivas prorrogações do prazo para instalação, estava longe de ser realidade. A situação aparentemente preocupava também a Argentina, pois o relatório fazia referência ao projeto de um cabo direto de Buenos Aires a Lisboa, pelo qual *o governo argentino se compromete a garantir juro pelo avultado capital de 12 milhões de pesos de ouro*¹¹⁰.

Menos de um ano mais tarde, proclamada a República, o Governo Provisório baixava o Decreto Nº 216 A, de 22 de fevereiro de 1890, concedendo autorização às companhias francesas *Societé Generale des Téléphones* e *Societé Française des Télégraphes Sous-Marins*, para estabelecerem comunicações telegráficas, por meio de um ou mais cabos submarinos, entre a Vila de Vizeu no Pará e o litoral dos Estados Unidos da América do Norte¹¹¹.

¹⁰⁷ Essa exigência contratual prejudicaria as comunicações telegráficas entre o Brasil e a Argentina com a América do Norte, dando origem a um conflito de interesses entre a Western e o Governo dos Estados Unidos na segunda metade da década de 1910. OSLIN (1992) p. 267/8.

¹⁰⁸ IMPERIO DO BRASIL (1883) e IMPERIO DO BRASIL (1889)

¹⁰⁹ MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS (1889) AI 21-10. O “platino” a que se refere o relatório é o *London Platino-Brazilian Cable Co.* – ver adiante na seção que trata dos cabos submarinos argentinos.

¹¹⁰ MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS (1889) AI 21-10.

¹¹¹ A concessão era por 35 anos e também exclusiva no que se refere às comunicações com os Estados Unidos, com a ressalva de que o contato do cabo com a rede estatal deveria se dar em ponto diferente daquele em que se ligava a mesma rede ao cabo da *Western and Brazilian Telegraph Company*. Num indicativo de que se estimava

Esse cabo chegou a ser instalado e a funcionar, mas em 1924, a concessão também foi declarada caduca porque desde 10 de julho de 1917 as comunicações por meio dele estavam interrompidas, sem que isso se devesse a “caso de força maior” – ou seja, não fora consequência de corte em decorrência da Primeira Guerra Mundial, como ocorreu com diversos outros cabos em todo o mundo¹¹².

Obviamente, o Brasil não ficou sem comunicação telegráfica com os Estados Unidos em virtude da interrupção do funcionamento desse cabo. Durante a Primeira Guerra Mundial, as atividades de instalação de novos cabos foram suspensas. Ao serem retomadas, dois dos primeiros cabos instalados foram da *Western Union Telegraph Co.*, concedidos em 13 de março de 1918, em direção ao sul ligando Niterói a Paranaguá e Maldonado, no Uruguai e o outro, partindo de Niterói em direção ao Nordeste e a Belém, de onde seguiria para as Antilhas, onde faria conexão com os cabos ligando o Caribe e a América do Norte¹¹³.

Em 1928, a telegrafia internacional britânica foi colocada sob controle estatal e com isso as operações da *Western* no Brasil, que em 1890 recebera autorização para duplicar o cabo submarino para a Europa, a partir de 1929 tornaram-se parte da rede da *Imperial and International Communications Ltd.* e em 1934, da *Cable & Wireless*, que foi totalmente estatizada em 1947. (Ver relato detalhado da estatização dos cabos submarinos britânicos no Capítulo 1.) Num de seus últimos atos na área de telecomunicações, o governo Washington Luís concedeu permissão à Companhia Radiotelefônica do Brasil (Radiobrás) para a exploração de serviços de radiotelefoneia internacional, nos termos do Decreto 19.246¹¹⁴.

Ao longo dos anos que se seguiram, as empresas estrangeiras de telegrafia, radiotelegrafia e radiotelefoneia se tornaram as operadoras exclusivas de telecomunicações internacionais e as principais no tocante à telefonia e ao telex domésticos. Em consequência,

que o negócio era atraente e de que se previa um tráfego intenso, o prazo para a instalação era ainda menor que o da concessão anterior: 18 meses, ficava estabelecido que as concessionárias se obrigavam a instalar no prazo máximo de três anos contados da data do contato, um segundo cabo entre os dois países. Além disso, havia a ressalva de que a exclusividade era apenas em relação aos Estados Unidos, não impedindo que fossem feitas concessões de cabos entre o Brasil e a América Central ou o México. REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL (1890 a) REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL (1890 - a).

¹¹² REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL (1824)

¹¹³ DECRETO Nº 12.920 - de 13 de MARÇO de 1918 – *Concede a Nelson O'Shaughnessy, representante da The Western Union Telegraph C.º, para si ou para empresa que organizar, permissão, sem monopólio ou privilegio de especie alguma, para lançar e explorar dous cabos submarinos, partindo da cidade de Nictheroy e aterrando, um, na ilha do Itaparica, na cidade de Aracajú, na ilha de Fernando de Noronha, nas cidades de Parahyba, Natal e Belém, de onde demandará uma das grandes Antilhas; e outro de Nictheroy para a cidade de Paranaguá, de onde demandará a cidade de Maldonado, na Republica do Uruguay, podendo prolongar-se até a Republica Argentina.* REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (1918).

¹¹⁴ O serviço poderia ser prestado do exterior para o Brasil e vice-versa, não podendo ser prestado entre localidades brasileiras. Nas cidades brasileiras em que viesse a operar, a empresa deveria manter um posto de serviço urbano ligado por fios às instalações de radiotelefoneia. A permissão não envolvia monopólio ou privilegio de espécie alguma. REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (1930 - b).

em 1962, quando foi aprovado o Código Brasileiro de Telecomunicações em meio a intensa polêmica sobre a situação do setor no país, as comunicações de longa distância, mais que um sistema eram um emaranhado de empresas e tecnologias. Conforme o ex-ministro Quandt de Oliveira, naquele momento cenário era o seguinte (a data da cessação de atividades foi acrescentado pelo autor desta tese com dados da mesma fonte)¹¹⁵:

Quadro No. 3

Concessionárias de serviços de telecomunicação de longa distância no Brasil					
<i>Empresa</i>	<i>Controlador/País</i>	<i>Meio técnico</i>	<i>Serviço prestado em 1962</i>	<i>Início da concessão</i>	<i>Cessação das atividades</i>
Companhia Rádio Internacional do Brasil (Radional)	Subsidiária da ITT World Communications EUA	Rádio de onda curta	Telefonia nacional e internacional; telegrama nacional e internacional e telex internacional	07/04/1922	30/09/1970
Companhia Radiotelegráfica Brasileira (Radiobrás)	Subsidiária da RCA EUA	Rádio de onda curta	Telegrama nacional e internacional e telex internacional	07/03/1922	29/06/1969 (*)
Western Telegraph	Subsidiária da Cable & Wireless (estatal britânica de 1947 a 1985) Grã Bretanha	Cabos submarinos para a Europa e ao longo da costa brasileira	Telegrama nacional e internacional	26/04/1873	04/04/1973
Italcable	Itália	Sem meios próprios, alugava canais de terceiros	Telegrama nacional e internacional	07/04/1922	30/09/1970
Compagnie des Cables Sudaméricaines (Sudam)	França	Sem meios próprios, alugava canais para Senegal e França	Telegrama internacional	01/08/1938	(**)

(*) Com o início do serviço internacional via satélite pela Embratel, a Radiobrás cessou suas atividades. No entanto, pouco depois, uma pane no satélite Intelsat III, que atendia o Brasil, deixou o País virtualmente sem comunicações internacionais. Como medida emergencial, a Embratel comprou e reativou as instalações da Radiobrás.

(**) Quandt de Oliveira não indica a data da cessação de atividades da Sudam, no entanto, como ela não tinha meios próprios e como as que os possuíam cessaram suas atividades com o início do serviço internacional da Embratel, isso ela adotou a mesma atitude naquela ocasião. OLIVEIRA (2006 a).

3.2.1.6 - A Implantação da Telefonia

¹¹⁵ OLIVEIRA (2006 - a) p. 58.

Com a chegada da telefonia ao Brasil, em 1877, as telecomunicações – ao menos simbolicamente entraram numa nova fase. A partir de então, é possível distinguir três grandes períodos, marcados por: 1) operação privada, sem restrição ao capital internacional, de sistemas independentes e sob regulação precária; 2) predomínio estatal nas operações, restrições ao capital estrangeiro e forte regulação estatal e 3) privatização do sistema nacional com abertura ao capital estrangeiro e regulação precária, sob a responsabilidade de um órgão sem autonomia.

Entusiasmado com o telefone, depois de conhecer seu inventor durante a exposição da Filadélfia comemorativa do primeiro centenário da Independência dos Estados Unidos, D. Pedro II determina a instalação da primeira linha telefônica no Brasil em 1877, ligando a residência imperial na Quinta da Boa Vista (atual Museu Nacional) ao Paço, no centro do Rio de Janeiro¹¹⁶. Pouco depois, novas linhas são instaladas entre o Palácio de Quinta da Boa Vista e as residências dos seus ministros, utilizando telefones montados pela *Western and Brazilian Telegraph*.

Em 1879, dois decretos concederam a empreendedores diferentes – Frederico Allen Gower e Charles Paul Mackie¹¹⁷ – o direito de estabelecer serviços telefônicos no Rio de Janeiro, mas nenhum deles chegou a iniciar os serviços. No ano seguinte, Mackie constituiu outra empresa, a *Telephone Company of Brazil*, que obteve nova concessão do Governo Imperial e em 1881 se tornou a primeira companhia telefônica a funcionar no país¹¹⁸.

Nos anos seguintes, decretos do Governo Imperial concederam a implantação de serviços telefônicos em diversas cidades brasileiras, conforme o disposto pelo Decreto Nº 8453 A, de 11 de Março de 1882,¹¹⁹ entre elas a Companhia Telephonica do Brazil, que dias depois recebeu permissão para instalar linhas nas cidades de S. Salvador da Bahia, Maceió, Porto Alegre, Pelotas, Rio Grande e Petrópolis.¹²⁰ Nesse caso, como em muitos outros, os serviços não foram efetivamente implantados e as concessões caducaram.¹²¹ Também em

¹¹⁶ Há um amplo anedotário a respeito dos antecedentes dessa linha precursora. Em 1876, o Imperador Pedro II, em visita à Exposição Mundial da Filadélfia, comemorativa ao primeiro centenário da Independência dos EUA, contribuiu para a difusão do telefone, inventado por Alexander Graham Bell e recebido com ceticismo pelo público. O Imperador, que conhecera o inventor dias antes numa escola para surdos-mudos, surpreendeu-se com o aparelho, exclamando *My God, it talks!* ou *My God, it speaks!* O episódio é descrito no Capítulo 1 desta Tese.

¹¹⁷ BRITO (1976) p. 6.

¹¹⁸ BRITO (1976) p. 6/7. Entre os sócios estava Theodore N. Vail - arquiteto do Sistema Bell, nos EUA (ver Capítulo 1). Mackie, porém, não estava interessado apenas em telefonia. Nessa época, ele também participava de uma concessão para exploração de minérios em Minas Gerais. IMPERIO DO BRASIL (1887).

¹¹⁹ IMPERIO DO BRASIL (1882 - a) Esse decreto é apontado por VIEIRA como a *primeira Lei Geral das Telecomunicações do Brasil*. VIEIRA (2005) p. 286.

¹²⁰ IMPÉRIO DO BRASIL. (1882 - b)

¹²¹ De acordo com o decreto Nº 8453 A, as concessões caducariam: *1º Si o assentamento das linhas não estiver começado dentro do prazo de seis mezes, contados da publicação do respectivo decreto; 2º Si dentro de um*

relação aos serviços telefônicos o incansável Barão de Capanema manifestava sua insatisfação no Relatório de 1888, referindo-se a esse período:

Na capital do Império, logo que apareceu a telephonia, fizeram-se concessões a especuladores pouco habilitados a promover o seu desenvolvimento e oppondo-se a tudo quanto podia contribuir para melhoramento desse importante serviço. Formou-se uma companhia cujos capitães foram esbanjados de modo insensato, comprando-se privilegio e concessões inutilmente¹²².

O protesto de Capanema era de longo alcance. Visava justificar a colocação da telefonia brasileira sob a jurisdição da Repartição Geral dos Telégrafos, a exemplo do que ocorrera pouco antes na Grã Bretanha:

Foi a princípio em tudo attendido o que os pretendentes [os primeiros concessionários] reclamavam; só mais tarde, depois de haver sido reconhecida na Inglaterra, por sentença dos tribunaes, a identidade entre linhas telegraphicas e telephonicas, e por conseguinte serem estas igualmente do domínio do Estado, é que se consultou a secção do Conselho de Estado, cuja consulta foi no mesmo sentido e approvada por resolução imperial de 2 de maio do anno de 1881, a qual se communicou as presidências de províncias. Apesar disso não ligou o Governo a devida importância às linhas telephonicas¹²³.

Capanema até conseguiu que o governo ensaiasse a implantação de uma rede telefônica em Maceió, ligando repartições públicas e estabelecimentos comerciais cujos proprietários se dispusessem a assumir os custos da assinatura. Sob esse aspecto, foi a primeira experiência de autofinanciamento do sistema – o que se tornaria a principal forma de custear os investimentos na segunda metade do século XX (como se verá adiante). Conforme seu relato, a partir de 1884, a iniciativa funcionou a *contento de todos, e o número de contribuintes augmentou*. Sob sua direção, a diretoria da Repartição Geral de Telégrafos tentou *obter do Governo que este precedente fosse adotado como regra, o que não conseguiu*. Em 26 de outubro de 1886, depois que as concessões anteriores foram declaradas caducas, a reprodução

anno contado da mesma data não se tiver concluido o assentamento das linhas; 3º Si fôr verificado o abuso de empregar-se algum dos fios para outro fim que não seja a transmissão da voz e 4º Si depois de estabelecido o serviço fôr interrompido por mais de um mez, salvo caso de força maior, a juizo do Governo. IMPERIO DO BRASIL (1882). A concessão nas cidades mencionadas foi declarada caduca simultaneamente com base no dispositivo mencionado, sem maior especificação, pelo Decreto Nº 9.664, de 16 de outubro de 1886. IMPERIO DO BRASIL (1886).

¹²² MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS (1889) p. A21-51.

¹²³ MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS (1889) p. A21-51. Aliás, Capanema não se limitava a defender a estatização da telefonia e a subordinação dos serviços telefônicos à Repartição Geral dos Telégrafos. Como em certo momento sustentou o advogado norte-americano Gardimer Hubbard, que a certa altura viria a ser o sogro de Graham Bell, em relação aos correios e ao telégrafo (ver Capítulo 1), Capanema defendia a integração dos serviços de telegrafia e telefonia. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS (1889) p. A21-1 a 21-53.

desse esquema chegou a ser autorizado para o Rio Grande do Sul, mas a autorização para a cobrança da taxa correspondente só foi expedida em 24 de maio de 1888, embora o material necessário à sua implementação estivesse disponível desde o início do ano anterior.¹²⁴ Em consequência:

Os interessados em Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande, cansados de esperar pela decisão do Governo, assentaram linhas telephonicas com concessão das câmaras municipaes, que já funcionavam quando baixou a autorização bastante retardada. Declarou-se que as concessões eram illegaes, como de facto são, que não podiam ellas impedir o assentamento das linhas pelo Estado...¹²⁵.

O problema do conflito de competência para conceder os serviços, entretanto, estava criado e perduraria por décadas, como se verá adiante. É importante notar, pois, que nas poucas linhas do Relatório de 1888 aparecem algumas das questões mais importantes do processo de implantação da telefonia no Brasil. Aí está a questão da atribuição da responsabilidade pelos serviços telefônicos ao órgão governamental ao qual competia operar as linhas telegráficas, seguindo o modelo britânico. Está, também, a adoção do autofinanciamento como alternativa à falta de recursos públicos para financiar a implantação das linhas e a questão de a que ente estatal correspondia exercer o poder concedente.

Nos anos seguintes os serviços telefônicos da capital já “da República” passaram às mãos da Empresa de Obras Públicas no Brasil, que teve o contrato rescindido em 1896 e a concessão caducada no ano seguinte, levando a Prefeitura do Distrito Federal a contratar, em 13 de novembro de 1897, com a *Siemens-Halske Aktien Gesellschaft, Berlim e Alberto Frend & Co.* a instalação de nova rede telefônica na cidade e seus subúrbios.

O contrato da prefeitura com a *Siemens* e seus associados teve várias alterações, e a contratada também mudou sua composição societária, com o grupo alemão de eletricidade e comunicações passando a ter como sócio a empresa *Theodor Wille & Co.*, estabelecida no Rio. Juntos, constituíram a *Sociedade Brasilianische Electricitats Gesellschaft*, cuja concessão, conforme Soares, Mendes e Poleti, passaria à *Light*, por meio de Alexander Mackenzie.¹²⁶ Conforme o site da *Siemens*, em 1899, a *Siemens* fundava a Cia Telefônica do Rio de Janeiro e instalava o primeiro centro telefônico da cidade, com capacidade para 8 mil

¹²⁴ MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS (1889) p. A21-51.

¹²⁵ MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS (1889) p. A21-52.

¹²⁶ SOARES, MENDES e POLETI (1997) p. 59. Nas páginas seguintes, esses autores fazem esclarecedoras observações sobre o papel de procuradores como Mackenzie nas relações entre governos como o brasileiro e as empresas concessionárias de serviços públicos por eles representados.

linhas.¹²⁷ Entretanto, de acordo com a cronologia disponível no site do Ministério das Comunicações, já em 1890 havia sido...

*... outorgada concessão para implantação da primeira linha telefônica interurbana no País, entre Rio de Janeiro e São Paulo, ficando autorizado o concessionário, a empresa alemã *Brasilianische Elektrizitäts Gesellschaft*, a instalar centrais telefônicas nas cidades terminais*¹²⁸.

De acordo com a mesma fonte, *em 1912, essa empresa foi incorporada no Canadá à Brazilian Traction Light & Power. E em 11 de janeiro de 1923 a subsidiária brasileira da Brazilian Traction passou a denominar-se Companhia Telephonica Brasileira (CTB)*¹²⁹. Além da adoção do nome em português, nessa ocasião, a *Light* fundiu suas subsidiárias de telefonia no País.¹³⁰ Como indicado anteriormente, o objetivo desta tese não é fazer uma reconstituição da trajetória histórica das telecomunicações brasileiras e argentinas. É importante ressaltar, porém que a evolução das telecomunicações brasileiras no período, do ponto de vista empresarial, é bem mais complexa do que sugerem essas e outras fontes pesquisadas e difícil de ser rastreada¹³¹, mesmo tomando-se como referência a legislação a respeito¹³².

¹²⁷ SIEMENS (s.d.)

¹²⁸ MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (s.d.).

¹²⁹ MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (s.d.).

¹³⁰ EMBRATEL (1998) p. 14.

¹³¹ Apenas como exemplo, longe do governo central e das concessões mais importantes proliferaram iniciativas que não podem ser ignoradas caso se pretenda realizar um trabalho mais abrangente em termos de história das telecomunicações no Brasil ou na América Latina. Exemplo disso é a investida de capitais uruguaios no Rio Grande do Sul. Esse processo foi iniciado por Juan Ganzo Fernández, um técnico em comunicações (as informações biográficas a seu respeito são imprecisas - seria de nacionalidade espanhola das Ilhas Canárias ou uruguaio, nascido entre 1867 e 1873), que depois de operar sistemas telefônicos no Uruguai, investiu em cidades fronteiriças do Rio Grande do Sul (1900 em Jaguarão; 1901 em Bagé e posteriormente em Dom Pedrito, São Gabriel, Rio Grande, Pelotas, entre outras). Em 1902 constituiu a empresa *Ganzo, Durruty y Cía.* para gerir suas operações no sul do Brasil. Em 1906, associou-se ao *Banco Francés Supervielle* (uruguaio), chegando juntos a Porto Alegre dois anos mais tarde, quando participaram da fundação da Companhia Telefônica Riograndense e absorvendo a União Telefônica, concessionária em Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas desde a década de 1880. No Uruguai a aliança levou à fusão das operações telefônicas na empresa *La Internacional*, criada pelos controladores do Banco e estatizada em 1945. JACOB (2003). Segundo o mesmo autor, em 1911, o banco chegou a deter 47% do capital da empresa no RS, percentual que caiu para 45% em 1927, quando a União Telefônica foi adquirida pela *International Telephone and Telegraph Corporation (ITT)* com 91% do capital e uma participação marginal de Ganzo até 1940, quando passou a residir em Florianópolis, onde também investiu com Supervielle, chegando a controlar a Companhia Telefônica Catarinense (CTC), com operações em 14 municípios. JACOB ressalta que as empresas telefônicas de Ganzo e Supervielle acompanhavam de perto o desenvolvimento tecnológico no setor, sendo que em 1909 Porto Alegre passou a contar com uma rede urbana de linhas subterrâneas, sendo a primeira cidade da América do Sul e a quinta do mundo a utilizar esse sistema. Em 1912 instalou a primeira linha de longa distância no estado, ligando Porto Alegre a Pelotas. Em 1922 a operadora porto-alegrense introduziu os telefones automáticos, tornando Porto Alegre a primeira cidade de Brasil e a terceira da América do Sul sob esse aspecto. Em 1925 o mesmo ocorreu em Rio Grande. JACOB (2003).

¹³² Assim, por exemplo, o Decreto Nº 3250 - de 7 de Abril de 1899, que autorizava o funcionamento no Brasil da *Brasilianische Elektrizitäts Gesellschaft*, não menciona o objeto da empresa. Anos mais tarde, o Decreto Nº 11.500 - de 23 de Fevereiro de 1915, autorizava o funcionamento no Brasil da Rio de Janeiro and São Paulo

3.2.3 - A Construção de um Sistema Nacional de Telecomunicações

3.2.3.1 - Os Conflitos de Competência e a Dispersão Operacional

O caráter local dos serviços telefônicos e sua primeira fase quase imediatamente deu origem a um conflito de competência para a sua concessão. Como logo percebeu Capanema, o problema não se limitava a administrar as autorizações a empreendedores para explorar serviços telefônicos. Havia toda uma questão de coordenação entre as diferentes modalidades de telecomunicações – telegrafia e telefonia, em seu tempo, às quais se somaria a radiotelegrafia e mais tarde a integração dos sistemas nacionais e a nova era nas telecomunicações a longa distância.

Inicialmente, decretos imperiais concederam licenças para exploração de serviços de telefonia caso-a-caso até que problemas envolvendo os primeiros concessionários e as operações deram origem a uma série de dispositivos legais a respeito. Assim, já em 1881, o Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (ao qual estava subordinada a Repartição Geral dos Telegraphos) expedia um *Aviso-Circular* pelo qual:

*Sua Magestade o Imperador... manda declarar... que achando-se as linhas telephonicas em iguais condições ás linhas telegraphicas pertencem como estas ao domínio exclusivo do Estado, e cabe, portanto, ao governo o direito de as conceder para uso particular das localidades*¹³³.

Telephone Company, *sociedade anonyma, com sede em Toronto*, Canadá, tendo por procuradores no Brasil Alexander Mackenzie e Frederick Albion Huntress. Em 1923, pelo Decreto Nº 16.222 - de 28 de Novembro de 1923, a *Rio de Janeiro and São Paulo Telephone Company*, com sede em Toronto, Canadá, autorização para continuar a funcionar na República, sob a denominação de *Brazilian Telephone Company*, na conformidade da resolução adotada pelos respectivos acionistas em assembléia geral extraordinária. Ao longo das décadas seguintes, essa empresa se consolidou como a principal operadora de telefones no Brasil. Em 1956, pelo Decreto Nº 40.439, de 28 de Novembro de 1956, sempre com sede na cidade de Toronto, Província de Ontário, Canadá, (autorizada a funcionar na República pelos Decretos Nºs. 11.500, de 23 de fevereiro de 1915; 13.722, de 13 de agosto de 1919; 16.222, de 28 de novembro de 1923; 17.116, de 11 de novembro de 1925; 25.091, de 14 de junho de 1948; 30.346, de 28 de dezembro de 1951 e 36.961, de 28 de fevereiro de 1955) foi autorizada a seguir funcionando no País sob a denominação de Companhia Telefônica Brasileira, tendo em vista a transferência de sua sede para o Brasil, consoante resolução tomada e aprovada em Assembléia Geral Extraordinária de seus acionistas, realizada a 26 de junho de 1956, com os estatutos sociais que apresentou, devidamente adaptados à lei brasileira. É essa Companhia Telefônica Brasileira que estará no centro do processo de estatização das telecomunicações na década de 1960, como se verá adiante. REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL (1899); (1915); (1923); (1956).

¹³³ BRITO (1976) p. 37. Sete meses mais tarde, em 11 de março de 1882, o “Decreto 8.453 A” ia além do disposto no Aviso 11 especificamente no tocante à telefonia colocar a regulação desse serviço sob a responsabilidade da Repartição Geral dos Telégrafos, fixar a primazia das linhas estatais e ao estabelecer que “O

Meses depois, o Governo subia o tom com a edição do Decreto Nº 8.453, de 11 de março de 1882, dispondo sobre as *Bases para a concessão de linhas telefônicas*. Inaugurava-se, assim, a regulamentação da telefonia no Brasil.¹³⁴ O Decreto Nº 8.453, entretanto, também se revelou insuficiente para superar o conflito de competências, pois as concessões telefônicas municipais “pipocaram” pelo País a tal ponto depois de proclamada a República, o Diretor-Geral da Repartição Geral dos Telégrafos João Nepomuceno Baptista, em seu relatório ao Ministro da Instrução Publica, Correios e Telegraphos insistia:

É de toda conveniência que este serviço [Linhas telephonicas] seja feito pelo Governo Federal. As comunicações telegraphicas e telephonicas não devem ficar entregues a companhias, pois a esses serviços se prendem altos interesses.

Em diversos officios dirigidos a esse Ministério demonstrei a necessidade de, mediante indenização, fazer reverter para a União as linhas telephonicas pertencentes às diversas companhias, a exemplo do que estão fazendo as nações mais adiantadas da Europa¹³⁵.

Proclamada a República, a Constituição do novo regime incluiu as telecomunicações entre seus dispositivos, mas o fez de forma ambígua, de tal maneira que se estabelece um conflito de competência entre a União, os estados e os municípios, segundo Brito, a Constituição atribuía aos estados a competência para conceder serviços telefônicos. Mesmo assim, em muitos casos as concessões eram irregularmente feitas por municípios¹³⁶. Como se

assentamento das linhas telefônicas será feito de acordo com a Repartição dos Telégrafos, precedendo o seu consentimento por escrito, e não podendo o fio dessas linhas passar por cima das linhas do Estado. Ao mesmo tempo, o decreto criava um problema regulatório potencial ao estipular que: *Findo o prazo do privilégio todas as linhas exploradas pela empresa reverterão para a Câmara Municipal do lugar da concessão*. A gravidade potencial das implicações desse último dispositivo fica mais clara quando se consideram que nos meses seguintes à publicação do referido decreto, diversos outros foram baixados concedendo o assentamento de linhas telefônicas em cidades distantes entre si a um mesmo empreendedor (por exemplo: Decreto 8.460, de 18 de março de 1882, com concessão para as cidades de Santos, Ouro Preto, Curitiba e Fortaleza) BRITO (1976) p. 40/4. No ano seguinte, em 21 de abril de 1883, novo decreto (8.935) era publicado aprovando o *Regulamento para concessão e colocação de linhas telefônicas*, cujo texto era ainda mais explícito quanto à definição do Governo Central como poder concedente e às atribuições da Repartição Geral dos Telégrafos como órgão regulador. Nesse texto corrigia-se o risco criado na legislação anterior ao estipular que findas as concessões, as linhas e instalações reverteriam não mais para as Câmaras Municipais, mas para o Estado (subentendendo-se que se tratava do Estado Nacional, já que suas unidades eram as Províncias). BRITO (1976) p. 45/9. Equivoca-se, portanto, MACIEL quando afirma: *Essa discussão sobre o papel do Estado no que se refere à normatização das telecomunicações telegráficas intensificou-se com a Proclamação da República*. Se essas questões, como afirma, estiveram *até então ausentes do texto constitucional*, isso se deveu ao fato de que a Constituição vigente era anterior às telecomunicações elétricas, ficando o assunto legalmente sujeito à legislação ordinária. MACIEL (2001) p. 136.

¹³⁴ BRITO (1976) p. 7.

¹³⁵ REPARTIÇÃO GERAL DOS TELEGRAPHOS (1891) p. 33. O relatório tem a data de 14 de maio de 1891.

¹³⁶ BRITO (1976) p. 8.

verá a seguir, essa atribuição de competência das concessões de telefonia aos estados não procede.

Os conflitos entre estados e municípios e entre estes e as concessionárias se sucederam a ponto do ministro da Indústria Viação e Obras Públicas encaminhar ao ministro da Justiça, em 1907, cópia de representação do Diretor Geral dos Telégrafos protestando contra a expansão das concessões no Rio Grande do Sul, onde algumas cidades têm mais de um operador¹³⁷.

Dez anos mais tarde, o Decreto Nº 3.296, de 10 de julho de 1917, estabelecia como competência exclusiva do Governo Federal a execução de serviços de radiotelegrafia e de radiotelefoneia no território nacional (art. 1º parágrafo único), só admitindo concessão a terceiros, nacionais, para execução de desses serviços, com o fim exclusivo de estabelecer comunicações inter-oceânicas e inter-territoriais com estações congêneres em outros países, devendo essas instalações estarem ligadas às do telégrafo nacional ao qual caberia coletar e distribuir o serviço do e para o Brasil.

Em seu artigo 4º, o Decreto abria a possibilidade de que os estados cujas localidades não fossem servidas por telégrafo com ou sem fio estabelecessem estações radiotelegráficas, ressalvando que estas seriam instaladas e trafegadas pela Repartição Geral dos Telégrafos com despesas por conta dos Estados. A medida seguia a tendência internacional, em particular européia, de estabelecer o monopólio estatal nas operações internas de telegrafia e radiotelefoneia, concedendo os serviços internacionais a terceiros¹³⁸.

O monopólio não duraria muito. Em janeiro de 1921, o Decreto Nº 4.262 revogava dispositivos do Decreto Nº 3.296 e permitia a instalação de estação radiotelegráfica da Agência Americana para receber e transmitir mensagens sem conexão com a rede da Repartição Geral dos Telégrafos. Ao que tudo indica, esse decreto abriu a possibilidade de que outras empresas estrangeiras fizessem o mesmo mais tarde, embora seu texto não revogasse expressamente o caput dos artigos 1º e 3º, precisamente os que estabeleciam a exclusiva competência do Governo Federal para os serviços de radiotelegrafia e radiotelefoneia e que fixava a exigência de nacionalidade brasileira para a obtenção de permissão a terceiros¹³⁹. No ano seguinte, o Decreto Nº 15.841, de 14 de novembro, ampliava a permissão à Sociedade Anonyma Agencia Americana concedida em 1921, permitindo-lhe *instalar e trafegar*

¹³⁷ BRITO (1976) p. 8.

¹³⁸ REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL (1817)

¹³⁹ REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL (1821)

*estações radiotelegraphicas ultrapotentés em pontos apropriados do território do Brasil e para estabelecer um serviço radiotelephónico...*¹⁴⁰.

Após o triunfo da Revolução de 1930, surgiram claras indicações de que o Governo Provisório, influenciado pelas concepções do movimento tenentista sobre o papel do Estado no desenvolvimento nacional e pela experiência dos republicanos rio-grandenses no que se referia aos investimentos públicos em infra-estrutura, trataria de assumir um papel mais incisivo na questão dos serviços públicos. A “primeira vítima” foi precisamente a *Sociedade Anônima Agência Americana e Agência Americana de Informações Jornalísticas Sociedade Anônima*, beneficiada pelo Decreto Nº 4.262, que quebrava o monopólio de radiotelegrafia e radiotelefonía previsto no Decreto Nº 3.296. Menos de dois meses depois de instalado, o Governo Provisório chefiado por Getúlio Vargas baixava o Decreto Nº 19.520, que não apenas revogava a permissão, como também determinava que *ficam seqüestradas para pagamento de dívidas com o Governo da União e por motivo de interesse público todas as instalações de radiotelegrafia e de publicidade da empresa*¹⁴¹.

Cerca de quatro meses depois da posse de Getúlio Vargas como *Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil*, nos termos do Decreto Nº 19.398 (de 11 de novembro de 1930), foram tomadas novas medidas legais relativas às telecomunicações: no dia 10 de abril de 1931, o Decreto Nº 19.843, reafirmava a anulação da permissão outorgada à S. A. Agência Americana para execução de serviços radiotelegráficos e radiotelefônicos, *por contravir no interesse público e à moralidade administrativa*¹⁴².

Muito mais extenso e detalhado que o Decreto Nº 19.520, essa nova norma identificava o vício de origem da concessão que permitira o funcionamento da empresa estrangeira sem que os dispositivos referentes à exclusividade da União ou à exigência de nacionalidade brasileira dos permissionários tivessem sido revogados. Além disso, os “considerando” do texto apontavam várias irregularidades praticadas pela empresa e a prática de tráfico de influência envolvendo membros do governo deposedo¹⁴³.

¹⁴⁰ REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (1922 - b)

¹⁴¹ REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL (1930 - a).

¹⁴² REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL (1931).

¹⁴³ *Considerando que a S. A. Agência Americana logrou essa situação de favor prevalecendo-se, como é notório, da influência que exercia nos meios governamentais em consequência dos benefícios de ordem partidária que prestava aos detentores do poder, por meio de seu serviço de imprensa, - o que, aliás, se evidencia da série de dispositivos tumultuários a seu favor, os quais não consultam, de forma alguma, o interesse público...* REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL (1931 - a).

Mais ainda, no dia 17 do mesmo mês de abril de 1931, por meio de outro decreto, o de Nº 19.883, regulava-se a exploração dos serviços telefônicos interestaduais e internacionais, que passaria a ser feita mediante permissão do Governo Federal.

A Assembléia Constituinte de 1934, cuja convocação foi elemento central das negociações políticas entre o Governo Provisório e as elites políticas regionais, em particular após a eclosão da Revolução Constitucionalista de 1932, produziu uma Carta que, sob vários aspectos era federalista em contraposição ao caráter centralizador do Governo Provisório, levando Vargas a afirmar sua contrariedade em mais de uma ocasião e a registrá-la em seu diário pessoal.

No que se refere às comunicações, a Constituição promulgada em 16 de julho, previa em seu art. 5º, que:

*Compete privativamente à União... VIII - explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias-férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais, ou transponham os limites de um Estado...*¹⁴⁴.

(...)

*XIX, legislar sobre... j) bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração...*¹⁴⁵.

O parágrafo 2º, contudo, ressaltava que:

*Os Estados terão preferência para a concessão federal, nos seus territórios, de vias-férreas, de serviços portuários, de navegação aérea, de telégrafos e de outros de utilidade pública, e bem assim para a aquisição dos bens alienáveis da União. Para atender às suas necessidades administrativas, os Estados poderão manter serviços de radiocomunicação*¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – Promulgada a 16 de julho de 1934. In: CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo (1994) p. 628.

¹⁴⁵ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – Promulgada a 16 de julho de 1934. In: CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo (1994) p. 628/9.

¹⁴⁶ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – Promulgada a 16 de julho de 1934. In: CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo (1994) p. 629.

Já o parágrafo 3º previa a possibilidade de legislação estadual “supletiva ou complementar”, abrindo a possibilidade de surgimento de conflitos federativos em torno dessas questões:

A competência federal para legislar sobre as matérias dos números XIV e XIX, letras c e i, in fine, e sobre registros públicos, desapropriações, arbitragem comercial, juntas comerciais e respectivos processos; requisições civis e militares, radiocomunicação, emigração, imigração e caixas econômicas; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta¹⁴⁷.

A Constituição de 1937, retomando o sentido do decreto de 1931, foi mais explícita ao estabelecer em seu artigo 15 que:

Compete privativamente à União... VII - explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado...¹⁴⁸.

Esta forma foi mantida em sua essência pelas constituições posteriores, inclusive a de 1988, mesmo depois de emendada a fim de permitir a privatização do Sistema Nacional de Telecomunicações, em 1997.

Em 1942, entretanto, o mesmo Estado Novo que outorgou a Constituição de 1937, baixou o Decreto-Lei Nº 5.144, de 29 de dezembro, estabelecendo normas para o exercício, pelos Estados, do poder de legislar sobre comunicações telefônicas e dando outras providências, entre as quais determinando a fiscalização do capital investido e sua remuneração em 12%. Além disso, fazia retroagir as tarifas aos níveis de 10 de novembro de 1937, data do Golpe de Estado que implantou o Estado Novo. Essa legislação, que não foi alterada com a redemocratização em 1945, nem com a Constituição de 1946, retardaria o processo de consolidação das operadoras num sistema nacional de telecomunicações.

¹⁴⁷ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – Promulgada a 16 de julho de 1934. In: CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo (1994) p. 629.

¹⁴⁸ Constituição dos Estados Unidos do Brasil – Decretada a 10 de novembro de 1937. In: CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo (1994) p. 543.

Nas duas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, o sistema de comunicações brasileiro seguiu política similar à dos Estados Unidos: os serviços telefônicos eram prestados mediante concessões feitas no nível municipal, estadual e federal, e o serviço telegráfico era unificado e prestado pelo Departamento Nacional de Correios e Telégrafos, integrante do Ministério da Viação e Obras Públicas. Entretanto, havia uma diferença de grande importância: no Brasil não existia um órgão supervisor e controlador das comunicações semelhante ao Federal Communications Commission (FCC) norte-americano, que estabelecia todas as normas e regras que regulavam o funcionamento das telecomunicações nos Estados Unidos. No Brasil não existiam regras técnicas para a operação dos serviços, e as tarifas telefônicas eram estabelecidas pelo poder concedente correspondente, não existindo norma específica para seu cálculo... Sujeitas principalmente a interesses eleitorais municipais, as tarifas das telecomunicações eram mantidas em níveis extremamente baixos, o que levou as concessionárias a se desinteressar pela telefonia local, com enorme diminuição e deterioração da qualidade desse serviço¹⁴⁹.

O diagnóstico acima é de Euclides Quandt de Oliveira, que durante os governos militares seria um dos principais responsáveis pelo planejamento e execução da mais profunda reforma do setor de telecomunicações empreendida na História do Brasil, inclusive como Ministro das Comunicações,¹⁵⁰ A despeito da pertinência de suas observações em relação aos efeitos desagregadores do regime jurídico imposto ao setor no período mencionado, esse paralelo com os Estados Unidos é estranho, pois reduz a diferença entre os dois países à inexistência no Brasil de uma agência reguladora e particularmente ao efeito desestimulante dos investimentos representado pela competência local (e suas implicações) para o estabelecimento das tarifas. Isso significa desconhecer todo o processo de constituição do sistema de telecomunicações dos Estados Unidos entre as últimas décadas do século XIX e o período em questão, em especial a “barganha” política envolvendo a empresa que chegou a ser o virtual operador monopolista de telegrafia e telefonia – *AT&T/Western* – e o Estado, o acordo que levou à cisão das duas empresas e à aceitação do monopólio telefônico da *AT&T* em troca de um compromisso por parte dessa empresa no sentido da universalização dos serviços a preços módicos. Ignora também todo o processo que culminou com adoção do

¹⁴⁹ OLIVEIRA (2006 - a) p. 18.

¹⁵⁰ Nascido no rio de Janeiro, em 1919, Quandt de Oliveira fez carreira como oficial da Marinha de Guerra, depois de concluir a Escola Naval, na maior parte do tempo exercendo funções técnicas na área de eletrônica. Em julho de 1965 assumiu a presidência do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) cargo que exerceu até abril de 1967, no qual orientou as comissões que negociaram e efetuaram as aquisições da Companhia Telefônica Brasileira e da Companhia Telefônica Nacional de 1972 a 1974 foi presidente da holding de empresas estatais de telefonia Telecomunicações Brasileiras S.A. e de 1974 a 1979 foi Ministro das Telecomunicações do governo Ernesto Geisel. KORNIS e JUNQUEIRA (2001) p. 4156/7.

Communications Act, de 1934, que entre outras coisas criou a *FCC*, conforme descrito no Capítulo 1.

Não era apenas a ausência de uma agência reguladora e os “interesses eleitoreiros” que mantinham “as tarifas em níveis extremamente baixos” o que determinava a situação da telefonia brasileira nas duas décadas do pós-guerra. Na realidade, a pulverização das operadoras era relativa, pois segundo o mesmo autor (e outras fontes), a principal operadora, a Companhia Telefônica Brasileira (CTB), detinha os principais mercados e cerca de 4/5 das linhas instaladas em todo o País, restando 1/5, espalhado pelo restante do território nacional e por mais de 900 operadoras. Além disso, autores como o historiador Hélio Silva, sustentam que essa empresa [CTB] prestava um *serviço ineficiente e ... apesar das tarifas altamente compensatórias, não ampliavam ou melhoravam o atendimento ao público*¹⁵¹.

Por certo, pode-se contestar as credenciais do historiador para analisar a economicidade de empresas de telecomunicações e não há dúvidas de que os problemas apontados pelo ex-ministro eram reais e importantes, na medida em que faziam com que o controle das tarifas restringisse enormemente a atratividade dos investimentos¹⁵². É verdade, também, que a inexistência de um órgão regulador que exercesse as funções de planejamento, normatização e fiscalização do sistema dificultava o desenvolvimento do setor. Mas havia outros fatores, a começar pelas falhas nos contratos de concessão, que praticamente não permitiam a encampação das empresas por deficiências nos serviços prestados. Entre os demais fatores, alguns foram apontados pelo próprio Oliveira em outras passagens de seu livro:

- a) a pulverização de concessionárias e a estagnação dos investimentos as impediam de se beneficiarem de uma das principais características desse tipo de serviço – os ganhos de escala e de escopo;
- b) havia uma operadora amplamente majoritária, mas esta desistira de investir, limitando-se a explorar a rede existente enquanto suas concessões estivessem vigentes;
- c) agravando o anterior e somado à falta de normatização¹⁵³, a falta de coordenação e integração do sistema implicava na impossibilidade ou no desinteresse de interligação entre os serviços locais e interurbano nacional;

¹⁵¹ Apud. MATHIAS (2004) p. 124.

¹⁵² *as empresas estrangeiras que detinham concessões de serviço local vinham se desinteressando por sua prestação e, ao seu término desistiram de renovar a maioria das concessões. Não mais faziam investimentos próprios e foram elas que iniciaram a utilização do autofinanciamento.* OLIVEIRA (2006 - a) p. 77.

¹⁵³ *Até então [1962], as redes locais não atendiam a qualquer especificação nacional, mesmo em nível técnico ou operacional.* OLIVEIRA (2006 - a) p. 77.

- d) o desinteresse dos controladores das concessionárias, em geral estrangeiros, e a incapacidade financeira das empresas nacionais fizeram com que as concessões fossem devolvidas ou repassadas a concessionários incapazes de manter o serviço, que deixou de existir em diversas localidades¹⁵⁴;
- e) quando os contratos incluíam alguma cláusula exigindo reinvestimento de lucros, sua aplicação esbarrava na incapacidade das administrações estaduais e municipais de fiscalização e nas práticas gerenciais das empresas que somente *na década de 1950 essas empresas foram obrigadas a cumprir as regras de contabilidade do país*¹⁵⁵;
- f) com administração no exterior e freqüentemente operando concessões em outros países, as operadoras no Brasil compravam equipamentos e insumos no exterior, o que além de não estimular o desenvolvimento de uma indústria nacional do setor¹⁵⁶, dava margem a todo tipo de manipulação dos custos e receitas – e conseqüentemente dos resultados das empresas¹⁵⁷;
- g) a total dependência de importações por parte das concessionárias para ampliar e manter suas redes incidia negativamente na balança de pagamentos do país cujo equilíbrio, então, era no mínimo precário ao mesmo tempo em que os controles aplicados às importações pela política cambial implicavam em limitações aos investimentos¹⁵⁸;

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a queda das importações e o aumento das exportações tinham gerado um aumento extraordinário das reservas, que chegaram a US\$ 708 milhões, em 1945. Com um Cruzeiro supervalorizado, com uma demanda por importações reprimida e com uma política cambial que refletia a preocupação do governo com a inflação,

¹⁵⁴ OLIVEIRA (2006 - a) p. 19

¹⁵⁵ ... até então, sua administração era integralmente no exterior, sem possibilidade de acesso pelos brasileiros, tanto para adquirir conhecimentos como para verificar se os dados mencionados eram corretos. OLIVEIRA (2006 - a) p. 21

¹⁵⁶ Até projetos simples eram elaborados no exterior. Eram importados materiais comuns, como armários, blocos terminais e emendas. OLIVEIRA (2006 - a) p. 21.

¹⁵⁷ Mais tarde, quando [a Embratel] já se familiarizara e adquirira experiência no intercâmbio [Oliveira refere-se às práticas de rateio das receitas de telecomunicações internacionais entre os operadores nacionais envolvidos] verificou-se que, na prática normal, [a Embratel] deveria receber uma taxa muito mais alta e constatou, então, que aquelas concessionárias [estrangeiras que operavam no Brasil] ficavam com um percentual muito baixo porque uma grande parcela era recebida diretamente pelas matrizes no exterior. OLIVEIRA (2006 - a) p. 64.

¹⁵⁸ Em conseqüência, [da dependência das importações] eram impostas restrições às expansões, em virtude do peso excessivo que elas representavam para o balanço de pagamentos do país. Houve um momento, no início da década de 1960, em que existiam engavetados, na Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), cerca de cem pedidos de importações de equipamentos para redes telefônicas, sob a alegação de inexistência de divisas ou créditos para pagá-los. OLIVEIRA (2006 - a) p. 21.

esse saldo rapidamente se reduziu, sem que parte dele fosse empregado na ampliação ou melhoria das telecomunicações¹⁵⁹.

Na pesquisa desta tese não foram localizados documentos a respeito, mas é possível que a hipótese de utilizar as reservas para a nacionalização de algumas empresas do setor tenha sido descartada devido à magnitude dos valores. Como se verá adiante, a Argentina tinha, em 1946, reservas de aproximadamente US\$ 1,6 bilhão, mais que o dobro das brasileiras, portanto. Mesmo assim, a nacionalização das ferrovias e das telecomunicações custou ao país vizinho cerca de US\$ 1,0 bilhão¹⁶⁰.

As telecomunicações não estiveram entre as prioridades estabelecidas nos programas de governo ou nos planos de gastos públicos dos anos subseqüentes. Não constavam do Plano Salte (acrônimo de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) nem dos documentos da Comissão Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (Missão Abbink), da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, e tampouco do Grupo de Trabalho formado entre 1953 e 1955 por técnicos da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (Cepal) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)¹⁶¹.

A despeito da virtual despreocupação com as telecomunicações, ao longo da década posterior à Guerra, agravou-se a situação desse setor, pois embora o número de linhas tenha crescido mais rapidamente que a população, essa expansão não era suficiente para suprir a demanda reprimida e menos ainda para acompanhar as necessidades decorrentes da urbanização e da industrialização do País.

O setor de comunicações vivia, em 1955, um processo de transição em nível mundial, em que o tráfego telefônico substituía velozmente o telegráfico... No

¹⁵⁹ Segundo BAER, ... *como a inflação era uma preocupação primordial, foi considerada justificada a existência de um déficit no balanço de pagamentos financiado por reservas cambiais passadas a fim de manter os preços baixos. Havia também o receio do impacto inflacionário adicional causado pela desvalorização... Dentro de um ano, porém, a maioria das reservas cambiais acumuladas durante o período de guerra havia desaparecido, resultado da febre de importações.* BAER (2002) p. 71.

¹⁶⁰ FERRER (2006) p. 177 e BASUALDO (2005).

¹⁶¹ Apresentado pelo governo Dutra ao Congresso Nacional em 10/05/1948 e aprovado dois anos depois, embora tivesse por objetivo ser executado entre 1949 e 1953. CALICCHIO, Vera (2001 - b) p. 4715. A Missão Abbink (devido ao nome de seu diretor, John Abbink) foi constituída em 1948 e apresentou seu relatório no início do ano seguinte. CALICCHIO, Vera (2001 - a) p. 3821. Instalada em julho de 1951 e dissolvida em dezembro de 1953, a Comissão Mista elaborou 41 projetos concentrados nos setores de transportes e energia. *A comissão previa para a execução de seus projetos um investimento global de cerca de 22 bilhões de cruzeiros antigos, dos quais pouco mais de 1/3 corresponderia a despesas em moeda estrangeira... Esse investimento seria assim distribuído: 60,6% para o setor de transportes (13,3 bilhões de cruzeiros); 33,1% para o setor de energia elétrica (7,2 bilhões de cruzeiros) e 6,3% para projetos relativos à indústria, máquinas agrícolas ou estocagem de cereais (1,4 bilhão de cruzeiros).* CALICCHIO, Vera (2001 - c) p. 1466/8. Sobre o Grupo Cepal-BNDE, ver VERSIANI e BARROS (1977) p. 281/91.

*Brasil, em 1955, havia 811.393 telefones instalados, ou 13,5 por mil habitantes. A rede telefônica expandiu-se, na primeira metade da década, a uma taxa média de 10% ao ano. Por outro lado, a expedição de telegramas atingiu 33.230 em 1955, o número mais elevado desde a inauguração das linhas telegráficas, em 1862. A partir de 1956, o uso de telegramas decaiu ininterruptamente*¹⁶².

Faro e Silva não indicam a fonte de seus dados. A agência de publicidade norte-americana, entretanto, em seu estudo sobre os mercados latino-americanos, com números ainda menores para o Brasil, organiza as informações de forma a permitir uma comparação entre os dois países objetos desta tese. Segundo essa fonte, a Argentina tinha uma população de 15,9 milhões conforme o censo de 1947, um PNB de US\$ 8,5 bilhões (1953) e 1,001 milhão de telefones, dos quais 656 mil em Buenos Aires, em 1954. Já o Brasil contava com uma população de 52,6 milhões conforme o censo de 1950, um PNB de US\$ 12,5 bilhões (1953) e 679,5 mil telefones, dos quais 246,5 mil no Rio de Janeiro e 168 mil em São Paulo, também em 1954¹⁶³.

Nessas circunstâncias, chega a ser surpreendente que as telecomunicações tampouco sejam mencionadas no Programa de Metas de Juscelino Kubitschek.¹⁶⁴ O fato de que, como governador de Minas Gerais, JK tenha centrado sua administração no binômio “energia e transportes” e que os técnicos e muitos dos documentos de base utilizados na elaboração do Programa de Metas fossem originários da Comissão Mista de 1951/53 certamente contribuiu para que esses setores fossem privilegiados no Programa.¹⁶⁵ No entanto, dos documentos da Comissão Mista, o Programa de Metas tomou, entre outras preocupações, a de eliminar “pontos de estrangulamento” da economia e as telecomunicações certamente estavam entre eles.

A principal operadora de telefonia era a Companhia Telefônica Brasileira (CTB), empresa estrangeira cujas concessões correspondiam a quase 80% do total da rede local do país. Ela perdera definitivamente o interesse no negócio, não voltou a se empenhar na prestação dos serviços e se manteve firme na intenção de

¹⁶² FARO e SILVA (2002) p. 75.

¹⁶³ De acordo com a mesma fonte, o Uruguai, com apenas 2,5 milhões de habitantes (1953), tinha 104,5 mil telefones (1954). No México, a situação era semelhante à brasileira em termos proporcionais: população de 25,8 milhões (1950) e 330,2 mil telefones (1954) J. WALTER THOMPSON COMPANY (1956) p. 13/23 e 29/40.

¹⁶⁴ O Programa de Metas era composto por 30 metas, além da *Meta Síntese* (Construção de Brasília, que não fazia parte da versão original), distribuídas entre Energia (1 a 5), Transportes (6 a 12), Alimentação (13 a 18), Indústria de Base (19 a 29) e Educação (Meta 30). FARO e SILVA (2002) p. 82/4.

¹⁶⁵ *Justificava-se, dessa forma [enfrentamento dos pontos de estrangulamento] a prioridade atribuída aos setores de energia e transporte (entre os cinco setores englobados pelo Programa de Metas), que representavam, respectivamente, 43,4% e 29,6% do investimento total inicialmente planejado.* LAFER (2002) p. 56.

*vender suas instalações. A fim de assegurar a continuidade de serviços telefônicos, em 1967 o governo federal foi obrigado a realizar a aquisição da CTB, porque nenhuma empresa de capital privado com capacidade de realizar a aquisição e prestar bons serviços se apresentou como candidata à compra*¹⁶⁶.

3.2.3.2 - A Construção e a Consolidação sob Controle Estatal

O período compreendido entre 1961 e 1994 corresponde à fase de constituição de um Sistema Nacional de Telecomunicações sob controle do Governo Federal. O marco jurídico inicial dessa etapa é a criação, por meio do Decreto N° 50.666, de 30 de maio de 1961, do Conselho Nacional de Telecomunicações, encarregado de formular a política para o setor, em 1961. Nesse momento, as operações de telecomunicações ainda são de responsabilidade de empresas isoladas, em sua maioria de capital estrangeiro.

Pouco antes disso, no Rio Grande do Sul, o Governo chefiado por Leonel Brizola deu o primeiro passo no sentido da consolidação e da nacionalização das telecomunicações ao promover a constituição da Companhia Riograndense de Telecomunicações, prevista mas não constituída pela Lei N° 2.056, de 19 de março de 1953, que transferira ao Estado o poder concedente sobre serviços telefônicos, até então de natureza municipal e constituíra a Comissão Estadual de Comunicações.

A nova empresa estatal, a Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT), foi criada pela em dezembro de 1960, pela Lei N° 4.073, segundo a qual pelo menos 51% do capital da empresa seria subscrito pelo governo do Estado. Nesse momento, a administração estadual ainda negociava com a Companhia Telefônica Nacional, que operava os serviços telefônicos no Rio Grande do Sul e no Paraná, uma fusão pela qual o patrimônio da CTN seria incorporado à CRT como participação no capital da nova empresa. Não houve acordo e, em 16 de fevereiro, foi sancionado o Decreto Estadual N° 13.186 que autorizava a retomada dos serviços telefônicos até então prestados pela CTN, controlada pela *International Telephone and Telegraph (ITT)* desde 1927. A encampação foi realizada pouco depois, com a empresa encampada sendo temporariamente denominada de *Serviços Telefônicos Retomados*¹⁶⁷.

A estatização da CTN pelo governo do Rio Grande do Sul foi contestada pelos controladores norte-americanos num processo judicial que chegou ao Supremo Tribunal

¹⁶⁶ OLIVEIRA (2006 - a) p. 20.

¹⁶⁷ CRT. (s.d.)

Federal e só foi solucionado anos mais tarde, durante o Regime Militar. É importante notar, contudo, que não se trata de uma questão regional. O caso da CTN merece ser analisado no contexto de um estudo comparado da evolução dos sistemas nacionais de telecomunicações da Argentina e do Brasil porque, sob diversos aspectos, o relacionamento e as práticas contábeis vigentes entre a *ITT* e a CTN eram semelhantes às estipuladas no contrato de estatização da filial da *ITT* na Argentina pelo governo Perón, em 1946¹⁶⁸. Além disso, a experiência da Comissão Estadual de Comunicações e o trabalho desta no diagnóstico das necessidades regionais e no planejamento de uma política setorial influenciaram os debates que levaram à constituição do Conselho Nacional de Telecomunicações, à estruturação do Sistema Nacional de Telecomunicações e na elaboração do Código Nacional de Telecomunicações, em 1961 e 1962¹⁶⁹.

O Conselho Nacional de Telecomunicações foi criado pelo Decreto Nº 50.666, assinado pelo presidente Jânio Quadros menos de três meses antes de sua renúncia. Como destaca Vianna (1976),¹⁷⁰ a importância desse decreto não se limita à criação do Conselho, estipulando prazos para a elaboração de um projeto do Código Nacional de Telecomunicações. Representa, também, um marco na história das telecomunicações brasileiras por várias razões. É nele (e não no Código Nacional de Telecomunicações, de 1962) que pela primeira vez na legislação brasileira é mencionada a expressão *Sistema Nacional de Telecomunicações*¹⁷¹.

Durante a Segunda Guerra Mundial, os investimentos em infra-estrutura foram virtualmente paralisados devido à falta de equipamentos já que as indústrias do setor nos países industrializados estavam engajadas na mobilização militar. No Brasil, as telecomunicações foram particularmente afetadas por essa situação e mesmo na segunda metade da década de 1950, apesar da expansão do processo de urbanização e de industrialização do País, as comunicações sequer são mencionadas entre as metas que integraram o plano de governo de Juscelino Kubitschek. Em consequência, ao se iniciar a década de 1960, as telecomunicações nacionais estavam à beira do colapso, o que explica a urgência conferida ao problema pelo Decreto Nº 50.666.

Com a renúncia de Jânio Quadros, em meio à crise institucional e à instabilidade política que se seguiu, a questão das telecomunicações voltou a ser motivo de preocupação, como se

¹⁶⁸ SIMON (1968)

¹⁶⁹ SIMON (1968) p. 193

¹⁷⁰ VIANNA (1976) p 130

¹⁷¹ REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (1961).

constata pelo texto do Decreto Nº 640, de 2 de março de 1962, baixado pelo Conselho de Ministros presidido por Tancredo Neves. Refletindo a gravidade do problema, o Decreto parte de uma série de “considerandos”, o primeiro dos quais sustentava que *grave crise de telecomunicações está afetando a boa marcha dos negócios públicos, a segurança nacional e a normalidade do desenvolvimento econômico do país*. Diante dessa situação, o Decreto define os serviços de telecomunicações como *indústria básica, de interesse para o fomento da economia do país e de relevante significado para a segurança nacional* e autoriza o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico a *incluir entre suas operações prioritárias as que visam ao desenvolvimento e reaparelhamento dessa indústria, podendo adquirir títulos ou ações de empresas concessionárias, ou se subrogar nos direitos dos emitidos em seu favor, bem como adotar outras providências de caráter bancário*¹⁷².

Ainda em 1962, depois de prolongados debates no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei Nº 4.111, de 27 de agosto, que instituía o Código Brasileiro de Telecomunicações, criava o Departamento Nacional de Telecomunicações e previa constituição da Embratel, o que viria a ocorrer em 1965, sob o Regime Militar, que adotará uma série de medidas e promoverá pesados investimentos no setor de telecomunicações.

Outra evidência de que as telecomunicações se haviam tornado um problema prioritário é sua inclusão no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (mais conhecido como Plano Trienal), publicado em 30 de dezembro de 1962, semanas antes do restabelecimento do presidencialismo, em 1963. Elaborado sob a coordenação de Celso Furtado, o plano pretendia manter a taxa de crescimento econômico e, ao mesmo tempo, obter uma redução das pressões inflacionárias¹⁷³. Um dos documentos setoriais do Plano era justamente o *Plano Trienal de Telecomunicações: 1963-1965*, preparado pelo Departamento de Correios e Telégrafos. O texto tinha objetivos claros, ainda que expostos em tom curiosamente entusiástico, para um prazo que já supunha ainda mais exíguo:

É realizável em 2 anos e meio, permitindo a interligação das grandes regiões e centros do país entre si e com o exterior, fazendo de Brasília um grande centro internacional...

Em suma, além de se dotar o país de magníficos meios de comunicações altamente rentáveis e portanto autofinanciáveis, fica orientada a implantação da indústria, fica criado um grande mercado para sua expansão no país ou no estrangeiro, fica aberto um grande e promissor horizonte para o pessoal técnico,

¹⁷² REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (1962).

¹⁷³ MIRANDA (2001).

além dos imensos benefícios diretos ou indiretos para a sociedade, e comércio, a segurança nacional e a vida humana.

A implantação de um moderno sistema de telecomunicações oferece uma solução lógica para o problema das concessionárias que gradativamente poderão ser substituídas, anexadas ou absorvidas pelo sistema do governo sem novos encargos ou indenizações¹⁷⁴.

Assim, em 1967, com a adoção de nova Constituição, em 24 de janeiro, não apenas a legislar sobre comunicações nacionais passou a ser competência da União. Também o poder concedente e a exploração dos serviços de telecomunicações, *diretamente ou mediante autorização ou concessão*, passam a ser da competência da União. Menos de um mês depois, como parte de uma ampla reforma administrativa, era criado o Ministério das Comunicações.

Sob o Regime Militar o Brasil passou a contar com um efetivo Sistema Nacional de Telecomunicações e com uma estrutura institucional e regulatória abrangente, embora jamais tenha chegado a existir um monopólio estatal em sentido estrito. Nos primeiros anos de existência da Telebrás, o processo de consolidação avançou com alguma rapidez, mas não foi uma alteração abrupta. Segundo Nogueira: *Existiam então cerca de 1.000 empresas, das quais 222 foram absorvidas (114 em 1973 e 108 em 1974), restando 778 empresas que não representam 5% do total de telefones instalados no País¹⁷⁵.*

Apesar da dispersão, pouco depois de constituída a Telebrás, a telefonia fixa brasileira continuava fortemente concentrada. Em 1972, quando foram constituídas as subsidiárias estaduais, as duas subsidiárias sucessoras da CTB – Telesp e Telerj – operavam cerca de 65% do total de linhas instaladas no país, respectivamente 524 mil e 451 mil, de um total de 1,5 milhão¹⁷⁶.

O fato de que a Companhia Telefônica do Brasil Central (CTBC) tenha permanecido como empresa privada ao longo de toda a fase estatal das telecomunicações brasileiras é, em si, uma prova de que a estatização nunca chegou a ser total e é importante notar que isso não se deveu ao acaso ou a impedimentos legais à estatização. Depois de criado o Ministério das Comunicações e quando tudo se encaminhava para a formação do sistema nacional sob controle estatal, inclusive com a Embratel em plena atividade implantando a rede nacional de longa distância, o Decreto Nº 66.138, de 29 de janeiro de 1970, transferia as concessões outorgadas às Companhias Telefônica do Carmo do Parnaíba, Companhia Telefônica de

¹⁷⁴ Ofício do Diretor Geral do Departamento de Correios e Telégrafos ao Ministro de Viação e Obras Públicas, de 26 de junho de 1963. In: DEPARTAMENTO DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (1963) -

¹⁷⁵ NOGUEIRA (1978). Apud. BRANDÃO, Carlos Antônio (1999).

¹⁷⁶ BRANDÃO, Carlos Antônio (1999).

Franca e Companhia Telefônica Intermunicipal para a Companhia Telefônica Brasil Central com sede em Uberlândia - MG, *para explorar sem privilégio de espécie alguma, os serviços de telefonia público urbano inclusive os serviços intermunicipais explorados pelas mesmas*. E estabelecia um prazo de 25 anos para as concessões. Mais que isso, em 1984, o Decreto Nº 89.395, de 21 de fevereiro, unificava os prazos de concessão da Companhia Telefônica do Brasil Central e Controladas, fixando em 31 de dezembro de 1991, *o termo final de todas as concessões*.

Em 1988, a nova Constituição, pelo artigo 66 das disposições transitórias, manteve em vigor *as concessões de serviços públicos de telecomunicações atualmente em vigor, nos termos da lei*. Assim, quando o prazo previsto no Decreto 89.395 venceu, a Lei Nº 8.367, de 30 de dezembro de 1991, dispoindo sobre *o prazo para concessão para exploração de serviços públicos de telecomunicações, relativo ao art. 66 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*, entrou em vigor com todos os seus 15 artigos vetados pelo presidente Fernando Collor, exceto o *Art. 1º - As concessões de serviços públicos de telecomunicações em vigor em 5 de outubro de 1988, não abrangidos pelo inciso XI do art. 21 da Constituição Federal, são mantidos nos termos do art. 66 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pelo prazo de oito anos, a contar da data da publicação desta lei, que poderá ser prorrogado*. E os dois últimos, que estabeleciam que a lei entrava em vigor na data de sua publicação e que revogava as disposições em contrário¹⁷⁷

Em 1995, quando foi votada a Emenda Constitucional que permitiria a sua privatização, o Sistema Nacional de Telecomunicações brasileiro era composto por uma “holding pura” sem atividades operacionais, a Telebrás, que controlava 26 empresas estaduais, além de uma microregional, de telefonia fixa e a Embratel, operadora de longa distância. O Sistema Telebrás controlava, então, 95% das linhas no país. Os demais 5% estavam divididos entre quatro concessionárias remanescentes da era pré-Telebrás: Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT), estadual, controlada pelo Estado do Rio Grande do Sul (privatizada em junho de 1998), as empresas municipais controladas pelas prefeituras de Londrina (Sercomtel) e de Ribeirão Preto (Ceterb), também privatizadas posteriormente. A quarta era a Companhia Telefônica do Brasil Central (CTBC), única operadora privada remanescente no país, com sede em Uberlândia (MG) e atuação em alguns municípios de Minas Gerais, São Paulo, Goiás e Mato Grosso do Sul. É frequente a confusão, devido à identidade de siglas,

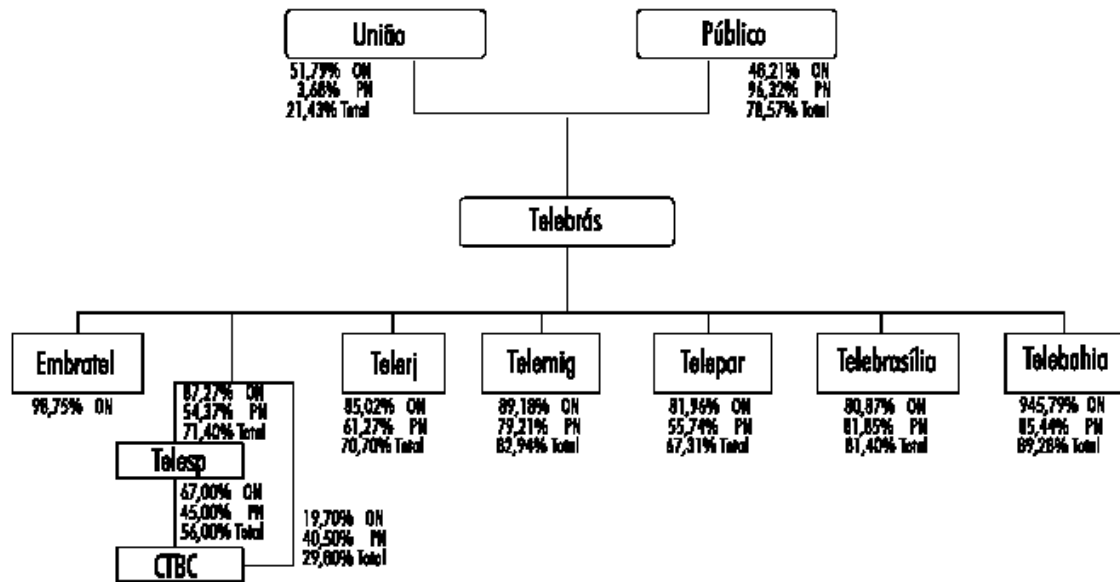
¹⁷⁷ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1970); REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1984 - a); REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988); REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1991).

entre essa empresa privada e a Companhia Telefônica da Borda do Campo (CTBC), com atuação em alguns municípios de São Paulo, controlada pela Telesp, mas com estrutura acionária própria. Ocorre também alguma confusão com a Companhia Telefônica Resistência e Melhoramentos (CTRM), com atuação na região de Pelotas (RS) e como tal um “enclave” na área da CRT, mas integrante do Sistema Telebrás e como identificada acima como a operadora microregional do sistema.

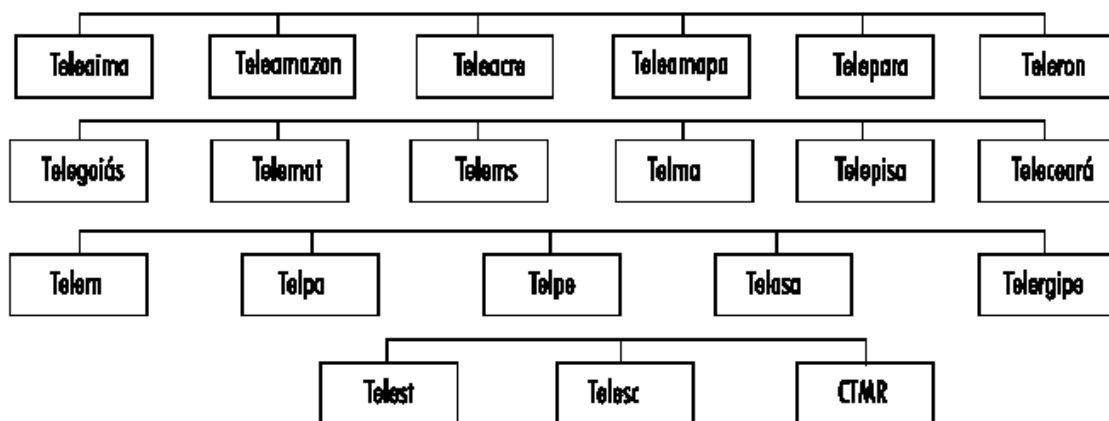
Três anos mais tarde, no momento de seu “canto de cisne”, às vésperas da privatização, com o desmembramento compulsório das operações de telefonia celular, o grupo era formado por 54 operadoras (52 estaduais de telefonia fixa e celular, uma operadora microregional e a Embratel). Quanto à evolução do número de linhas e outros indicadores, ver a seguir.

Diagrama 1

Estrutura da Telebrás pré-privatização e sua participação acionária nas subsidiárias



Empresas não listadas em bolsas



PN = ação preferencial.

ON = ação ordinária (com direito a voto).

Nota: A Embratel não tem ações preferenciais.

A construção do sistema nacional de telecomunicações, particularmente em sua fase inicial, entre o final da década de 1960 e boa parte da década de 1970, coincidiu com um período de grandes transformações tecnológicas no setor e de uma aceleração das atividades no plano internacional. A construção da rede nacional de longa distância e a conexão nacional com os sistemas mundiais de telecomunicações assumiu proporções épicas em certos momentos, conforme relato de Quandt de Oliveira, o mais completo a respeito na bibliografia disponível.¹⁷⁸ Ao se completar a integração dos troncos microondas das regiões Sul, Sudeste e Nordeste com os troncos em tropodifusão¹⁷⁹ das regiões Norte e Centro-Oeste, em 1972, conforme Quandt de Oliveira,

*tenham sido instalados e estavam operando 15 mil quilômetros de canais de microondas e tropodifusão, com o custo de 102 milhões de dólares, atendendo diretamente 62 cidades e tendo 213 repetidoras. Para a efetivação desses serviços foram construídos 537 quilômetros de estradas*¹⁸⁰.

A referência às estradas construídas, e as *Metas Bases para as Ações do Governo*, elaboradas pelo Ministério das Comunicações e reafirmadas em diversas oportunidades a partir de 1971, têm algo que o eventual leitor desta tese reconhecerá como ecos distantes do pensamento de Rondon:

*Onde quer que estivesse, o homem brasileiro se integrasse de fato à Nação. A Nação pudesse proteger o cidadão, o território, as instituições, a lei, a ordem, os costumes e as tradições nacionais*¹⁸¹.

A magnitude do esforço então realizado venceu, além de dificuldades técnicas e a falta de recursos, inclusive humanos, surpreendendo os representantes das empresas líderes do mercado internacional de equipamentos e serviços a ponto dessas empresas utilizarem sua

¹⁷⁸ OLIVEIRA (2006 - a).

¹⁷⁹ Conforme Oliveira: *Tropodifusão é a difusão de ondas eletromagnéticas na troposfera; suas antenas são de grandes dimensões, com áreas de até 700 metros quadrados, e podem ficar afastadas cerca de 300 quilômetros. Não há necessidade de visibilidade entre as antenas [como no caso do sistema por microondas]; em consequência, elas podem ser colocadas próximas a locais habitados, o que dispensa a construção de estradas de acesso. A tropodifusão apresenta como desvantagens: baixa capacidade de tráfego (máximo de 120 canais telefônicos) impossibilidade de transportar televisão e custo unitário por canal muito mais alto do que o da microonda.* OLIVEIRA (2006 - a) p. 46.

¹⁸⁰ OLIVEIRA (2006 - a) p. 50.

¹⁸¹ OLIVEIRA (2006 a) p. 83.

participação no programa brasileiro como *case*¹⁸². Mas nem só de admiração era feita a atitude das grandes empresas de equipamentos de telecomunicações.

*In the early '70s, three major foreign suppliers of phone equipment – Sweden's Ericsson, Japan's NEC, and Germany's Siemens (through Equitel, a local subsidiary) along with some lesser Brazilian companies, in effect eliminated competition by dividing the country into three marketing regions. In a gentlemen's agreement, no company would encroach on another's territory. Telebrás was pivotal in this arrangement because it bought equipment for all the phone companies*¹⁸³.

A constituição do sistema nacional de telecomunicações implicava em padronização dos equipamentos e tanto na operação como na produção dos equipamentos, em enormes ganhos de escala. São fatores que podiam tornar o mercado brasileiro suficientemente grande para viabilizar o desenvolvimento tecnológico e atividades industriais, algo, aliás, vislumbrado nas discussões sobre o assunto desde a década de 1960, em particular a partir da constituição do Contel.

Na década de 1990, ao propor a reestruturação do sistema com a abertura à concorrência e à participação do capital estrangeiro, o então ministro das Comunicações, Sérgio Motta, estava consciente da dimensão tecnológica e industrial de um setor de telecomunicações do porte do brasileiro. Tanto que na Exposição de Motivos que apresentaria ao Presidente da República em 1996 (ver adiante), incluiria entre os objetivos da reforma:

*em um ambiente competitivo, criar oportunidades atraentes de investimento e de desenvolvimento tecnológico e industrial. Nesse objetivo consolidam-se três intenções básicas. A primeira delas associa-se à necessidade de atração de capitais privados através da criação de oportunidades para investimento no setor. A segunda diz respeito à construção de um ambiente que propicie o desenvolvimento da competição justa no mercado e facilite a consolidação de novos participantes. Finalmente, a terceira refere-se à **geração de condições que estimulem a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico e industrial...***¹⁸⁴.

¹⁸² Quandt de Oliveira cita dois exemplos disso: 1) *Lembro-me de ter ouvido o relato do comentário de um líder empresarial do Japão que, em 1967, ao lhe ser exposto o programa da Embratel, disse: "Esse plano é irrealizável nesse prazo, vocês estão loucos..."*. Regressando ao Brasil três anos mais tarde, e tomando conhecimento do andamento das obras na Embratel, em uma conversa informal ele afirmou com simplicidade: *"Vocês são realmente loucos..."*. 2) *Quando foi inaugurado esse tronco [Brasília-Belém], a NEC colocou anúncios nas principais publicações de telecomunicações americanas e européias, destacando a entrada em serviço do maior enlace de microondas do mundo: de Porto Alegre a Belém, com uma extensão correspondente à de Lisboa a Moscou. Destacou ainda que todo o equipamento rádio era de sua fabricação.* OLIVEIRA (2006 - a) p. 50 e 47.

¹⁸³ DUTTA-ROY, A. (1996) p. 38.

¹⁸⁴ MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. (1996) Grifo meu.

Segundo Garcia, durante os debates que cercaram a tramitação da Lei Geral das Telecomunicações, Motta defendia a tese de que a privatização deveria estimular o desenvolvimento tecnológico, a produção de equipamentos e o emprego de mão de obra locais, criticando a atitude da empresa espanhola Telefônica que, após comprar a estatal estadual gaúcha CRT estava substituindo os fornecedores locais por fornecedores da matriz.¹⁸⁵ Esse processo de reorientação da pesquisa e dos fornecedores realmente ocorreu após a privatização, mas escapa ao objetivo desta tese.

3.2.4 - O Sistema Privatizado

O processo de privatização e reforma legal e regulatória, que marcam o início da terceira grande fase histórica das telecomunicações no Brasil – a do restabelecimento do regime privado –, começou cerca de quatro anos antes do leilão do controle acionário das empresas estatais do setor, de forma muito discreta. Em outubro de 1994, Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente da República no 1º turno com 54,3% dos votos. Até então, não pretendia ou mais provavelmente não se atreveu, por uma questão de estratégia política, a propor explicitamente a privatização das telecomunicações (e de outros setores importantes da economia brasileira), tal como seria feito ao final de seu primeiro mandato.

Ao tratar das telecomunicações, seu programa de Governo – *Mãos à Obra, Brasil* – começa com uma apreciação positiva do sistema nacional tal como existia até então:

Nos últimos trinta anos, o Brasil experimentou um importante desenvolvimento no setor das telecomunicações. O país possui 12,5 milhões de terminais telefônicos, a décima primeira rede do mundo. Nos últimos anos, o nível de investimentos vem ocupando a décima posição mundial, alcançando a cifra de US\$ 3 bilhões por ano, com uma expansão anual de 11% da rede Telebrás. A telefonia celular está se expandindo rapidamente. Passou de 30 mil terminais em 1992 para 300 mil em 93, e mais de 600 mil serão instalados em 1994¹⁸⁶.

¹⁸⁵ GARCIA (2004) p. 208.

¹⁸⁶ CARDOSO (1994) p. 52

Em relação ao futuro, Cardoso advertia sobre a importância da tecnologia da informação para o desenvolvimento econômico e social e sugeria em tom professoral a direção das mudanças que poderia promover, se eleito:

O setor das telecomunicações é hoje, sem dúvida, um dos mais atraentes e lucrativos para o investimento privado, em nível internacional. Trata-se de um dos setores líderes da nova onda de expansão econômica, que se formou a partir da chamada terceira revolução industrial. Pode-se contar que não faltarão investidores interessados em expandir esta atividade no mundo, em geral, e num país com as dimensões e o potencial do Brasil, em particular. O problema, que não é só do Brasil, é encontrar a fórmula para a organização institucional do setor de telecomunicações que, ao mesmo tempo em que promova fortemente os investimentos privados, reforce o papel regulador do Estado e reserve ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou do interesse nacional¹⁸⁷.

Apesar das alusões ao cenário internacional, o candidato não chegou a defender a privatização, limitando-se a dizer que seu governo *proporá emenda constitucional visando à flexibilização do monopólio estatal nas telecomunicações*. Havia motivos mais que suficientes para essa prudência, como demonstrou André Garcia em sua tese de mestrado na qual examinou com algum detalhamento a frustrada articulação em favor da privatização dos monopólios estatais com vistas à revisão constitucional de 1993¹⁸⁸.

¹⁸⁷ CARDOSO (1994) p. 53/4 A referência a *segmentos estratégicos do ponto de vista... do interesse nacional* pode ser interpretada, pelo menos parcialmente, como uma alusão a eventuais resistências das Forças Armadas à privatização. À época dos leilões dos blocos de controle das empresas, fontes do governo asseguraram que esse aspecto do *interesse nacional* – especificamente o uso de canais dos satélites Brilsat para fins militares brasileiros estaria assegurado mediante a manutenção pelo Brasil de uma *Golden Share* (“ação de ouro”) na Embratel. No entanto, segundo o jornalista Humberto Medina, da Folha de S. Paulo, “Ao contrário do que havia anunciado em 2004, o governo brasileiro não tem participação na Star One, operadora de satélites da Embratel. Naquela ocasião, o governo informou que teria uma “golden share” (tipo de ação que dá poderes específicos ao seu portador) na empresa. A medida foi anunciada como vitória política com repercussão na segurança nacional, uma vez que haveria mais controle nas comunicações militares feitas por satélites.

As negociações sobre uma volta do governo ao controle dos satélites da Embratel, privatizada em 1998, começaram quando o grupo mexicano Telmex (do empresário Carlos Slim) comprou a empresa da norte-americana MCI, por US\$ 400 milhões, em 2004. A MCI, por sua vez, havia adquirido a Embratel na privatização do sistema Telebrás, em 1998.

A compra da Embratel pela Telmex teria que passar pelo crivo do Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) e da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações). O governo usou a aprovação da venda no Brasil como moeda de troca para a obtenção da ‘golden share’.

A efetivação da ‘golden share’, no entanto, dependia da aprovação do conselho de acionistas da Telmex. Isso, no entanto, era tratado pelo governo como um mero detalhe burocrático. Após quase três anos do anúncio da ‘golden share’, os acionistas não ratificaram o desejo do governo brasileiro.

A Folha questionou os ministérios das Comunicações e da Defesa. Por escrito, o Ministério das Comunicações informou que ‘a golden share não foi formalizada entre as partes’. O Ministério da Defesa confirmou a informação de que a ‘golden share’ não existe.”MEDINA (2007).

¹⁸⁸ GARCIA (2004).

Para que a privatização fosse possível, era preciso alterar a Constituição Federal, o que ocorreu em 15 de agosto de 1995, quando foi aprovada a Emenda Nº 8¹⁸⁹, permitindo ao Governo Federal outorgar concessões para a exploração de serviços de telecomunicações ao setor privado, inclusive estrangeiro. A alteração constitucional, entretanto, não era suficiente. Era necessário ainda alterar dispositivos legais infra-constitucionais, o que ocorreu em 1996, quando foi aprovada a Lei Nº 9.295, permitindo a realização de licitação de concessões de telefonia celular da banda B, e em julho de 1997, quando foi aprovada a Lei Geral das Telecomunicações (Lei Nº 9.472), base regulatória do setor, contendo diretrizes para a privatização do Sistema Telebrás.

Quando a Emenda Constitucional Nº 8 foi apreciada, conforme Novaes,

... a Telebrás, com suas 13 milhões de linhas instaladas, controlava o maior sistema telefônico da América Latina, sendo a 11ª do mundo. O faturamento líquido anual da Telebrás era da ordem de US\$ 7,5 bilhões e a empresa controlava 95% das linhas telefônicas brasileiras. O controle das ações com direito a voto era detido pela União que possuía 52,2% das ações ordinárias e 23% do capital total da Telebrás. Os investidores estrangeiros detinham cerca de 27% do capital total da Telebrás. No momento da privatização, a participação da União caiu para 51,79% do capital ordinário (19,26% do capital total) e 3,68% do capital preferencial (2,17% do capital total), enquanto a participação dos estrangeiros era de aproximadamente 40% do capital total¹⁹⁰.

A privatização do Sistema Nacional de Telecomunicações no contexto das reformas de estado e da situação econômica brasileira é analisada no próximo capítulo. Neste, apenas se descreve suas circunstâncias históricas. Mesmo assim, é importante ressaltar a contradição entre as justificativas para a privatização, baseadas na incapacidade do modelo estatal de atender às demandas da sociedade e o que foi realizado com o objetivo de “preparar” a Telebrás para a sua transferência ao setor privado.

Mesmo defensores da privatização, como o jornalista Ethevaldo Siqueira, reconhecem que o sistema enfrentava dois problemas principais: a defasagem entre oferta e demanda de serviços de telecomunicações e a *redução acelerada da capacidade de investimento* das estatais do setor *fazendo baixar os índices de expansão a níveis absolutamente insuficientes*.

¹⁸⁹ De acordo com o texto de 1988, o artigo 21, “*Compete à União: (...) XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através de rede pública de telecomunicações explorada pela União;*”. Com a redação dada pela Emenda Nº, o inciso passou a ter a seguinte redação: “*XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;*”.

¹⁹⁰ NOVAES (2000) p. 151/2.

Esses dois problemas eram, na verdade, resultado de um procedimento perverso do governo em relação a algumas de suas estatais. Para reduzir os crônicos déficits de caixa do Tesouro Nacional, o governo federal recorre às suas empresas estatais mais rentáveis, enxugando-lhes os superávits, o que reduz drasticamente a capacidade de investimento dessas empresas¹⁹¹.

Esse diagnóstico é verdadeiro e não apenas ao enxugamento dos superávits. Isto é, os governos anteriores à privatização não apenas vinham impedindo os investimentos das estatais como forma de conter os gastos do setor público e recolhendo ao Tesouro os dividendos das empresas, como reduzindo suas receitas, em termos reais ao impedir a recomposição de suas tarifas num cenário de inflação elevada. Ferreira e Malligros, que analisaram os investimentos, as fontes de financiamento e a evolução do setor de infraestrutura no Brasil entre 1950 e 1996, apuraram que a defasagem tarifária em telecomunicações, entre 1981 e 1991, passou de 13,10 a 89,41% – a maior entre os segmentos (Energia Elétrica, Transporte Ferroviário, Telecomunicações e Serviços Portuários) analisados ao longo de todo o período¹⁹². Em consequência, em 1995, ano em que a Emenda Constitucional Nº 8 foi aprovada, os principais indicadores tarifários da Telebrás eram substancialmente inferiores aos internacionais, conforme tabela abaixo, transcrita da participação de Ana Novaes em seminário promovido pelo BNDES em 1999¹⁹³.

Quadro No. 4

Tarifas brasileiras vis-à-vis níveis internacionais – 1995 (*)		
	Telebrás	Nível Internacional
Assinatura residencial (US\$/mês)	0,63	6,0-8,0
Assinatura comercial (US\$/mês)	7,43	12,0-28,0
Pulso (3 minutos, US\$/mês)	0,029	0,10
Interurbano (US\$/1 minuto)	0,26	0,20-0,50
Internacional para Estados Unidos (US\$/1 minuto)	1,94	1,12

(*) A taxa de câmbio ao final de 1995 era de R\$ 0,97/US\$. Inclui o ICMS (VAT para as tarifas internacionais)

Fonte: Telebrás e ITU. Apud. Novaes (2000)

¹⁹¹ SIQUEIRA (2002) P. 215/6. As restrições atingiram grandes proporções na década de 1980. Apenas como exemplo: em 1980, a Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), criada no ano anterior como órgão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, determinou um corte dos investimentos das estatais de US\$ 16,01 bilhões para US\$ 10,92 bilhões. No ano seguinte, o Decreto-Lei Nº 1.859 extinguiu a partir do ano seguinte, o Fundo Nacional de Desenvolvimento, transferindo seus recursos para o Tesouro Nacional. GORDINHO (1997) p. 76.

¹⁹² FERREIRA e MALLIAGROS (1999)

¹⁹³ NOVAES, (2000) p. 154.

Entre o início do governo Fernando Henrique Cardoso e o leilão de privatização as estatais do setor foram “preparadas” para a venda por meio de uma série de medidas que as tornassem mais atrativas aos potenciais compradores. Entre essas medidas estavam a recuperação das tarifas e a eliminação dos subsídios cruzados¹⁹⁴, a redução do quadro de funcionários e investimentos em níveis só comparáveis à fase inicial da do sistema estatal, mais de 20 anos antes. No que diz respeito às tarifas, o resultado dessas medidas está sintetizado no quadro abaixo no qual as tarifas brasileiras são comparadas com as vigentes em países em que as telecomunicações sempre foram privadas (EUA) ou haviam sido privatizadas anteriormente.

Quadro No. 5

Nova estrutura tarifária brasileira e comparação internacional								
(US\$)								
	Brasil (a)					Argentina	Chile	Estados Unidos
	Julho 1994 (A)	Novembro 1995 (B)	Mai 1997 (b) (C)	Variação (%) (B/A)	Variação % (C/B)			
Taxa de instalação	n.d.	n.d.	43,10	n.d.	n.d.	250,00	183,00	50,00
Serviço local								
Assinatura residencial	0,63	3,86	11,91	513	209	12,75	19,48	12,50
Assinatura comercial	7,45	13,45	17,87	80	33	36,16	19,48	17,31
Chamada local de 3 minutos (horário de pico)	0,03	0,05	0,07	79	34	0,09	0,04	0,08
Serviço de longa distância doméstico (1 minuto)	0,26	0,31	0,21	22	-34	0,28	0,21	0,23
Serviço de longa distância internacional (1 minuto)	2,61	1,78	0,93	-32	-48	1,40	1,35	0,69
Serviço móvel celular (1 minuto local)	0,34	0,38	0,32	12	-16	n.d.	n.d.	n.d.

(a) A queda das tarifas internacionais de 32% ao final de 1995 deveu-se à redução da taxa de ICMS sobre o serviço internacional, e não a uma redução tarifária. Para o Brasil, a chamada de longa distância é de São Paulo para o Rio de Janeiro; para a Argentina, a distância é de 110 km a 240 km; para o Chile e os Estados Unidos, é a tarifa média. Todas as tarifas de longa distância são par o horário de pico

(b) Tarifa vigente no momento da privatização (julho de 1998).

Fonte: Telesp e Telebrás para o Brasil; Caspian Securities e Dresdner Kleinwort Benson Resarch para os demais países. Apud. NOVAES (2000)

Os dados sobre investimentos indicavam que o sistema nacional de telecomunicações passava por uma expansão extraordinária. Conforme a publicação do Ministério das Relações Exteriores, Brasil: Conjuntura Econômica – 1998.

¹⁹⁴ A justificativa para a eliminação dos subsídios cruzados, que em linhas gerais faziam com que as ligações de longa distância subsidiassem as locais, era de que isso seria incompatível com o regime de concorrência que seria implantado com o fim do monopólio.

*Historicamente, os investimentos da TELEBRÁS se situavam em valores inferiores a US\$ 3,5 bilhões anuais. Em 1996, ficaram em torno de 6,8 bilhões, atingindo em 1997, um novo recorde com o volume de R\$ 7,6 bilhões, aplicados em programas de modernização e ampliação da planta de telecomunicações*¹⁹⁵.

É importante notar que além de atingirem níveis recordes, os investimentos eram feitos por um grupo de empresas altamente capitalizado, já que ao contrário do que ocorrera no passado, apenas em pequena parcela a fonte dos recursos eram o autofinanciamento e provenientes de operações de crédito. Conforme Wohlers, em 1997, os investimentos foram de R\$ 7 bilhões, dos quais 76,9% provenientes de recursos próprios, 18,5 de autofinanciamento e apenas 4,6% de empréstimos e financiamentos. Além disso, desde 1991,

¹⁹⁵ Conforme o documento do Ministério das Relações Exteriores, o “*substancial aumento de recursos viabilizou uma série de importantes realizações pelas empresas do Sistema TELEBRÁS, dentre as quais merecem ser citadas:*”

- *Rede Inteligente – Implantou-se em 1996 os primeiros PAS/PI (Ponto de Acesso ao Serviço Periférico Inteligente), PCS (Ponto de Controle do Serviço) e PO (Posição de Operadora) da sua Rede Inteligente, que foi ativada comercialmente com abrangência nacional, inicialmente com o serviço 0800 avançado.*
- *Em 1997 foi contratado, em parceria com operadores de serviços internacionais de diversos países, o fornecimento do Cabo Submarino em Fibra Óptica – ATLANTIS II. O ATLANTIS II conta com seis pontos de conexão, sendo dois na América do Sul (Las Toninas/Argentina e Fortaleza/Brasil), dois na África (Praia/República de Cabo Verde e Dacar/Senegal) e dois na Europa (El Medano/Ilhas Canárias e Lisboa/Portugal), perfazendo uma extensão total de 12.000 quilômetros. O sistema deverá estar plenamente operacional em 1999.*
- *Foram instalados 2,1 milhões de Terminais Telefônicos Fixos em 1997, e colocados em serviço 1,9 milhão fazendo com que a planta atingisse um total de 17,0 milhões de Terminais Fixos e 15,4 milhões de Terminais em Serviço, respectivamente, elevando a Densidade Telefônica para 11,5 Terminais Fixos por 100 Habitantes em sua área de concessão.*
- *Foram colocados em serviço 1,6 milhões de novos Acessos Telefônicos Móveis Celulares, atingindo 4,0 milhões ao final de 1997.*
- *Em 1997, o Sistema Telebrás atingiu o número de 3.289 Estações de Rádio Base (ERBs) utilizadas pelo serviço de telefonia celular, que em comparação às 349 do ano de 1994, teve um incremento de 842%.*
- *Foram incorporados à planta em serviço, 78 mil novos Telefones de uso Público correspondendo a 19,2% a mais do que em 1996, totalizando 848 mil aparelhos. A busca da modernização e de maior qualidade tem provocado a substituição gradativa dos Telefones Públicos a Ficha por Telefones a Cartão Indutivo, favorecendo o aumento de tráfego e o crescimento das receitas. Em 1996, o número de Telefones Públicos em Serviço a Cartão Indutivo era de 173,6 e em 1997, 320,3 mil.*
- *O número de localidades Atendidas por serviços de telecomunicações em 1997 atingiu 22.019 Localidades, representando um ganho de 1.459 novas localidades, com um acréscimo de 7,1% em relação a 1996.*
- *Importante parcela dos recursos foram aplicados no segmento de Comunicação de Dados, seguindo a tendência mundial de crescimento do setor. Esse aumento tem relação direta com a interligação das redes existentes no Sistema, com a consolidação dos serviços comutados de alta velocidade e com a popularização de novas aplicações, como Internet, serviços de “home-banking” e entretenimento.*
- *O País encerrou 1997 com um total de 39,7 mil quilômetros de Cabos Ópticos instalados, 37% a mais do que no ano anterior e com 1,1 milhão de quilômetros de Fibras Ópticas, aumento de 47% em relação a 1996.*
- *O Programa de substituição das centrais analógicas por equipamentos digitais de última geração tem conseguido avanços consideráveis. Em 1997, o Sistema TELEBRÁS chegou a 69% de digitalização em sua planta urbana de telefonia. Nos sistemas de longa distância, os números são ainda maiores, apontando para um cenário de 100% de digitalização até o final de 1998.”* MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1998) p. 30/1.

o Sistema Telebrás não recebia aportes de recursos fiscais.¹⁹⁶ Apesar desses dados, a conclusão de Wohlers era favorável à privatização¹⁹⁷.

Em 16 de julho de 1997, foi sancionada a Lei Nº 9.472, mais conhecida como Lei Geral das Telecomunicações, cuja ementa, sem se referir à privatização, limitava-se a indicar que dispunha *sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995*¹⁹⁸. A palavra privatização não é empregada e somente em seu “Livro V”, o termo *desestatização* aparece, seguido do artigo 186 (segundo o qual *A reestruturação e a desestatização das empresas federais de telecomunicações têm como objetivo conduzir ao cumprimento dos deveres do art. 2º desta Lei*)¹⁹⁹ e do Art. 187, que estabelece *Fica o Poder Executivo autorizado a promover a reestruturação e a desestatização das seguintes empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União, e supervisionadas pelo Ministério das Comunicações: Os incisos seguintes listam as empresas, começando pela Telebrás e pela Embratel.*²⁰⁰

Como salienta Garcia, quando o Governo Federal enviou ao Congresso o projeto-de-lei que resultaria na Lei 9.472, já tramitava na Câmara dos Deputados um projeto de regulamentação das telecomunicações que previa a criação de um órgão regulador, o Conselho Federal de Telecomunicações e permitia a participação estrangeira em empresas de

¹⁹⁶ WOHLERS (2003) p. 51.

¹⁹⁷ A conclusão do trabalho de Wohlers publicado pela CEPAL era que *“as expressivas privatizações das telecomunicações e do setor elétrico colocam o programa de privatização do país, para 1998, especialmente na área de infra-estrutura, como o maior em âmbito internacional, devendo atrair grande fluxo de capital externo, única forma de viabilizar as vendas. Afora os objetivos vinculados à reforma e modernização do Estado, ao saneamento das finanças públicas e aos ganhos de produtividade técnica e gerencial, do ponto de vista da conjuntura econômica, o bom desempenho financeiro das privatizações será muito importante para garantir a entrada de recursos externos que deverão melhorar as condições de fechamento do balanço de pagamentos. Além desse aspecto, não deve ser desconsiderado que 1998 é um ano eleitoral, e dessa forma, o resultado da privatização é também significativo como fonte geradora de recursos para investimentos e despesas em geral.”* WOHLERS (2003) p. 77/8.

¹⁹⁸ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1997)

¹⁹⁹ “Art. 2º O Poder Público tem o dever de:

I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;

II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;

III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;

IV - fortalecer o papel regulador do Estado;

V - criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo;

VI - criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.” REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1997)

²⁰⁰ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1997)

até 20% do capital total e votante e regulamentava o serviço móvel (celular).²⁰¹ A exposição de motivos ao projeto-de-lei do ministro das Comunicações, Sérgio Motta, dirigida ao presidente da República, não indicava percentual máximo para a participação estrangeira, limitando-se a prever a possibilidade de sua adoção:

*... estabelecer limites à participação estrangeira no capital de prestadora de serviço de telecomunicações. Esses limites poderão ser definidos por modalidade de serviço, ser adotados em casos específicos, na base da reciprocidade, ou mesmo não existir, dependendo do interesse nacional. A previsão legal dessa faculdade dá ao Governo a flexibilidade necessária à gestão do assunto,*²⁰².

Ao longo da exposição, fica claro que o ministro, ao deixar a questão do limite à participação estrangeira em aberto, tinha em mente, entre outras coisas a perspectiva de que o assunto fosse um dos itens que o Brasil usaria como trunfo nas negociações que em breve se realizariam, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre a liberalização dos serviços de telecomunicações (ver capítulo 2). No entanto, o texto encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso fixava o limite à participação estrangeira em 49% (pouco menos, portanto que o percentual que permitiria a desnacionalização do controle das empresas) Durante as negociações com o Congresso, o ministro insistiu no percentual constante do projeto, enfrentando a resistência de parlamentares dos partidos situados à direita do governo, embora o apoiassem (PDS e PFL)²⁰³, contrários a qualquer limitação, que até último momento insistiram em apresentar emendas nesse sentido.

O projeto tramitou rapidamente, tanto que a exposição de Motivos é de 10 de dezembro de 1996 e a Lei Geral das Telecomunicações foi sancionada em 16 de julho de 1997. No texto sancionado, o percentual desaparecera, dando lugar ao parágrafo único do artigo 18, segundo o qual:

*O Poder Executivo, levando em conta os interesses do País no contexto de suas relações com os demais países, poderá estabelecer limites à participação estrangeira no capital de prestadora de serviços de telecomunicações*²⁰⁴.

O ministro Motta, que representava a ala esquerda de seu partido, o PSDB, e no governo compunha com o grupo então identificado como “os desenvolvimentistas” em

²⁰¹ GARCIA (2004) p. 204.

²⁰² MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1996). Comentário ao artigo 17 sobre competências do Poder Executivo para estabelecer e rever as políticas governamentais para o setor, item “d”. p 39.

²⁰³ Entre os mais insistentes estavam o deputado Roberto Campos (PDS) e o senador Hugo Napoleão (PFL). GARCIA (2004).

²⁰⁴ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1997).

permanente confronto com os “monetaristas” que compunham a maior parte da área econômica do governo, tinha um estilo pessoal combativo e debochado. Na época da aprovação da Lei Geral, divergia publicamente do ministro da Fazenda, Pedro Malan, quanto ao destino que seria dado aos recursos que seriam obtidos com a privatização das telecomunicações, enfrentava críticas da imprensa (em geral mais próxima da equipe econômica) e colecionava atritos no próprio partido a ponto de se afastar da direção do PSDB, embora por sua relação pessoal com o presidente fosse considerado “intocável” como ministro.

Com uma saúde precária, Motta enfrentava problemas pulmonares crônicos desde uma pneumonia contraída durante a campanha para as eleições municipais de 1996. Em 07 de abril de 1998, ele voltou a ser internado em São Paulo, no dia 13 foi substituído interinamente no Ministério por Juarez Quadros Nascimento e faleceu logo depois, no dia 19.²⁰⁵ No final de abril, era nomeado para o Ministério o economista Luiz Carlos Mendonça de Barros, até então presidente do BNDES²⁰⁶. Em maio e em junho, dois decretos - Decreto Nº 2.591, de 15 de Maio de 1998 e Decreto Nº 2.617, de 5 de Junho de 1998 –, com ementa idêntica *Dispõe sobre a composição do capital de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações* e textos com significados diferentes embora próximos na forma, regulariam a questão que tanta polêmica causara na tramitação da Lei 9.472. O último dos decretos, em vigor até hoje diz no principal de seus quatro artigos:

*As concessões, permissões e autorizações para exploração de serviços de telecomunicações de interesse coletivo poderão ser outorgadas ou expedidas somente a empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, em que a maioria das cotas ou ações com direito a voto pertença a pessoas naturais residentes no Brasil ou a empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País*²⁰⁷.

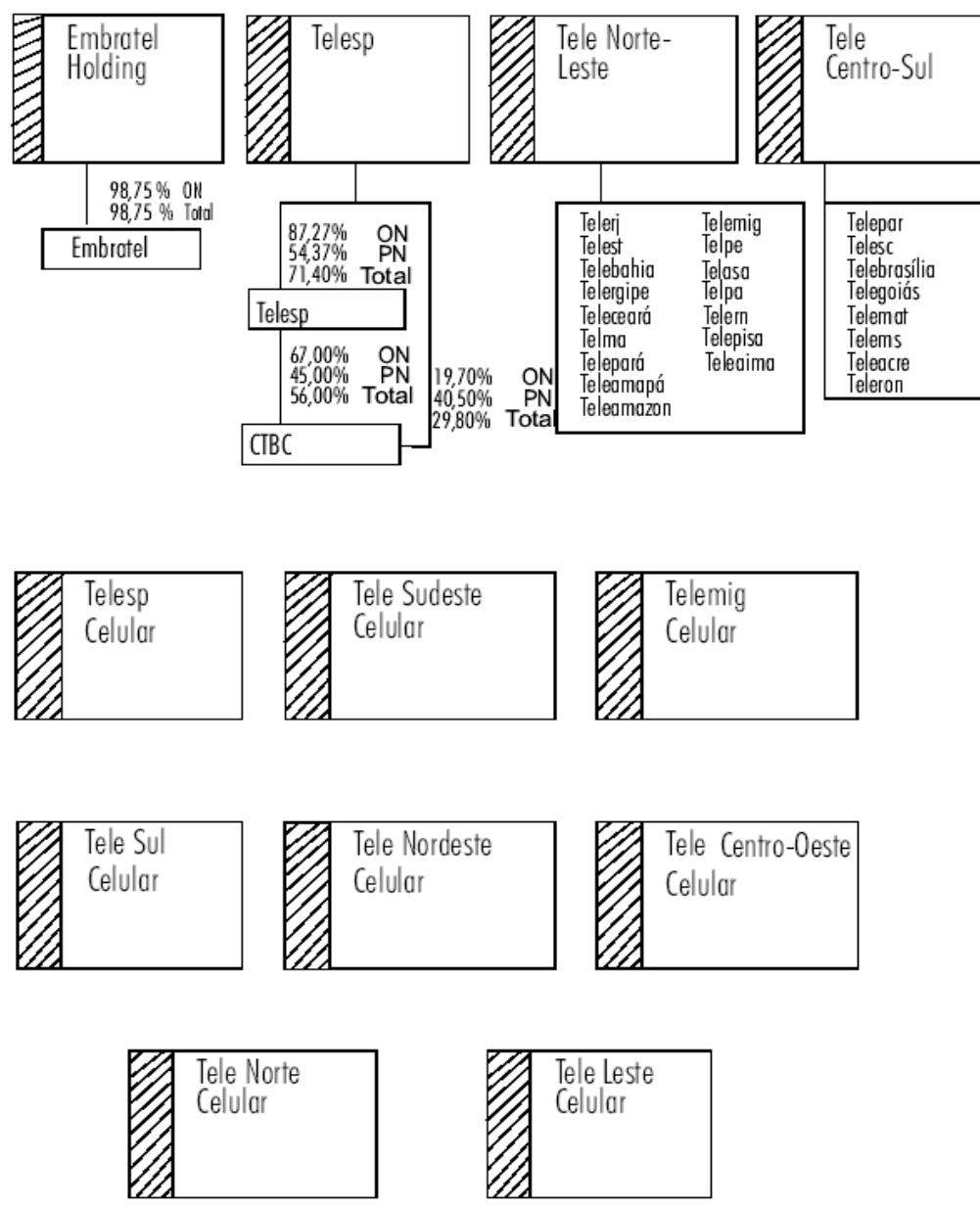
Por decreto, fixava-se, pelo menos temporariamente, que não haveria limite à participação estrangeira no capital das empresas de telecomunicações, que seriam privatizadas dias depois. Para a privatização, o Sistema Telebrás foi reestruturado com suas subsidiárias reagrupadas em subholdings tal como indica o diagrama a seguir.

²⁰⁵ Um relato detalhado da trajetória pessoal de Sérgio Motta, em particular sua passagem pelo governo Fernando Henrique Cardoso como ministro das Comunicações está disponível em: PRATA, BEIRÃO e TOMIOKA (1999).

²⁰⁶ Mendonça de Barros deixaria o cargo no final do ano, devido a divulgações de gravações telefônicas na qual interferia na formação dos consórcios que disputariam a privatização as empresas de telecomunicações.

²⁰⁷ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1998)

Diagrama 2
Modelo de cisão em 12 empresas da Telebrás para privatização



▨ Participação no capital total da controladora = 19,8%.
 □ Participação no capital total público = 81,2%.

Fonte: Novaes (2000)

O Leilão de privatização das empresas operadoras do Sistema estatal de telecomunicações ocorreu no dia 29 de julho de 1998, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Foi o maior leilão de privatização da história do capitalismo, como nota Brandão, embora todo o processo necessário à sua realização, desde a emenda constitucional que o tornava possível tivesse levado menos de três anos. Durou menos de seis horas e as empresas estrangeiras ficaram com 32,2% do mercado de telefonia fixa e 79,4% da telefonia móvel (celular). Os resultados financeiros são sintetizados no quadro abaixo²⁰⁸.

Quadro No. 6 Resultado das privatizações e leilões de concessões de telecomunicações

US\$ milhões

Empresa	Resultado dos Leilões	Dívidas Transferidas	Resultado Geral
1. Empresas Federais:	19.237	2.125	21.362
- Telefonia Fixa e Serviços de Longa Distância	11.970	2.125	14.095
Telefonia Celular Banda A	6.974	-	6.974
-Oferta Empregados	293	-	293
2. Concessões:	9.813	-	9.813
- Telefonia Celular Banda B	7.613	-	7.613
- Telefonia Celular - Banda D	1.334	-	1.334
- Telefonia Celular - Banda D (sobras)	18	-	18
- Telefonia Celular - Banda E	482	-	482
- Telefonia Celular - Banda E (sobras)	238	-	238
- Empresas Espelho	128	-	128
Total	29.050	2.125	31.175

Fonte: BNDES (2002)

²⁰⁸ BRANDÃO (1999) e NOVAES (2000).

3.3 - AS TELECOMUNICAÇÕES NA ARGENTINA

3.3.1 - Das Origens à Telefonia

3.3.1.1 - *A Telegrafia chega do Exterior*

A história das telecomunicações na Argentina começa após a derrota de Napoleão na Europa, quando um veterano daquelas guerras, o ex-oficial prussiano Eduardo Kannitz, Barão de Holmberg, depois de participar das lutas pela independência da Argentina sob o comando de Manuel Belgrano, propôs ao Ayuntamiento de Buenos Aires um *Plan de un telégrafo para la comunicación de los pueblos interiores* conforme Reggini²⁰⁹.

Holmberg conhecia o sistema óptico idealizado por Chappe, que funcionou na França até meados do século XIX, mas considerava o custo de construção das torres excessivo. Em vez disso, sugeriu um sistema de bandeiras coloridas que seriam substituídas por globos iluminados, à noite. Outro sistema óptico foi idealizado em 1817 pelo inglês Santiago Spencer Wilde²¹⁰. Nenhuma das duas iniciativas chegou a ser implantada e o telégrafo só chegaria ao Prata décadas mais tarde, já como telégrafo elétrico.

Em 13 de outubro de 1855, o francês Adolphe Bertonnet, radicado em Montevideú, fez uma demonstração do funcionamento do telégrafo elétrico em Buenos Aires, na presença de autoridades locais, fato registrado pelo jornal *El Nacional*, que entre seus colaboradores contava com o futuro presidente Domingos Faustino Sarmiento, um insistente defensor da implantação das ferrovias e da telegrafia na Argentina, desde que teve contato com essas tecnologias em viagem que fez à Europa e aos Estados Unidos, em 1847.

Apesar do sucesso da demonstração oficial e das exibições públicas que se seguiram²¹¹, o empreendedor não conseguiu viabilizar sua proposta de implantar uma linha para o governo provincial, assim como outras propostas dirigidas às províncias interioranas foram recusadas, nos anos seguintes – à época, como se verá no capítulo seguinte, a Argentina vivia um conflito entre a Província de Buenos Aires e uma confederação de províncias interioranas. Bertonnet

²⁰⁹ REGGINI (1997) p. 78.

²¹⁰ REGGINI (1997) p. 80.

²¹¹ REGGINI (1997) p. 89.

voltou à carga quando a primeira ferrovia nacional, a *Ferrocarriles del Oeste (FCO)*, foi inaugurada, em 1857, mas igualmente sem sucesso²¹².

No mesmo ano, Jacinto Febres de Rovira propôs à Confederação Argentina – formada por várias províncias interioranas, com sede em Paraná – a construção de uma linha telegráfica ligando Paraná a Santa Fé e daí a Rosário, Córdoba, Tucumán e Mendoza e outra linha ligando Paraná ao Uruguai. A idéia tampouco prosperou.

O fracasso das tentativas de implantação do telégrafo elétrico nesse momento não significava que os líderes argentinos desconhecêssem a importância da melhoria nas comunicações para o desenvolvimento econômico²¹³. As prioridades é que eram outras. Desde a independência havia o problema da disputa que opunha a Cidade e a Província de Buenos Aires à Confederação Argentina, formada pelas províncias interioranas, que só seria superado com a constituição de um Estado Nacional alguns anos mais tarde, em 1862 – em 1861, a província de Buenos Aires foi reincorporada à União e no ano seguinte Bartolomé Mitre foi eleito como presidente do país unificado.²¹⁴ Além disso, havia a questão da ocupação territorial ao sul, formalmente parte da Argentina, mas em grande parte área deserta ou habitada por índios. Por décadas, o governo de Buenos Aires empenhou-se na ampliação a fronteira, mediante o combate sistemático aos índios e incentivando os fazendeiros a incorporar as terras da região do Pampa, como indica Ferrer:

Os investimentos em infra-estrutura – especialmente estradas – foram insignificantes durante todo o período [meados do século XIX]. Os investimentos realizados neste campo pelo setor privado se limitaram ao âmbito da fazenda e o setor público dirigiu sua poupança aos gastos necessários para assegurar a expansão da fronteira e à luta contra o índio²¹⁵.

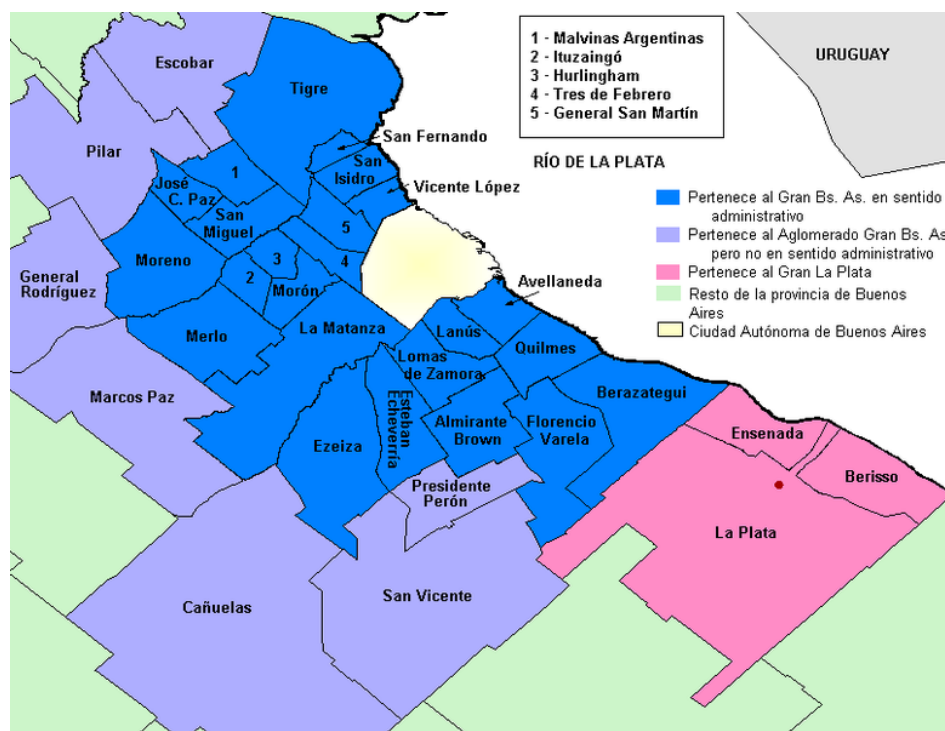
²¹² Origem da atual Ferrovia Sarmiento, a FCO, inicialmente com apenas 10 km de extensão, ligando o local onde posteriormente foi construído o Teatro Colón ao atual bairro Floresta, na Cidade de Buenos Aires, foi “A grande empresa Argentina”, uma das primeiras empresas constituídas como Sociedade Anônima no país. Construída a partir de uma concessão do governo provincial a capitalistas locais em 1854, foi inaugurada em agosto de 1857. Ampliada em etapas nos anos seguintes, foi estatizada pelo governo provincial em 1º de janeiro de 1863. SCHVARZER e GÓMEZ (s.d.).

²¹³ REGGINI (1997) p. 23/4 e 86. Conforme o mesmo autor, ainda em 1854, Sarmiento editara no Chile, uma versão condensada da “*Exposition et histoire des principales découvertes scientifiques modernes*”, publicada em quatro volumes pelo francês Guillaume-Louis Figuier, na qual fazia detalhada descrição do funcionamento do telégrafo. Sarmiento também era influenciado por seu amigo Manuel Montt (presidente do Chile de 1851 a 1861, em cujo governo o país passou por um desenvolvimento acelerado que incluiu a introdução de importantes inovações, entre as quais ferrovias e telégrafo elétrico).

²¹⁴ FERRER (2006) p. 96.

²¹⁵ FERRER (2006) p 51. Conforme o mesmo autor, esse processo significou uma apropriação territorial privada, na Província de Buenos Aires, de 12 milhões de ha. p. 49.

Em conseqüência, a primeira linha telegráfica a funcionar no país, com 21 km de fios, foi instalada paralelamente à *Ferrocarriles del Oeste*, quando esta foi ampliada de Merlo a Moreno, dois distritos da Província de Buenos Aires, distantes respectivamente 32 e 37 km em relação à capital, inaugurada em 11 de abril de 1860²¹⁶.



Mapa No. 4: Mapa atual com distritos da Grande Buenos Aires
http://es.wikipedia.org/wiki/Imagen:Gran_buenos_aires.png

No momento em que se inaugurava a primeira linha telegráfica argentina, a ocupação e a propriedade jurídica das melhores terras na Província de Buenos Aires já estavam consumadas e a economia do país se inseria “decididamente na economia mundial e começou a etapa da economia primária exportadora”, conforme Ferrer²¹⁷. Ainda levaria alguns anos, contudo, para que ferrovias e linhas telegráficas se expandissem rapidamente.

Ainda na década de 1860, surgiram disputas entre empreendedores com o objetivo de obter o apoio governamental para a construção de uma linha telegráfica ligando Buenos Aires a Montevideú, o que acabou ocorrendo em 30 de novembro de 1866, com um cabo submarino sob o Rio da Prata, entre as localidades de Punta Lara (AR) e Colonia (UR), de onde seguia até a capital uruguaia por um cabo terrestre de 160 km²¹⁸. Isso foi realizado pela *The River*

²¹⁶ REGGINI (1997) p. 96. Segundo BERTHOLD, uma linha de caráter experimental de seis milhas funcionou paralelamente à ferrovia a partir de 30 de agosto de 1857.

²¹⁷ FERRER (2006) p 49.

²¹⁸ REGGINI (1997) p. 98.

Plate Telegraph Company, uma empresa constituída pelos ingleses John Proudfoot e por Matthew Gray, que em 10 de dezembro de 1864 obtiveram uma concessão por 15 anos²¹⁹. Ou seja, como notou Berthold, a Argentina é um caso singular de país que teve comunicação por cabo com o exterior praticamente antes de ter telegrafia terrestre²²⁰.

Nem a necessidade de comunicações militares em decorrência da eclosão da Guerra do Paraguai motivou o governo de Buenos Aires a construir linhas telegráficas ligando a região conflagrada à capital, como tratou de fazer o Brasil e mesmo o Paraguai, que já contava com uma linha telegráfica entre Asunción e Paso de la Patria, quando se iniciaram os combates, em 1865²²¹. Em conseqüência, em 1868, quando Sarmiento assumiu a presidência da Argentina, as únicas linhas em operação ainda eram a que ligava a cidade de Buenos Aires a Moreno e o cabo entre a mesma capital e Montevidéo²²².

Sob a presidência de Sarmiento, ainda durante a Guerra do Paraguai, a telegrafia argentina começaria a se expandir rapidamente. Em maio de 1869, foi inaugurada a linha entre Buenos Aires e Rosario e em outubro era criada a *Inspección General de Telégrafos*, com a função de administrar os serviços telegráficos nacionais. Berthold indica 1868 como o ano da construção da linha Buenos Aires – Rosário, mas entende que 1869 assinala o início da telegrafia argentina apoiando-se num documento do Ministério do Interior datado de 1878, segundo o qual...

*Cuando en 1869 se firmaron los primeros contratos para el establecimiento del telégrafo nacional, nada creía en la realización de este hecho que hoy he pasado ya a ser un incidente ordinario de la vida de este pueblo*²²³.

No ano seguinte (1870), o país já contava com 836 milhas de linhas em operação e 1.000 em construção²²⁴. Em 1871, as linhas já eram identificadas formalmente como uma “rede”²²⁵ cuja extensão aumentara cerca de 50% em dois anos:

²¹⁹ BERTHOLD (1921) p. 3. Proudfoot era um engenheiro de Glasgow e o cabo tinha 24 milhas de comprimento. A empresa foi constituída em 1865 com um capital de £ 40 mil e sede na Escócia. O serviço teria iniciado em 1 de dezembro de 1866. Seu gerente na região era John Oldham, mais tarde condecorado com a Ordem da Rosa pelo Imperador D. Pedro II, por seu pioneirismo na introdução da telegrafia no Prata. CABLE & WIRELESS A HISTORY (s.d.) RIVER PLATE TELEGRAPH COMPANY.

²²⁰ BERTHOLD (1921) p. 3.

²²¹ REGGINI (1997) p. 106. Conforme esse autor, a primeira linha telegráfica da América Latina foi instalada por Guillermo Wheelwright, em Valparaíso, no Chile, em 23 de abril de 1853. p. 107.

²²² REGGINI (1997) p. 112.

²²³ BERTHOLD (1921) p. 5.

²²⁴ REGGINI (1997) p. 112/3.

²²⁵ De acordo com REGGINI, em sua mensagem anual ao Congresso, de julho de 1871, Sarmiento informava que *La red de telégrafos nacionales encierra ya una extensión considerable del país partiendo de esta ciudad (Buenos Aires) y llegando por el norte a Córdoba, por el oeste al Río Cuarto y por el este al Paraná. Dentro de unos días estaremos al habla con Santiago del Estero, San Luis y Corrientes y unos meses después con Chile y*

Existen 1.228 millas de hilo telegráfico que presta ya sus servicios al país y 2.630 millas más estarán terminadas el año próximo. El sistema telegráfico no estará sin embargo completo hasta que no se haya unido un extremo de las líneas argentinas, a la que bajara del Brasil para establecer la comunicación con Europa. No avanzo mis creencias exageradas al decir que no pasará un año más sin que esto se realice²²⁶.

Internamente, a telegrafia também se ampliava rapidamente, chegando a Catamarca, a Salta e a La Rioja e ligando Córdoba a Jujuy²²⁷. Além disso, o governo adotou uma medida importante para que o telégrafo cumprisse o objetivo oficial de contribuir para a integração nacional: substituir – desde 1º de janeiro de 1872 – o sistema de tarifação proporcional à distância por uma tarifa única nacional subsidiada²²⁸. O crescimento do tráfego efetivamente acompanhou a ampliação da rede²²⁹. Ao se iniciar 1873, a Argentina contava com 4.000 milhas de linhas telegrafias internas, em sua maioria estatais (enquanto os enlaces internacionais eram deixados à iniciativa privada estrangeira):

Casi todas las potencias continentales de Europa hicieron del telégrafo un ramo de la administración pública... El Gobierno ha rechazado, siguiendo estos antecedentes, nuevas solicitudes de concesiones de líneas de telégrafos en las Provincias, temeroso de crear intereses contra su posible rescate para la unificación de las redes telegráficas, y para evitar que con propósitos de lucro, recarguen de costos innecesarios al público²³⁰.

As principais cidades do país estavam ligadas por telégrafo desde 1873. Em consequência, quando Sarmiento passou a presidência a seu sucessor, Nicolás Avellaneda, em 12 de outubro de 1874, a quilometragem de linhas havia praticamente parado de crescer. Entre 1874 e 1880, as ferrovias tiveram sua extensão quase duplicada, passando de 1.331 km para 2.516, com a estatal Ferrocarriles Argentinos controlando pouco menos da metade (1.241 km, contra 1.275 de ferrovias controladas por capitais ingleses)²³¹, Conforme Berthold, um documento do Ministério do Interior relativo a 1874, fornecia as primeiras estatísticas sobre

los extremos de la República. Me es grato decir con este motivo, que los empleados en todas las líneas telegráficas son jóvenes hijos del país, formados en la escuela establecida por el Ministerio del Interior, y que todos llenan satisfactoriamente sus funciones. p. 120/1.

²²⁶ REGGINI (1997) p. 121

²²⁷ REGGINI (1997) p. 121. Um quadro detalhando as linhas principais, suas datas de inauguração e comprimento estão em BERTHOLD (1921) p. 5.

²²⁸ REGGINI (1997) p. 122. Conforme o mesmo autor, o serviço telegráfico doméstico estava subordinado ao Ministério do Interior por meio do qual se subsidiava as operações. p. 125

²²⁹ *em 1870 se enviaron seis mil cuatrocientos cuarente telegramas por líneas que recorrian 129 millas; em 1873, ciento setenta mil setenta y nueve por 2618 millas; que funcionan hoy.* Sarmiento. Apud. REGGINI p. 125

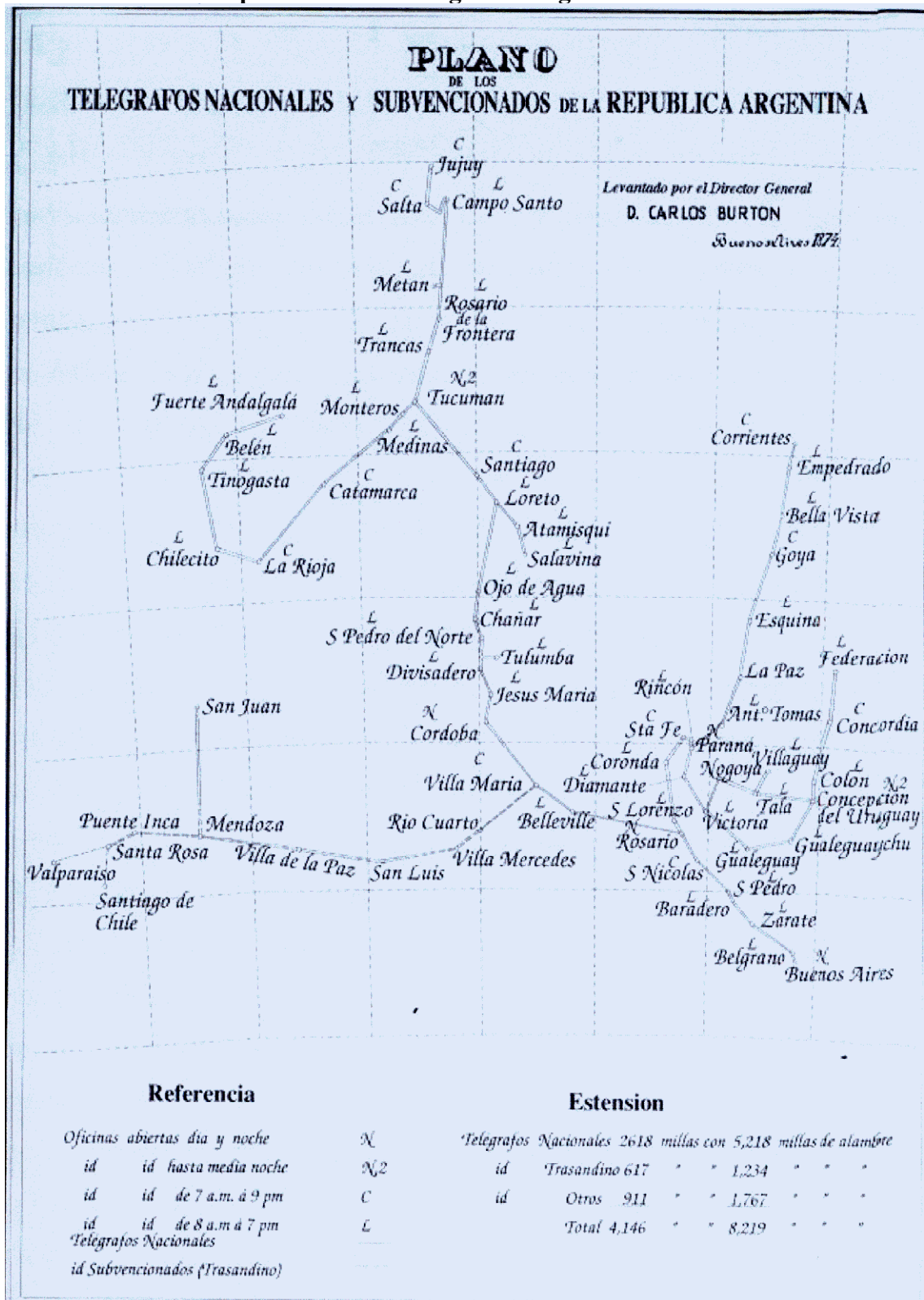
²³⁰ Mensagem anual de Sarmiento de 02/05/1873. Apud. REGGINI (1997) p. 123/4.

²³¹ SABSAY (2003) p. 111.

tráfego telegráfico pelas linhas nacionais: 1870 (6.640 telegramas), 1871 (61.429 telegramas), 1872 (181.773 telegramas) e 1873 (170.823 telegramas) e indicava uma extensão total das linhas de 4.146 km e 58 agências.²³² Embora nem Ruggini, nem Berthold o mencionem, sintomaticamente toda essa rede (ver mapa) está situada ao norte do paralelo que passa por Buenos Aires.

²³² BERTHOLD (1921) p. 7.

Mapa No. 5: Rede telegráfica argentina em 1874



Fonte: GALVÁN MORENO, C. Domingo Faustino Sarmiento. Revista de Correos y Telégrafos, 1938, Año II, p. 15. Apud REGGINI (1997) p. 127. Versão Digitalizada Disponível em HEVILLA (2000)

Em 1875, o recém empossado sucessor de Sarmiento, estabeleceu restrições às linhas telegráficas privadas e provinciais ao promulgar a *Ley 750 ½*, Apesar disso, em 1883, a rede argentina chegou a 15.671 km de linhas telegráficas, dos quais 6.379 km na Província de Buenos Aires. Da rede instalada nessa província, apenas 1.613 km correspondiam a linhas nacionais, sendo o restante distribuído em 3.585 km de linhas provinciais, 1.181 km de linhas pertencentes a ferrovias²³³.

A expansão da rede e do tráfego telegráficos prosseguiria nos anos seguintes e na virada do século XIX para o XX, o país contava com 20.330 km de linhas (nas quais estavam instalados 45.300 km de fios) pelas quais foram transmitidos 5.854.900 telegramas 3.318.000 dos quais pagos²³⁴.

A expansão, contudo, não fora acompanhada da necessária modernização da rede. Assim, em 1891, o Diretor Geral de Correios e Telégrafos, Estanislao Zeballos (que mais tarde seria protagonista de graves tensões diplomáticas com o Brasil), informava ao ministro do Interior que a rede precisava ser completamente reconstruída e, mais que isso, mesmo do ponto de vista administrativo havia graves problemas e irregularidades.²³⁵ Apesar disso a qualidade dos serviços não melhorou levando o Congresso a aprovar a *Ley 4.641*, de 2 de setembro de 1905 autorizando a construção de novas linhas entre a capital e as principais cidades. Mesmo assim, em 1911, o Diretor dos serviços informava que menos da metade das novas linhas havia sido instalada. Mais quatro anos se passaram e o mesmo funcionário voltaria a advertir que pouco havia sido feito²³⁶.

O relatório de 1918 reafirmava a gravidade da situação, fornecendo detalhes esclarecedores sobre suas causas. Segundo o relatório de 1918 citado por Berthold o país tinha, então, 40.000 km de linhas (com 100 000 km de fios) distribuídos por uma área de 3 milhões de km², mas suas condições não melhoravam. Além disso, construção de novas linhas e a recuperação das antigas esbarrava não apenas na falta de recursos, mas também na dificuldade de adquirir o material necessário e às greves²³⁷. Paradoxalmente, poucas páginas adiante daquela em que faz referência ao relatório, Berthold apresenta os dados do quadro abaixo para o ano seguinte:

²³³ Dados do *Anuario Estadístico* da província de Buenos Aires para 1883, *apud* BERTHOLD (1921) p. 9/10.

²³⁴ BERTHOLD (1921) p.10.

²³⁵ BERTHOLD (1921) p.11/12.

²³⁶ BERTHOLD (1921) p.12/13.

²³⁷ BERTHOLD (1921) p.14.

Quadro No.7

<i>Telegrafia argentina em 1919</i>		
<i>Tipo de linha</i>	<i>Extensão</i>	<i>Porcentagem</i>
Linhas de ferrovias	144.532 km	54%
Linhas nacionais	100.065 km	37%
Linhas provinciais	13.589 km	5%
Linhas privadas	10.677 km	4%

Fonte: BERTHOLD (1921) p. 19.

Se as informações sobre a extensão das linhas argentinas são contraditórias, aquelas relativas às dimensões da rede ferroviária, são relativamente incontroversas. De acordo com o censo de 1914, ela cresceu de forma irregular e chegou a 30.462 km em 1911 e a 34.534 km em 1914²³⁸. Mais tarde aproximar-se-ia dos 40.000 km por volta de 1935, estabilizando-se nesse patamar e mesmo recuando a partir de então.

As crescentes deficiências das linhas nacionais abriram espaço para o crescimento da participação das ferrovias nos serviços telegráficos, pois conforme Berthold, a *Ley 750 ½* deixava aberta a possibilidade de que as ferrovias prestassem serviços telegráficos mediante autorização governamental²³⁹. Assim, à medida que a malha ferroviária argentina se expandia ampliava-se sua participação na telegrafia, mais do que dobrando, entre 1881 (quando era de 22%) e 1919²⁴⁰.

3.3.1.2 - *A Telegrafia Internacional*

Sarmiento estava enganado quando afirmou em sua mensagem ao Congresso, de julho de 1871 que não se passaria um ano antes que as comunicações telegráficas com a Europa fossem estabelecidas, mas não muito. O trecho de sua mensagem reproduzido por Reggini²⁴¹ não dá detalhes sobre quem seria o empreendedor por trás do cabo submarino ligando a Europa ao Brasil. No entanto, embora o governo imperial só tivesse outorgado a concessão

²³⁸ CUCCORESE (1984) p. 134.

²³⁹ BERTHOLD (1921) p 14.

²⁴⁰ Isso a despeito de que em 1907, a *Ley Mitre* – *Ley N° 5.315* sobre concessões ferroviárias. Esse nome, algumas vezes confundido com o do presidente da República, se deve ao fato de que o autor do projeto-de-lei foi o engenheiro e deputado nacional Emilio Mitre, conforme CUCCORESE (1984) p. 127 – ampliou as exigências relativas a linhas nacionais nos postes das linhas ferroviárias, fazendo com que até o final de 1915 as linhas nacionais fossem ampliadas em 5.293 km graças ao cumprimento desse dispositivo. BERTHOLD (1921) p. 19.

²⁴¹ REGGINI (1997) p. 121 passagem reproduzida anteriormente.

para tal ao Barão de Mauá em 1872, as gestões para isso já estavam em andamento e deveriam ser de conhecimento do presidente argentino, cuja autorização seria necessária para que o cabo chegasse a Buenos Aires. Além disso, desde maio de 1870, o telégrafo da capital argentina funcionava no edifício do Banco Mauá²⁴².

A ligação telegráfica entre Argentina e Europa, que se concretizaria com a empresa organizada pelo Barão de Mauá em 1873 teve vários antecedentes. O mais antigo deles era o plano elaborado pelo espanhol Arturo de Marcoartú, que em 1863 previa a instalação de um cabo submarino que partia da Espanha, passava pelas ilhas da Madeira e Canárias, pelo Cabo Branco (África), Cabo Verde e chegava à América no Brasil, à altura do Cabo São Roque, de onde se dividiria em duas linhas: um cabo seguiria em direção norte até New York, enquanto outro seguiria para o sul²⁴³. Esse projeto, como já referido, não chegou a se concretizar.

Cerca de quatro anos depois da divulgação do plano Marcoartú, Sarmiento, então embaixador nos Estados Unidos sugeria que o governo de Buenos Aires subvencionasse a empresa *Hispano-American Intercommunication Co.* para que estendesse o cabo submarino que ligaria os Estados Unidos ao Chile para que este chegasse à Argentina a fim de permitir que o país ficasse *en contacto diario com el resto de la tierra.*²⁴⁴

Sarmiento argumentava então que não tinha conhecimento de que se pensasse “seriamente” na instalação de um cabo entre a Europa e o Brasil, mas que mesmo nesse caso, a extensão ao Rio da Prata exigiria *uma forte subvenção do governo argentino* e que a alternativa representada por um cabo entre os Estados Unidos e a Argentina pela costa do Atlântico seria menos provável porque não seria economicamente viável senão no trecho brasileiro²⁴⁵.

Em sua carta, longamente reproduzida por Reggini, fica claro que Sarmiento podia estar equivocado em sua análise, mas nesse caso o erro envolvia uma muito arguta percepção das tendências do comércio internacional, inclusive no que se refere à localização estratégica do

²⁴² REGGINI (1997) p. 113.

²⁴³ REGGINI (1997) p. 144/5.

²⁴⁴ REGGINI (1997) p. 150.

²⁴⁵ REGGINI (1997) p. 150. Sarmiento não é específico no que se refere a que trecho considerava sem viabilidade econômica já que a ligação telegráfica com as principais ilhas do Caribe foi objeto de vários projetos espanhóis, franceses e norte-americanos. Ele faz referência explícita à linha francesa vista como estratégica pelo governo de Paris como alternativa aos cabos então existentes entre Estados Unidos e Europa porque chegavam a esse continente pela Grã Bretanha. Do Caribe para as guianas é provável que efetivamente não houvesse maior interesse econômico ou mesmo estratégico, o mesmo valendo para o trecho compreendido entre as guianas e o nordeste brasileiro. De qualquer forma, como notava o próprio Sarmiento, com muita frequência, as ligações telegráficas só se estabeleceram mediante subsídios governamentais que complementassem as receitas operacionais privadas, inclusive em regiões do Império Britânico de maior importância econômica que as por ele relegadas.

Panamá do que ocorreria cerca de um século e meio mais tarde no tocante ao desenvolvimento econômico dos países da bacia do Pacífico:

... em dos ó tres años mas, se obrará una revolucion em las vias comerciales con la preferencia que habrán de dar los productos del Asia á la ruta que ligando el pacífico com el Atlántico, hará perder el Cabo de Buena Esperanza el lugar que ocupó cuando el comercio salió de las antiguas rutas terrestres que comunicaban con el Mediterraneo. Estas circunstancias y la de existir ya cables que une á este país [EUA] con Europa y las Antillas, contribuirá á que se reuna en Panamá mayor número de noticias comerciales que las que podrían llegar a nuestro país por la via de Europa. Además para nuestra industrial lanar, será siempre útil conocer el prospecto que presenta la cosecha en Australia, del mismo modo que á los saladeristas les convendrá conocer el estado del mercado en Cuba²⁴⁶.

Como nota Reggini, a argumentação de Sarmiento não teve a acolhida esperada pelo autor e o cabo ligando os Estados Unidos, a América Central e a costa do Pacífico da América Latina só seria construído anos mais tarde, sem a participação da Argentina. Esta se limitaria inicialmente a estabelecer contato telegráfico com o Chile, por meio do que se tornaria conhecido como o *Telégrafo Transandino*. As primeiras gestões a respeito ocorreram em 1866. Em dezembro desse ano, o governo do presidente Bartolomé Mitre assinou com Eduardo Hopkins, um contrato relativo à construção do trecho argentino, ligando Buenos Aires à fronteira. Como em outras iniciativas pioneiras, esse empreendimento não chegou a se concretizar.

A ligação telegráfica Santiago e Buenos Aires, viria sob a presidência de Sarmiento, que em julho de 1869 enviou projeto nesse sentido ao Congresso. O empreendimento acabou sendo realizado pela *Transandine Telegraph Company* (que em 1891 seria vendida à *The Central & South American Telegraph Company*). As operações começaram no dia 26 de julho de 1872, ligando Buenos Aires e Valparaíso – a linha transandina propriamente dita ligava Villanueva (província de Córdoba) a Valparaíso²⁴⁷ – com uma troca de telegramas entre os presidentes dos dois países, respectivamente Domingo Faustino Sarmiento e Federico Errázuriz²⁴⁸.

No início da década de 1870 voltaram a crescer as possibilidades de ligação telegráfica entre a Argentina e a Europa via Brasil. Assim, em 1872, Sarmiento assinou os contratos relativos à extensão do telégrafo Brasil-Europa à Argentina e em julho do mesmo ano em que inaugurou a linha transandina, ligando Buenos Aires a Santiago do Chile. Em 8 de junho de

²⁴⁶ REGGINI (1997) p. 152. (mantida a peculiar ortografia de Sarmiento)

²⁴⁷ BERTHOLD (1921) p. 6.

²⁴⁸ REGGINI (1997) p. 157.

1872, a Argentina concedeu a *Lamas y Cia* os direitos de construção de uma linha utilizando cabos submarinos, subfluviais e terrestres ligando Buenos Aires ao Rio de Janeiro, com estação central na costa de Maldonado ou ilhas adjacentes como ponto de união com o cabo que ligaria o Rio de Janeiro e prevendo que o governo poderia assumir o controle das operações após dez anos²⁴⁹.

Ao entrar em operação o cabo submarino ligando o Brasil à Europa, a extensão para a Argentina seria feita por meio dos cabos da originalmente instalados pela *The River Plate Telegraph Company* entre Buenos Aires e Montevideú e por linhas terrestres até Jaguarão (Rio Grande do Sul), e desta cidade pela linha terrestre brasileira até Rio Grande, onde a conexão voltava a ser feita por cabo submarino²⁵⁰. Do ponto de vista prático, não havia nenhuma mudança substancial, já que em 3 de outubro de 1872, a própria *Lamas y Cia* obtivera, pelo Decreto Nº 9.082, o reconhecimento pelo governo argentino de que a concessionária da extensão seria a *London Platino-Brazilian Cable Co.*.

A história do primeiro cabo telegráfico entre a Europa e a América do Sul se torna confusa se as mudanças de razões sociais não forem contextualizadas e se as ligações entre os principais personagens envolvidos não forem identificadas. Sucintamente, basta dizer que o principal acionista da *Lamas y Cia* era Andrés Lamas, ex-embaixador do Uruguai no Brasil e principal parceiro de negócios de Mauá no Uruguai. E se Lamas tão logo recebeu a concessão do governo argentino para a instalação do cabo a “transferiu” para a *London Platino-Brazilian Cable Co.*,²⁵¹ algo semelhante fez Mauá como relatado anteriormente, neste capítulo.

O desenvolvimento da conexão telegráfica da Argentina com a América do Norte e com a Europa pelo Atlântico foi abordado anteriormente, na seção relativa ao desenvolvimento das telecomunicações no Brasil, porque que em muitos casos se tratava de extensões de cabos que ligavam aquelas regiões às principais cidades brasileiras. Na verdade, faziam parte de um mesmo sistema, inclusive no sentido de sua viabilidade econômica, como indicou Andrés Lamas em seu discurso na cerimônia de inauguração da extensão do cabo a Buenos Aires.

Em seu pronunciamento, Lamas lembrou que o estabelecimento de comunicação telegráfica entre a Europa e o Brasil havia sido matéria de uma negociação diplomática e de um convênio diversos governos europeus sem sucesso, apesar dos subsídios oferecidos ao concessionário original, Balestrini.

²⁴⁹ REGGINI reproduz a íntegra do decreto nº 8887, de 8 de junho de 1872, que faz a concessão a Andrés Lamas y Cia. REGGINI (1997) p. 166 e BERTHOLD (1921) p. 6.

²⁵⁰ BERTHOLD (1921) p. 6.

²⁵¹ Liquidada em 1933, como parte do processo de reestruturação empreendido pela *Cable and Wireless Holding Ltd.* a fim de fazer frente aos efeitos da crise de 1929 e como parte de um esforço de racionalização da teia de empresas herdadas da *Eastern*. BAGLEHOLE (1970) p. 18/9.

Posteriormente la tomo a su cargo con privilegio Del Gobierno Del Brasil, el Sr. Vizconde Mauá, cuyo nombre vivirá en la historia de los grandes progresos materiales que se han realizado en esta parte de América; pero esta misma nueva empresa debía encontrar dificultades, porque los calculos del producto del telégrafo limitado á la comunicacion de la Europa con el Brasil, no daba suficiente aliciente para la grande suma del capital que exigía. Nuestro cable submarino entre el Rio de la Plata y el Brasil, vino á modificar la situación de esa empresa porque le permitio agregar las dos importantes partidas que le ofrecerá el conjunto de todo el Rio de la Plata y del mar Pacífico, que ya estaba comunicado con nosotros por nuestra línea transandina²⁵².

Sem fornecer detalhes, Sabsay afirma que, ao final do governo Avellaneda, em 1880, a empresa Havas (francesa) iniciara a operação de um cabo submarino transatlântico, ligando a Argentina à Europa.²⁵³ De qualquer forma, a partir de então, não haveria alteração substancial nas relações telegráficas internacionais da Argentina, que seguiriam realizadas por meio de cabos pertencentes a empresas estrangeiras até o final do século XX, quando os cabos telegráficos seriam substituídos por cabos telefônicos e pelas comunicações via satélite.

Foi o que ocorreu, por exemplo, em 1890 (12 de julho), quando o governo contratou com *Emilio Bieckert & Co.* a instalação em 30 meses de um cabo submarino que ligasse diretamente o país à Europa. Esse cabo passaria pela ilha da Ascensão e teria seu ponto final europeu em Marselha. A tarifa prevista seria de 5 francos por palavra. O contrato previa que por 20 anos a Argentina pagaria juros anuais de 5% sobre o capital investido de 11 milhões de pesos ouro. A concessão seria por 99 anos após o início da operação, ao final dos quais o serviço e seus bens, inclusive o cabo em perfeitas condições de funcionamento, reverteriam para o governo argentino²⁵⁴.

Em 1921, a *Siemens-Schuckert* criou a *Transradio* com o objetivo de prover serviços de telecomunicações (inclusive transmissão de fotos) por rádio, que na década de 1940 seria a empresa dominante nas comunicações internacionais sem fio da Argentina, chegando a sofrer intervenção do governo local devido à sua suposta utilização em atividades de espionagem, segundo Sommi.²⁵⁵ Conforme a *Comisión Del Arma de Comunicaciones Del Ejercito*

²⁵² REGGINI (1997) p. 182/4. (mantida a ortografia original).

²⁵³ SABSAY (2003) p. 111.

²⁵⁴ BERTHOLD (1921) p.10.

²⁵⁵ Desde a década de 1940, a *Transradio* operava a partir de antenas localizadas em Monte Grande e Villa Elisa, de onde, a partir de 1956 prestava, também, serviços de telex internacional, enquanto o telex nacional foi operado pela *ENTel*, a partir de 1961. SOMMI (1945) p. 139/44. COMISIÓN DEL ARMA DE COMUNICACIONES DEL EJERCITO ARGENTINO (2005). Segundo SCHWOCH, durante a Primeira Guerra Mundial, engenheiros alemães tentaram instalar secretamente na Argentina equipamentos que permitissem a radiocomunicação com a central de Nauen, na Alemanha enquanto a *Siemens-Schuckert* teria recebido a

Argentino, a *Transradio Internacional* foi criada em 1924 e tinha como concorrentes nas telecomunicações internacionais:

The Western Telegraph Co. Ltd. (*desde 1889*)..., ITT - Comunicaciones Mundiales (*ex. C.I.D.R.A., Compañía Internacional de Radio Argentina*), e Italcable (*hoy Telecom Italia*), *que desde 1925 operaba un cable telegráfico submarino entre Río de Janeiro-Montevideo y dos, designados norte y sur, entre Montevideo-Buenos Aires.*²⁵⁶

Essas operações foram suspensas na mesma época que no Brasil. Em 20 de setembro de 1969, com a transmissão da chegada do homem à lua, foi inaugurada oficialmente a Estação Terrestre de recepção de sinais de satélite de *Balcarce I*. Dias depois, em 6 de outubro, entrou em operação o *Centro de Conmutación Internacional*, em Buenos Aires. Mais dois dias e o Decreto N° 6.314, assinado pelo general Juan Carlos Onganía, suspendia as atividades das empresas referidas acima²⁵⁷.

3.3.1.3 - A Implantação da Telefonia

Os primeiros 20 telefones da Argentina foram instalados pela empresa belga *Société Pantéléphone L. de Locht et Cie*, em 1881, ligando as residências do presidente da República, general Roca, às de outras personalidades e a algumas instituições.²⁵⁸ Essa rede incipiente cresceu rapidamente entre 1882 e 1886 com três empresas operadoras: *Compañía de Teléfonos Gower-Bell* (inglesa), *Société Pantéléphone L. de Locht et Cie* e *Compañía de Teléfonos del Río de la Plata* (The River Plate Telephone Company, subsidiária da norte-americana *Bell Telephone Company*, fundada pelo inventor do telefone Alexander Graham

concessão para construir e operar uma estação na Argentina importando equipamento via Espanha. SCHWOCH (1990) p. 45.

²⁵⁶ COMISIÓN DEL ARMA DE COMUNICACIONES DEL EJERCITO ARGENTINO (2005).

²⁵⁷ Em 1972, entrou em operação a Estação de *Balcarce II*, também na província de Buenos Aires, e em 1983, a de *Bosque Alegre*, na província de Córdoba. ASOCIACIÓN PRO/MUSEU DE LAS COMUNICACIONES DE MAR DEL PLATA (1998) e COMISIÓN DEL ARMA DE COMUNICACIONES DEL EJERCITO ARGENTINO (2005).

²⁵⁸ Segundo artigo publicado na revista da Comisión del Arma de Comunicaciones del Ejercito Argentino, desde 1878, Carlos Cayol e Fernando Newman, pertencentes aos quadros da polícia e dos telégrafos, realizaram diversas experiências na área de telefonia, inclusive uma comunicação entre o prédio do Telégrafo do Estado e a sede do jornal *La Prensa*, numa distância de seis quadras. Outras experiências e demonstrações foram feitas por ambos posteriormente. COMISIÓN DEL ARMA DE COMUNICACIONES DEL EJERCITO ARGENTINO (2005). Ver também SABSAY (2003) p. 124.

Bell²⁵⁹). Ainda em 1882, a *Société Pantéléphone L. de Locht et Cie* e a *Compañia de Teléfonos del Río de la Plata* fundiram-se e, em 1886, a empresa resultante a fusão adquiriu a *Compañia de Teléfonos Gower-Bell*, passando a operar com o nome de *Compañia Unión Telefónica del Río de la Plata na Argentina – UT*, com sede na Grã Bretanha (dando origem a 43 anos de telecomunicações sob controle britânico) e 6000 assinantes. Nesse mesmo ano inicia-se a telefonia interurbana com a ligação entre Buenos Aires e La Plata.²⁶⁰ Em 1887, o monopólio estabelecido no ano anterior passou a enfrentar uma concorrente: a *Sociedad Cooperativa Telefónica*, que mais tarde passaria a chamar-se *Compañia Telefónica Argentina*.²⁶¹ Após a virada do século surgiram empresas telefônicas no interior, entre as quais a *Compañia Entrerriana de Teléfonos S.A. (CET)*, em 1916, e a *Compañia Argentina de Teléfonos (CAT)*, com serviços nas províncias de Mendoza, San Juan, Tucumán, Salta e Santiago Del Estero, em 1923.²⁶² Em 1926, a *Siemens-Schuckert* criou a *Compañia Internacional de Teléfonos S. A.* e a *Telefônica Interprovincial*, em 1933. A primeira chegaria a dominar a telefonia nas províncias do Nordeste argentino (Corrientes, Chaco, Formosa e Misiones) e penetrar no mercado paraguaio.²⁶³ Com a Curiosamente, inovações tecnológicas como as primeiras centrais automáticas não foram instaladas na capital, mas em Córdoba (1914) e Rosário (1915), enquanto que Buenos Aires só recebeu as suas a partir de 1923²⁶⁴.

Em 1927, a norte-americana *International Telephone and Telegraph Company (ITT)*, que desde 1925 já atuava na Argentina como fornecedora de equipamentos por meio da *Compañia Standard Electric Argentina*,²⁶⁵ comprou a *Compañia Telefónica Argentina*²⁶⁶ e

²⁵⁹ A *Compañia de Teléfonos del Río de la Plata* era denominada em inglês *The River Plate Telephone Company* e tinha como um de seus diretores Theodore N. Vail (sobrinho de Alfred Vail, colaborador de Samuel Morse e responsável pela transformação da *Bell Telephone Company* original na *AT&T*, empresa que dominaria as telecomunicações nos EUA durante grande parte do século XX), conforme REGGINI (1996) p. 92.

²⁶⁰ Em 1888, foi inaugurada a linha interurbana entre Buenos Aires e Chascomus e no ano seguinte entre a capital e Rosário. Em 1925, a linha interurbana mais longa era a que ligava Buenos Aires a Tandil, hoje a 344 km por rodovia ao sul da capital. Nesse ano a linha de Rosário foi estendida a Córdoba. COMISIÓN DEL ARMA DE COMUNICACIONES DEL EJERCITO ARGENTINO (2005).

²⁶¹ Controlada por capitais alemães (Siemens-Schuckert), que desde 1902 já investiam no setor de telecomunicações da Argentina, por meio da *Compañia Telegráfica Telefónica Comercial*. SOMMI (1945) p. 139.

²⁶² COMISIÓN DEL ARMA DE COMUNICACIONES DEL EJERCITO ARGENTINO (2005). Segundo HERRERA, a *CAT* foi criada em 1927. Tanto a *CET* quanto a *CAT* seriam controladas pela *L. M. Ericsson*, sendo que em 1989 a *CAT* teria absorvido a *CET*. HERRERA (1998) p. 134.

²⁶³ As informações sobre a participação de capitais alemães são tomadas de SOMMI e devem ser encaradas com cautela devido ao seu caráter nitidamente antigermânico. SOMMI (1945) p. 139/44.

²⁶⁴ COMISIÓN DEL ARMA DE COMUNICACIONES DEL EJERCITO ARGENTINO (2005).

²⁶⁵ Em 1944, a *Standard Electric Argentina* inaugurou uma fábrica em San Isidro, onde passou a produzir localmente os equipamentos utilizados no país, inclusive centrais automáticas do tipo “passo-a-passo”. COMISIÓN DEL ARMA DE COMUNICACIONES DEL EJERCITO ARGENTINO (2005). HERRERA (1998).

dois anos depois, em 1929, a *Unión Telefónica (UT)*, até então controlada por capitais britânicos, que tinha, então, 195.000 telefones instalados. Em todo o país, entre 1912 e 1941 o número de telefones instalados na Argentina passou de 54.777 a 460.587, com a *UT* controlando 89%, a *CAT* 4% , a *CET* 3% e outros 4%²⁶⁷.

3.3.2 - Um Sistema Nacional Precoce

Em 04 de junho de 1946, o coronel Juan Domingo Perón, um dos líderes do golpe militar de 1943, assumiu a presidência da Argentina, na qual se manteria até sua deposição, em 16 de setembro de 1955. Entre as primeiras medidas adotadas esteve a nacionalização da *UT* (que operava 519.000 telefones instalados, 89% do total como já indicado), em 03 de setembro.

Perón foi ministro da Guerra e vice-presidente de 1944 a 1946, Nesse período, havia dirigido o *Consejo Nacional de Posguerra*, convertido em Secretaria Técnica de la Presidencia, em 1946. Eleito presidente sem um programa de governo explícito, adotou o *Primer Plan Quinquenal*, válido para o período 1947-1952 e elaborado sob a coordenação de José M. Figuerola, ex-ministro do ditador espanhol Primo de Rivera, exilado na Argentina desde 1930. Entre os pontos essenciais do Plano estava a redução dos fatores de vulnerabilidade externa através do resgate da dívida externa pública e privada e a nacionalização dos serviços públicos²⁶⁸.

As empresas estrangeiras prestadoras de serviços públicos não foram simplesmente estatizadas, mas compradas utilizando as reservas acumuladas durante a Guerra, de cerca de US\$ 1,6 bilhão,²⁶⁹ mais que o dobro das brasileiras.²⁷⁰ A medida foi anunciada por Perón em sua mensagem de 1º de maio de 1947. Na ocasião, referindo-se às telecomunicações,

²⁶⁶ Desde 1912 o fornecimento de equipamentos se dava por meio da *Western Electric Co.*, vendida à *ITT* em 1925. COMISIÓN DEL ARMA DE COMUNICACIONES DEL EJERCITO ARGENTINO (2005). HERRERA (1998) p. 133/4

²⁶⁷ COMISIÓN DEL ARMA DE COMUNICACIONES DEL EJERCITO ARGENTINO (2005).

²⁶⁸ RAPOPORT (2003) E GARVIE (2002)

²⁶⁹ FERRER (2006) p. 177

²⁷⁰ RAPOPORT (2003) p. 387. O valor acordado das nacionalizações e da liquidação da dívida externa foi elevado. “*Las distintas fuentes son más o menos coincidentes, ya que Eshag y Thorp los ubican en 1.000 millones de dólares, mientras que A. Horowicz los estima en 983 millones de la misma moneda (645 millones en la nacionalización de los ferrocarriles, 95 millones en la adquisición de la Unión Telefónica y 243 millones en cancelar los empréstitos)*”. BASUALDO (2005).

conforme Cuccorese, sustentou que os investimentos estrangeiros haviam sido necessários no passado, mas a situação mudara e a Argentina *reclama para si, por ejemplo, asumir la responsabilidad de dirigir el servicio de las comunicaciones telefónicas*. O general foi explícito quanto à forma de nacionalização:

*Entre el camino de la expropiación y el de las negociaciones recíprocas, ésta última forma es la más justa y equitativa. Entonces, por negociaciones, se adquirieron los servicios telefónicos, constituyéndose una empresa mixta, totalmente argentina, al servicio de los argentinos*²⁷¹.

No caso das ferrovias, em sua quase totalidade britânicas, por exemplo, o governo argentino investiu boa parte de seu estoque de libras que eram, então inconversíveis.²⁷² No caso dos serviços telefônicos, a estatização, foi um bom negócio para a matriz norte-americana da operadora:

*El gobierno firmo su adquisición a la ITT (ex-dueña del sistema) junto con un contrato por el cual le otorgaba el servicio de consultoría técnica por diez años y la provisión exclusiva de todos los equipos y materiales necesarios para la empresa local. Los detalles de ambos puntos señalan la improvisación de la operación y los problemas que planteaba a la empresa estatal. Los negociadores argentinos aceptaron pagar una regalía del 4% de la facturación telefónica por la consultoría, a pesar de que este porcentaje era superior al beneficio de la empresa en los años anteriores; además, no se estableció una contraparte clara de la ITT en dicha función y no se asumió que esa tarea resultaba contradictoria con el rol de proveedor monopólico asignado a la misma empresa. Una cláusula aceptó pagar los materiales comprados a la ITT sobre la base del costo más 10%, sin fijar la manera de determinar dicho costo básico*²⁷³.

Na verdade, o contrato de consultoria técnica a que se refere Schvarzer não era diretamente com a ITT, mas com a subsidiária desta, *Standard Electric*. O valor acordado – US\$ 95 milhões – equivalia a 483 milhões de pesos e correspondia a um patrimônio líquido de 319 milhões de pesos e a um passivo de 164 milhões de pesos.²⁷⁴ Em sua mensagem de 1º de maio de 1947, Perón disse que o preço havia sido de 319 milhões de pesos, embora as

²⁷¹ CUCCORESE (1984) p. 150

²⁷² A moeda britânica seguiu inconversível por algum tempo após a guerra. Segundo CUCCORESE, que fez uma crítica circunstanciada da nacionalização das ferrovias, não apenas o preço final foi cerca de 250% superior ao estimado inicialmente pelo negociador argentino, como apenas uma “mínima parte” do pagamento foi feito com libras acumuladas durante a guerra e bloqueadas. A maior parte foi com as receitas de exportações de 1948. CUCCORESE (1984) p. 153/4.

²⁷³ SCHVARZER (2000) p. 201.

²⁷⁴ GALASSO (2005) p. 500.

avaliações realizadas por técnicos argentinos fossem muito maiores, oscilando entre 500 milhões e 750 milhões de pesos²⁷⁵.

A partir de 1946, o Estado argentino deixa de se limitar à regulação e fiscalização das empresas telefônicas passando a intervir diretamente na provisão e venda dos serviços. Inicialmente o governo peronista tenta transformar a operadora em empresa mista, procurando atrair investidores privados nacionais. Por esse motivo, a *UT* nacionalizada recebeu a denominação de *Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA)*, ao lado da qual subsistiam as firmas *CAT* y *CET* pertencentes à *Ericsson* (então com cerca de 7% do mercado) e outras menores com aproximadamente 3%. Em relação a 1941, outra fonte fornece dados mais precisos quanto a essa distribuição entre as operadoras:

*En 1941, 43 empresas se dividen el mercado en esta proporción: 89,42% Compañía Argentina de Teléfonos (CAT); 3,68% Compañía Entrerriana de Teléfonos; 2,61% Compañía Internacional de Teléfonos; 1,78%, restantes, 2,5%*²⁷⁶.

Entretanto, como ocorreu no Brasil na década de 1960, a iniciativa privada argentina não demonstrou interesse (as razões econômicas disso são analisadas no Capítulo 4), o que foi interpretado pelo governo como uma atitude política à qual o governo respondeu com a estatização completa da empresa em julho de 1948, conforme Galasso²⁷⁷.

Em 1949, passou a se chamar *Teléfonos del Estado (TE)*, depois de incorporada ao Estado, nos termos do Decreto Nº 8104/48, de 18 de março de 1948²⁷⁸ – sendo transformada em *Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel)*, pelo Decreto 310, de em 13 de janeiro de 1956, assinado pelo presidente provisório, general Aramburu.²⁷⁹ Esse decreto, que trazia anexo o Estatuto da nova empresa, não se limitava a alterar o nome da operadora, pois facultava à *Empresa incorporar, progresivamente la totalidad de los servicios enunciados no estatuto, especificamente:*

- a) El servicio telefónico público que se preste mediante las redes que integran el patrimonio de la Nación;*
- b) El servicio telegráfico público de jurisdicción nacional;*

²⁷⁵ CUCCORESE (1984) p. 150

²⁷⁶ ASSOCIACIÓN PRO/MUSEU DE LAS COMUNICACIONES DE MAR DEL PLATA (1998)

²⁷⁷ GALASSO (2005) p. 500.

²⁷⁸ REPÚBLICA ARGENTINA (1948). A fundação da *Empresa Teléfonos del Estado*, entretanto, só ocorreu em 17 de Junho de 1949, ficando subordinada à *Dirección General de Teléfonos del Estado*. ASSOCIACIÓN PRO/MUSEU DE LAS COMUNICACIONES DE MAR DEL PLATA (1998).

²⁷⁹ REPÚBLICA ARGENTINA (1956).

- c) *Los servicios públicos radiotelefónicos y radiotelegráficos prestados por el Estado;*
d) *En general, la administración y explotación de los servicios públicos de telecomunicaciones de jurisdicción nacional, de cualquier categoría y naturaleza y de las actividades accesorias concurrentes*²⁸⁰.

Em outras palavras, o Decreto 310 abria caminho para a completa estatização das telecomunicações na Argentina.

Sob controle estatal, as telecomunicações argentinas foram ampliadas e modernizadas. Em 1953, a Siemens ganhou uma licitação para instalar uma nova rede de longa distância, com capacidade para a transmissão também de sinais de rádio, TV e telegrafia, na qual eram empregados três enlaces de cabos coaxiais ligando Buenos Aires a Rosário, Santa Fé e Cañada de Gómez (em direção ao norte), a Chivilcoy (oeste) e a Mar del Plata (sul), num total de 1.200 km²⁸¹.

Em 1981, a mesma Siemens foi contratada para instalar a Rede Nacional de Telex, incluindo um centro internacional – o *Sistema de Transmisión Automático de Mensajes (SITRAM)*, inaugurados em 7 de dezembro de 1982. Nesse mesmo ano foi instalado pela *Nippon Electric Co (NEC)* o Anel Digital de Buenos Aires²⁸².

A estatização da operadora dominante não é um ato isolado do governo peronista. A medida faz parte, como indica Dromi, de uma *mudança substantiva na concepção política econômica e social*. O Estado

*... é instrumentalizado com vistas à justiça social, a redistribuição da renda e a necessidade de produzir um acelerado processo de substituição de importações. Instala-se, desta maneira, um intervencionismo estrutural e permanente pelo qual o Estado já não só regula mas, através de nacionalizações, gere empresarialmente setores estratégicos da economia*²⁸³.

Entre 1966 e 1973, os militares que haviam deposto o presidente Arturo Illia adotaram uma política econômica de características nitidamente liberais, mas mantendo a intervenção estatal na economia, inclusive ampliando a participação governamental em setores até então privados, particularmente nos casos de empresas em dificuldades financeiras, ao mesmo tempo em que apontavam as grandes empresas estatais (ferrovias, o monopólio petrolífero

²⁸⁰ REPÚBLICA ARGENTINA (1956).

²⁸¹ COMISIÓN DEL ARMA DE COMUNICACIONES DEL EJERCITO ARGENTINO (2005).

²⁸² COMISIÓN DEL ARMA DE COMUNICACIONES DEL EJERCITO ARGENTINO (2005).

²⁸³ DROMI (1997) p. 14 tradução minha.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales - YPF, Gas del Estado, ENTel, Aerolíneas Argentinas, etc.) como exemplos de ineficiência. As estatais estavam entre as maiores empresas em faturamento e nem sempre eram deficitárias. Quando as tarifas eram realistas, apresentavam resultados positivos, como aconteceu com a *ENTel* após a recomposição tarifária de 1962²⁸⁴. Em 1972, entra em vigor a Lei N° 19798 - *Ley Nacional de Telecomunicaciones* – que outorga o marco normativo das telecomunicações e cria o *Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)*.

3.3.3 - O Sistema Nacional Privatizado em Meio à Crise

Em julho de 1989, em meio a grave crise econômica, Carlos Menem, que não obtivera maioria absoluta dos votos na eleição de maio (a exigência de segundo turno somente seria introduzida pela reforma constitucional de 1994)²⁸⁵, assume antecipadamente a Presidência da República e inicia o mais profundo e rápido processo de privatização do mundo ocidental.

Entre as medidas de emergência adotadas pelo Governo Menem está uma drástica reforma do setor público, para a qual se faz necessária a aprovação de dispositivos legais que o governo, pretende permanentes e, por isso, prevê que sejam incorporados à Constituição do País a ser reformada para tal. Assim, em setembro de 1989 é sancionada pelo Congresso a *Ley de Reforma del Estado y Reestructuración de Empresas Públicas* (Ley N° 23.696). Trata-se de uma medida radical. Todo o setor público, nacional e provincial, a administração direta e indireta e até as empresas em que o Estado tenha participação minoritária, mas suficiente para interferir nas decisões societárias é colocada em estado de emergência e sob intervenção do governo central.

Embora preveja que as privatizações devam ser aprovadas pelo Congresso Nacional, a Ley N° 23.696 atribui ao Poder Executivo a prerrogativa de declarar uma empresa estatal “sujeita a privatização”, empregando este termo num sentido amplo: *Abarca não somente a privatização em si mesma como uma das ferramentas para a mudança [reforma do Estado], mas compreende as outras ferramentas para a transformação, concessão total ou parcial, licença, venda, cooperativização, etc.*²⁸⁶. Não é uma disposição genérica. A própria lei enumera as empresas sujeitas à privatização total ou parcial, a serem concedidas ou

²⁸⁴ LEWIS (1993) p. 319/23

²⁸⁵ Menem foi eleito com 7.956.628 votos (47,51 %)

²⁸⁶ DROMI (1997) p. 31 Tradução minha.

transferidas aos governos provinciais ou municipais. A mesma lei – e posteriormente a Constituição – contém ainda o conceito de desmonopolização, entendendo que a existência de monopólios obstaculiza o exercício da livre concorrência e geram distorções nos mercados²⁸⁷.

No momento da privatização, a Argentina conta com cerca de três milhões de linhas instaladas²⁸⁸ em condições tecnologicamente obsoletas e índices de qualidade dos serviços distantes dos padrões internacionais. Conforme Herrera, o sistema operado pela *ENTel* utilizava “pelo menos onze tecnologias” de telefonia e três de telex. Essa *arquitectura de rede obviamente elevava os custos operacionais e impediam o uso de tecnologias digitais na centralização dos reparos e nas operações de manutenção*.²⁸⁹ A privatização do Serviço Básico prestado pela *ENTel* é determinada pelo *Decreto N° 731/89*, modificado pelo *Decreto N° 50/90*.

Como primeira medida no sentido da efetiva privatização, o Governo Menem, pelo *Decreto N° 60/90*, divide a *ENTel* em duas empresas: *Sociedad Licenciataria Norte S.A.* e *Sociedad Licenciataria Sur S.A.* - às quais são transferidas as licenças de exploração dos serviços básicos de telefonia, com atuação respectivamente entre as regiões norte e sul do País e metade da capital para cada.

As empresas resultantes da divisão da *ENTel* são oferecidas internacionalmente nos termos do *Decreto N° 62/90*, que incluía as bases e condições da privatização. São declarados vencedores a espanhola *Telefónica* (associada ao grupo argentino *Techint* e ao *Citicorp* (para a zona sul) e *Bell Atlantic* para a zona norte. Como esta última teve problemas para comprar os títulos da dívida, desiste da compra e a área passa para o terceiro ofertante: a italiana *Stet* associada à *Cable et Radio* (atual *Telecom*), consórcio integrado ainda pelo *Banco JP Morgan* e pelo grupo argentino *Perez Companc*.

Em junho de 1990, pelo *Decreto n° 1185/90*, o Governo Menem cria a *Comisión Nacional de Telecomunicaciones* – atualmente *Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)* –, como agência reguladora das telecomunicações e serviços postais, órgão regulador das telecomunicações, vinculado institucional e funcionalmente ao *Ministerio de Obras y Servicios Públicos*, portanto subordinada ao Poder Executivo. Em novembro de 1990, também por decreto, o de n° 2332/90, aprova os contratos de transferência de ações da *Sociedad*

²⁸⁷ A Constituição de 1994 admite, em seu artigo 42, explicitamente a existência de monopólios naturais e legais, sem identificá-los, determinando que as autoridades deverão controlá-los, assim como controlar a qualidade e eficiência dos serviços públicos. As telecomunicações, nos termos da legislação infraconstitucional, inclusive a Ley 23.696, não são atividades enquadradas como monopólio natural ou legal. Pelo contrário, é uma das áreas que o governo trata de privatizar e desmonopolizar.

²⁸⁸ Segundo Herrera, em 1989, a *ENTel* tinha 3,1 milhões de linhas em operação (com uma capacidade para 3,5 milhões) e 95% do tráfego nacional de telecomunicações. HERRERA (1998) p. 134.

²⁸⁹ HERRERA (1998) p. 134.

Licenciataria Norte S.A. e da *Sociedad Licenciataria Sur S.A.* (resultantes da divisão da *ENTEL*) aos consórcios integrados por *Stet, France Cable et Radio. J. P. Morgan Co. Inc.* e *Compañía Naviera Pérez Companc S.A.C.F.I.M.F.A.* e *Telefónica International Holding B.V., Citicorp* e *Inversora Catalinas S.A.* respectivamente. Esse procedimento, de criar a agência reguladora e ratificar as condições de privatização a posteriori da mesma, por decreto e sem conferir à agência reguladora autonomia em relação ao governo seria um dos aspectos mais criticados no processo argentino de privatização das telecomunicações, inclusive por parte de organismos internacionais defensores da transferência dessas atividades do Estado para a iniciativa privada.

No momento da privatização, a *ENTel* operava 3,3 milhões de linhas (mais de 90%). O país contava com 8,8 linhas por 100 habitantes. Havia demora média de 4 anos para conectar uma nova linha o prazo para consertos era de 14 dias.

Em março de 1993, mediante acordo com o líder da oposição e ex-presidente Raúl Alfonsín, Menem obtém do Congresso a aprovação para aumentar o número de juízes da Suprema Corte de cinco para nove, passando contar com a maioria, medida justificada como necessária para proporcionar “segurança jurídica” às reformas – e afastar qualquer possibilidade de eventual contestação jurídica do processo de privatização. Em agosto de 1994, é promulgada a reforma constitucional, que permite a reeleição do presidente e, *em circunstâncias excepcionais* legislar por decreto por razões de *necessidade e urgência*, versão argentina das Medidas Provisórias brasileiras, com a agravante de que ao presidente argentino é facultado baixar decretos secretos.

Promulgada a nova Constituição e com um país vivendo uma ansiada e ilusória estabilidade monetária decorrente da vigência do plano de convertibilidade pelo qual a moeda nacional mantém paridade com o dólar, em maio de 1995, Menem é reeleito no primeiro turno, com 51% dos votos.

3.4 - UM BALANÇO DA PRIVATIZAÇÃO

3.4.1 - Brasil: de Caso de Sucesso a Modelo Contestado

A privatização do sistema nacional de telecomunicações brasileiro foi apontada como caso de sucesso por parte de organismos internacionais como o Banco Mundial e a União Internacional de Telecomunicações, apesar das críticas dos principais partidos oposicionistas, cuja principal liderança, Luiz Inácio “Lula” da Silva, venceu as eleições presidenciais de 2002 e tomou posse, em 01 de Janeiro de 2003, como presidente da República após derrotar o candidato José Serra, apoiado por Fernando Henrique Cardoso.

Seis meses depois da posse de Lula, em 26 de junho de 2003, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), órgão regulador criado como parte da reforma do setor, anunciava os percentuais de reajuste anual dos serviços de telecomunicações (em média de 28,75%), calculados conforme cláusulas dos contratos assinados por ocasião da privatização do setor.

O governo Lula, que até então surpreendera os observadores políticos nacionais e estrangeiros ao adotar uma política econômica cautelosamente semelhante à de seu antecessor, retomou o tom crítico em relação à privatização das telecomunicações, pressionando pela aplicação de reajustes em percentuais inferiores aos ficados pela Anatel e o ministro das Comunicações chegou a ameaçar recorrer à Justiça. Foi o momento mais alto na escalada de conflitos entre o Governo Lula e as concessionárias de serviços públicos privatizados e as agências reguladoras.

No dia seguinte ao anúncio dos percentuais de reajustes das tarifas de telecomunicações, 27 de junho de 2003, o Decreto 4.769, assinado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pelo Ministro das Comunicações Miro Teixeira aprovava o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, ampliando a área de divergência com as concessionárias.

A polêmica sobre os reajustes prosseguiu e em 29 de junho, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro proibiu a aplicação, no Estado, dos reajustes de tarifas de telefonia, autorizados

pela Anatel. O percentual variava conforme a tarifa aplicada a cada serviço. Segundo fontes das empresas ouvidas pelo jornal O Estado de S. Paulo, se a Anatel tivesse atendido plenamente o pedido das concessionárias, suas receitas seriam pelo menos R\$ 1 bilhão a mais que o valor a ser obtido com os índices autorizados. A decisão liminar foi dada em ação popular movida pelo secretário de Justiça do Estado, Sérgio Zveiter. Nos dias seguintes, decisão semelhante foi tomada pela Justiça de outros estados. Ao final da polêmica, prevaleceu o critério da Anatel, revisto em 2006 como previa a legislação.

Apesar das divergências, as empresas concessionárias de telefonia fixa anunciaram em 30 de junho que aceitavam sem restrições a proposta da Anatel para a renovação dos seus contratos de concessão. Segundo a Lei Geral de Telecomunicações, as empresas tinham que dizer se aceitavam ou não a prorrogação por mais 20 anos dos contratos com 30 meses de antecedência em relação ao vencimento, marcado para 31 de dezembro de 2005. Os termos dos contratos haviam sido colocados em consulta pública pela Anatel, e publicados no "Diário Oficial" da União. No entanto, o Ministério Público fez recomendações e propostas de mudanças, o que fez com que o texto fosse publicado com alterações (decorrentes do Decreto 4.769), entre elas, obrigações mais duras para as empresas, aumentando as metas de instalação de telefones públicos e reduzindo o prazo para a ativação do telefone popular de 12 meses para 30 dias. As empresas teriam de pagar pela prorrogação. A cada dois anos, elas teriam que repassar à União 2% das receitas líquidas obtidas no ano anterior. A primeira parcela deveria ser paga no dia 30 de abril de 2007, tendo como base de cálculo as receitas no ano de 2006.

Cinco anos depois da privatização, as empresas de telefonia fixa obtinham resultados positivos apesar de enfrentarem uma diminuição no ritmo de expansão da rede e do tráfego local, obtinham um extraordinário aumento no lucro líquido, conforme o jornal Valor Econômico: *Os resultados somados das operadoras de telefonia fixa no trimestre chegam a R\$ 291 milhões, um aumento de 276% em relação ao mesmo período do ano passado*²⁹⁰.

Ao final de 2004, o Brasil ocupava o 6º lugar no mundo em número de telefones fixos e celulares e passara de 6º lugar no ano anterior, para o 5º lugar em número de celulares. O *ranking* mundial e os resultados das principais empresas do setor conforme o site especializado Teleco²⁹¹ são apresentados a seguir.

²⁹⁰ MARQUES (2003)

²⁹¹ <http://www.teleco.com.br/default.asp>

Quadro No 8, Posição do Brasil no mundo em 2005

* Dados referentes ao ano de 2004

	Telefones (Milhões)	Total	Fixo	Celular	Dens. (100 hab)	
					Fixo	Celular
1	China	744	350	393	26,6	29,9
2	US	380	178	202	59,7	67,6
3	Rússia	160	40	120	27,9	83,6
4	Japão	154	59	95	45,9	73,9
5	Alemanha	134	55	79	66,6	95,8
6	Brasil	129	40	86	21,6	46,3
7	Índia	125	49	76	4,4	6,9
8	Itália	97	25	72	43,1	123,2
9	Reino Unido	95	34	61	56,5	102,4
10	França	84	36	48	59,0	79,4

Quadro No. 9 Resultados de Operadoras de Telefonia Fixa (2005)

Milhões de R\$	Telemar *	Brasil Telecom**	Telefônica	Embratel
Acessos Fixos em Serviço (milhares)	14.858	9.560	12.347	N.D.
Rec. Bruta Tel. Fixa	20.933	13.931	20.351	10.178
Receita Bruta Total	23.686	14.687	20.351	10.178
Receita Líquida	16747	10.139	14.395	7.565
EBITDA	6.765	2.709	6.552	1.694
Margem EBITDA	40,4%	26,7%	45,5%	22,4%
Lucro (Prejuízo) Líquido	1.114	(29,6)	2.542	174,3
Dívida Líquida	6.083	1.955	2.228	1.008
Invest. Tel. Fixa	1.562	1.978	1.672	1.427

* Telemar inclui Oi. ** Inclui BrT GSM

Quadro No. 10 Resultados de Operadoras de Telefonia Móvel em 2005

Milhões de R\$	Vivo	TIM	Claro	Oi	Telemig e Amaz.	BrT GSM
Receita Bruta	15.802	11.232	N.D.	3.757	2.185	989
Receita Líquida	11.295	8.411	6.549	2.867	1.493	700
EBITDA	3.024	1.529	-208	460	556	-599
Margem EBITDA	26,8%	18,2%	-3,2%	16,1	37,2%	-
Lucro (prej.) Líquido	(761)	(946)	N.D.	11	1.32	(599)
Investimentos	2.222	2.551	N.D.	835	525	441

* Estimativa Teleco, ** Resultados Pró-forma com incorporação de todas as operadoras da Tim na Tim Partic.

3.4.2 - Argentina: o Modelo Radical Renegado

Em 25 de maio de 2003, Néstor Kirchner, que no primeiro turno das eleições presidenciais de 27 de abril havia obtido 22% dos votos contra os 24,3% dados a Carlos Menem, assumiu a Presidência da Argentina depois que o ex-governante desistiu de disputar o segundo turno. Em sua campanha, Kirchner havia criticado duramente as reformas empreendidas por Menem ao longo dos dois mandatos deste e defendido uma maior presença do Estado na vida do país.

Menos de um mês depois da posse do novo presidente, em 9 de junho de 2003, o jornal espanhol 5 dias noticiava que a empresa espanhola Telefônica, que assumira o controle sobre as principais operadoras de telecomunicações privatizadas em diversos países da América Latina (inclusive Argentina, Brasil e Chile), repatriou € 1,5 bilhão no ano anterior, apesar de que aquele tinha sido um de seus piores exercícios, tendo sua filial na região acumulado um prejuízo de € 182,6 milhões.

A desvalorização das principais moedas latino-americanas e a crise econômica afetaram os resultados das filiais da Telefônica, provocando uma redução de 31,4% do faturamento. Ainda assim, dizia o jornal, a América Latina continuou sendo um bom negócio para a *Telefônica*.

*Porque la verdadera riqueza de la inversión de la operadora en América Latina no procede tanto de los resultados como de la caja que genera y lo que Telefónica repatría de la zona, y las filiales americanas son auténticas máquinas de hacer dinero*²⁹².

Poucos dias depois do anúncio do repatriamento de capitais, em 18 de junho de 2003, a *Telefónica* anunciava em Madri que despediria 4.500 empregados em 2003 e mais de 11 mil até 2005, de um total de cerca 40 mil funcionários espanhóis. Quando o processo estivesse concluído, a empresa economizaria € 600 milhões por ano em gastos com pessoal.

Ainda em junho de 2003, empresas privadas de serviços públicos que na Argentina assumiram o papel antes desempenhado por estatais processaram o Estado por se considerarem prejudicadas pela desvalorização do peso, após quase uma década de paridade com o dólar e pelo congelamento de tarifas por parte do governo do presidente interino

²⁹² 5 DÍAS 09-06-2003

http://www.5dias.com/articulo.html?xref=20030609cdscdiemp_4&type=Tes&anchor=cdsemp

Eduardo Duhalde, que assumiu o cargo na esteira de uma grave crise política gerada pela renúncia do presidente eleito Fernando De La Rúa. Num primeiro momento, 19 empresas recorreram ao Centro Internacional para a Solução de Divergências Relativas a Investimentos (Ciadi), um tribunal criado pelo Banco Mundial. O volume acumulado de indenizações pedidas pelas empresas chegava a US\$ 3 bilhões. Apesar dos pedidos do FMI e das pressões dos governos dos países do G-7 (aos quais pertencem as controladoras das empresas), Duhalde e seu sucessor, Kirchner, atrasaram os aumentos, alegando que eles poderiam causar problemas sociais.

Em 28 de junho de 2003, o ministro da Justiça, Gustavo Beliz, declarava que a renúncia do presidente da Corte Suprema e líder da desativada “maioria automática”, criada por Menem era um pequeno passo em direção a uma imensa transformação necessária para renovar as instituições e defendia o prosseguimento do processo contra o vice-presidente do tribunal, Eduardo Moliné O’Connor, e contra o também juiz Guillermo López.

O governo do presidente Kirchner anunciava uma série de medidas com o objetivo de retirar o país da crise gerada pelo colapso do regime de convertibilidade e da “privatização selvagem”. Em consequência, em 30 de junho de 2003, a *Cámara Argentina de Telecomunicaciones y Afines (CATYA)* distribuiu e-mail aos *Integrantes do setor de telecomunicações*, informando que *fomos convidados pelo Senhor Secretário de Comunicações, Lic. Guillermo Moreno, a participar ativamente da Reconstrução Nacional do Mercado de Telecomunicações na Argentina*. No dia seguinte, a ex-interventora da *ENTel*, María Julia Alsogaray, acusada autorizar pagamentos irregulares no valor de \$ 400 milhões de pesos, era chamada a depor na reabertura do caso. A operação foi considerada ilegal pelo órgão de controle interno do governo e pela procuradoria do Tesouro, mas declarada legal pelo ex-presidente da Corte Suprema, Julio Nazareno. Esse era um dos 22 processos que pediam sua destituição pelo Legislativo. A ex-interventora respondia a outros processos judiciais por enriquecimento ilícito.

Desde 2003, o governo Kirchner negociou recomposições tarifárias com as empresas privatizadas em troca da retirada dos processos no Ciadi e de outras medidas de melhoria dos serviços e investimentos. Em alguns casos, iniciou processos de reestatização.

Capítulo 4

Análise comparativa da história das telecomunicações na Argentina e no Brasil

4.1 - INTRODUÇÃO

O objetivo original do presente capítulo era analisar as condições em que se processou a privatização dos sistemas nacionais de telecomunicações na Argentina e no Brasil. A comparação entre os dois países se revelaria útil na medida em que a identificação de similitudes e diferenças entre os dois casos, registradas no capítulo anterior, fornecesse os elementos necessários a uma abordagem explicativa a respeito da hipótese formulada no projeto que deu origem à presente tese – a de que a evolução desses sistemas têm sido primordialmente determinada pela dinâmica internacional que incide sobre as atividades de telecomunicações, e apenas subsidiária e circunstancialmente por fatores de ordem interna dos países estudados. A análise, entretanto, sem se afastar da hipótese inicial tomou outro caminho a partir da investigação histórica empreendida no capítulo anterior.

O avanço da investigação correspondente ao Capítulo 3 parecia confirmar, além das expectativas, duas hipóteses de trabalho:

- a) num plano geral, o desenvolvimento das telecomunicações nos dois países, reproduzia os grandes ciclos de transformação das telecomunicações observadas nos países capitalistas avançados – i) início privado, ii) estatização (crescente regulação nos raros casos em que não houve estatização, como os EUA) e iii) privatização;
- b) num plano restrito, surgiam numerosas evidências de um notável paralelismo entre os processos observados nos dois países latino-americanos. Tal paralelismo, contudo, não era totalmente sincrônico e envolvia padrões de intervenção do Estado que, se tinham semelhanças com os registrados nos países desenvolvidos, tinham também causas imediatas e contextos econômicos e políticos substancialmente distintos.

Os fatores econômicos estruturantes do desenvolvimento capitalista nos dois países são muito semelhantes e produziram efeitos similares sobre os respectivos sistemas nacionais de telecomunicações:

- a) economias agrário-exportadoras,
- b) projetos de desenvolvimento nacional em etapas intercaladas por crises (no caso do Brasil pós-crise de 1929 e décadas de 1950/60 – e uma terceira durante o regime militar 1964/84 e no caso da Argentina, num processo mais complexo e truncado, entre a fase

final da Segunda Guerra Mundial e 1955 e mais fragilmente entre 1958 a 1962 e na primeira metade da década de 1970), graves crises econômicas e c) reformas liberalizantes e integradoras numa ordem globalizante nos anos 1980/90.

Em diversos momentos, contudo, a semelhança ente os contextos econômicos – e principalmente os políticos – é ilusória e pode levar a grandes equívocos de interpretação, inclusive no que se refere às telecomunicações. É o caso, por exemplo, dos períodos em que Argentina e Brasil estiveram sob ditaduras militares. No caso argentino, durante grande parte dos governos militares, em particular na fase chefiada pelo General Videla, foram adotadas políticas econômicas liberais com previsíveis e logo efetivos efeitos desindustrializantes e tomadas medidas que, embora tímidas, antecederam a privatização das telecomunicações. Privatização, entretanto, que só seria consumada sob o governo de Menem, um presidente de origem peronista e supostamente (até sua posse) herdeiro da tendência estatizante.

No caso brasileiro, embora as políticas econômicas dos sucessivos governos militares tenham oscilado amplamente entre a ortodoxia liberal (principalmente no tocante à política econômica) e o forte e autoritário intervencionismo desenvolvimentista, não há margem a dúvidas de que em diversos setores – notadamente os de infra-estrutura e entre eles o de telecomunicações – foi sob esses governos que o País chegou ao apogeu de complexos sistemas nacionais sob controle estatal (que incluíam as atividades de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico relativamente autônomas) e que a privatização posterior se daria sob o governo Cardoso, um presidente cujas origens políticas igualmente se encontravam à esquerda dos militares.

No desenvolvimento da pesquisa histórica constatou-se que o paralelismo na evolução das telecomunicações dos dois países latino-americanos envolvia aspectos recorrentes e que sua análise com os fins inicialmente propostos deveria abranger as etapas anteriores aos processos de privatização. Em vista disso, a revisão histórica e a análise feita neste capítulo envolvem toda a história das telecomunicações na Argentina e no Brasil e não apenas a fase das privatizações.

4.2 - INDEPENDÊNCIA, ESTADO E TELECOMUNICAÇÕES

As questões mencionadas nos parágrafos anteriores serão tratadas de forma mais detalhada a seguir. Antes disso, porém, é importante destacar alguns aspectos em relação aos quais Argentina e Brasil se diferenciam profundamente e que tiveram profundas conseqüências para o a evolução econômica e política de ambos, com reflexos na conformação de cada sistema nacional de telecomunicações. Trata-se, na verdade, de questões nem sempre direta e cronologicamente inter-relacionadas. A primeira delas diz respeito ao processo de formação e evolução dos respectivos estados nacionais e dos pactos federativos então estabelecidos e suas modificações posteriores.

O primeiro aspecto eclodiu como problema para os dois países com as respectivas independências em relação às ex-metrópoles. Em ambos, a emancipação nacional deu origem um período de conflitos internos em torno do pacto federativo a ser adotado. Essa semelhança oculta uma diferença fundamental: Ao contrário dos principais países latino-americanos que por meio de guerras de libertação passaram do status colonial ao de países independentes, o Brasil teve um período de transição, representado pela presença em seu território do governo metropolitano¹.

Embora algumas ex-colônias espanholas tivessem herdado da metrópole estruturas administrativas relativamente sofisticadas, nenhuma delas passou, como o Brasil, pela experiência extraordinária de contar com um Estado antes de se tornar definitivamente independente. Em outras palavras, o Brasil não se defrontou com o problema da formação de um Estado Nacional nas mesmas condições que a Argentina, por exemplo, embora nem por isso tenha deixado de enfrentar um período de instabilidade, caracterizado pelo ciclo de revoltas provinciais que se prolongou por pouco menos de 40 anos até que se estabelecesse um arranjo institucional robusto o suficiente para perdurar por algumas décadas, apesar de essencialmente instável e condenado a crises periódicas até hoje.

¹ Essa afirmação não significa desconhecer que a Independência enfrentou resistência armada por parte de forças metropolitanas, mas apenas enfatizar o traço distintivo, representado pela transferência da Corte Portuguesa para o Brasil e suas implicações em termos de implantação de um aparato estatal na colônia. Não se pode desconhecer, entretanto, que o estabelecimento do governo português no Rio de Janeiro envolveu a adoção de uma série de medidas que dificilmente seriam revertidas que, portanto, tornariam virtualmente impossível que o Brasil voltasse a ser colônia. São medidas que todo estudante brasileiro aprende na escola, mas raramente entende a radicalidade do processo do qual faziam parte, medidas em todas as esferas: econômica, política, cultural etc, como abertura dos portos, revogação da proibição ao estabelecimento de manufaturas, criação de cursos de medicina, instalação da imprensa e, diretamente relacionada às telecomunicações, a instalação de um sistema de telégrafo óptico na Baía de Guanabara.

O arranjo federativo do Segundo Império Brasileiro foi relativamente duradouro em relação aos posteriores e suficientemente eficaz para que se dessem as condições necessárias à viabilização de um ciclo de desenvolvimento agrário-exportador, baseado no trabalho escravo, que se manteria por quase meio século. Nesse período ocorreram importantes iniciativas no setor de telecomunicações, como visto no capítulo anterior, entre os quais a introdução do telégrafo óptico (1808), das ferrovias com suas linhas telegráficas² (1854), do telégrafo elétrico (1852), do cabo submarino (1874) e do telefone (1877) e não deixa de ser interessante constatar que o padrão de intervenção do Estado no setor – caracterizado pelas condições para a concessão de serviços geralmente prestados pela iniciativa privada nos termos do que se poderia considerar “leis gerais” ou contratos-padrão – incluísse cláusulas tratando de problemáticas com notáveis semelhanças com as que ressurgiriam em consequência das privatizações, mais de um século depois.

No Brasil, inclusive por razões geoeconômicas, tal arranjo era compatível com a existência simultânea de diversos pólos regionais, sem que se produzisse uma integração econômica nacional, o que se traduziu no desenvolvimento de uma infra-estrutura precariamente integrada, de que é exemplo mais conhecido o que só impropriamente se pode chamar de “malha” ferroviária (e telegráfica).

Em decorrência desse arranjo federativo instável, nos mais de 180 anos transcorridos desde a Independência, o Brasil viveu períodos de alternância entre as tendências de centralismo e descentralização. Os picos de centralismo foram acompanhados de fortes avanços na intervenção do Estado, principalmente do Estado Federal Republicano, nos sistemas nacionais de telecomunicações, como ocorreu imediatamente após a Proclamação da República, a Revolução de 1930 e sob o Regime Militar, particularmente na fase do “milagre econômico”. Nos períodos de descentralização, entretanto, não chegou a ocorrer retrocessos importantes na intervenção do Estado. O que ocorria então era uma estagnação na atividade estatal, inclusive no plano regulatório e um avanço da iniciativa privada no plano operacional. A esse respeito, o conflito de competência para a outorga de concessões e permissões de serviços de telecomunicações, analisado no capítulo anterior é ilustrativo.

Na Argentina, a formação do Estado Nacional e o estabelecimento do respectivo pacto federativo foram mais difíceis e demorados e só ocorreram depois de mais de 40 anos de uma instabilidade no centro da qual estava Buenos Aires, minuciosamente analisados por Oszlak³.

² Não foi possível apurar se a primeira ferrovia brasileira, construída pelo Barão de Mauá, contava com linha telegráfica paralela. Esse dispositivo de comunicação, entretanto, foi incorporado pelas ferrovias posteriormente.

³ OSZLAK (1999)

Em grande medida isso esteve relacionado à polarização entre a província de Buenos Aires (que chegou a ser reconhecida como nação independente pela França e pelos Estados Unidos) e uma coalizão formada pela maioria das demais provinciais, reunidas na Confederação Argentina, com sede em Paraná, capital da província de Entre Rios.

O conflito que opôs a Província e a cidade de Buenos Aires à Confederação Argentina se radicalizou em 1852 e perdurou por cerca de dez anos, o que explica em grande medida, o relativo atraso da Argentina na implantação das telecomunicações em relação a seus vizinhos, em particular ao Brasil. Em conseqüência, a Argentina nunca chegou a ter telégrafo óptico, a primeira ferrovia, com um comprimento menor que sua correspondente brasileira, só foi inaugurada em 1857, e os primeiros telefones, em 1881.

O estabelecimento de um arranjo federativo foi mais difícil na Argentina do que no Brasil, mas uma vez obtido, revelou-se mais estável que o brasileiro, o que pode ser atribuído à crescente hegemonia da Cidade e da Província de Buenos Aires, gradualmente ampliada pela região do Pampa, que inclui, além da Província de Buenos Aires, a de La Pampa. Após algum tempo, a cidade se consolidou não apenas como principal porto (portanto fonte de receita fiscal), mas também como principal centro comercial e financeiro – e posteriormente industrial.

Em 1878/9, sob a presidência de Nicolás Avellaneda, a fronteira agrícola foi ampliada ao sul, com a campanha de extermínio movida contra as nações indígenas, o que significou a incorporação de um milhão de quilômetros quadrados à economia pastoril. Pouco depois, em 1880, com a derrota dos autonomistas, a cidade e o porto de Buenos Aires foram efetivamente federalizados e submetidos ao poder do governo nacional⁴.

A constituição de uma autêntica malha ferroviária e telegráfica, em leque e tendo por vértice a capital, é reflexo eloqüente disso. Ao contrário do que ocorreu no Brasil, porém, os períodos de aumento do poder central não significaram aumento automático da intervenção do Estado no sistema nacional de telecomunicações, sequer nos períodos de mais intenso autoritarismo. No que se refere às relações bilaterais, as telecomunicações foram encaradas alternadamente como recurso estratégico defensivo e como área de cooperação.

Durante aproximadamente um século a partir da consolidação do Estado nacional argentino, as relações bilaterais oscilaram nos termos indicados por Bandeira:

A partir de então [após a Guerra do Paraguai], embora suas economias não competissem e até mesmo se complementassem, as relações entre Argentina e Brasil caracterizaram-se cada vez mais por forte rivalidade, a gerar tensões e

⁴ BANDEIRA (2003) p. 49.

graves crises, que se entremeavam com esforços de entendimento e de cooperação para afastar a ameaça de conflito armado⁵.

⁵ A contextualização entre colchetes é minha. BANDEIRA (2003) p. 49.

4.3 - A DIMENSÃO ESTRATÉGICA NO DESENVOLVIMENTO DA TELEGRAFIA

4.3.1. – Sentido da Preocupação Estratégica com o Telégrafo

Antes de abordar a especificidade do emprego do telégrafo na conformação territorial do Brasil e da Argentina, o que é feito a seguir, faz-se necessário justificar esse destaque. Com efeito, como se verá a seguir, tanto no Brasil como na Argentina o desenvolvimento das linhas telegráficas, sobretudo as estatais, esteve ligado ao objetivo estratégico de consolidar e ampliar o controle do Estado e a ocupação econômica de vastas regiões dos dois países. Sob esse aspecto, deu-se o contrário do que ocorreu nos Estados Unidos, onde a ocupação econômica dos territórios situados no centro e no oeste do país antecedeu sua incorporação política. Essa, possivelmente, é uma das razões principais pelas quais a expansão da telegrafia, naquele país, seguiu uma lógica privada – Tratava-se de proporcionar meios de comunicação entre regiões povoadas e produtivas, o que fazia com que os serviços fossem rentáveis ou potencialmente rentáveis em curto prazo. Já nos dois países latino-americanos aqui analisados, as linhas estatais acompanharam uma ocupação política anterior à econômica de tal sorte que as linhas só se tornariam rentáveis a médio e longo prazos – e eventualmente jamais se tornariam, como no caso das linhas instaladas no Brasil, por Rondon.

Um segundo aspecto, decorrente do primeiro, comum às linhas telegráficas estatais brasileiras e argentinas, foi que, em grande medida justamente por seu caráter estratégico, foram encaradas e serviram aos interesses do Estado e não o de serviço do estado ao público. Isto é, tiveram função administrativa, quando não diretamente militar. Sob esse aspecto, seguiram o padrão de desenvolvimento da telegrafia na França durante grande parte do século XIX, conforme descrição no Capítulo 1.

Como se verá adiante, a conformação de sistemas nacionais de telecomunicações, no Brasil e na Argentina, ao adquirir um perfil híbrido, com um segmento estatal, como descrito acima, e um segmento privado, em sua maior parte controlado por capitais estrangeiros, foi o dominante durante mais de 4/5 da história das telecomunicações nos dois países e correspondeu ao modelo de acumulação vigente nesse período.

4.3.2 - O Telégrafo e a Consolidação Territorial Brasileira

O final da Guerra do Paraguai envolveu um rearranjo geopolítico de grandes proporções na Bacia do Prata. O governo de Solano Lopes, ao ser aniquilado militarmente, gerou um vácuo de poder num Paraguai devastado e à mercê de caudilhos que contavam e prestavam apoio precário às pretensões geopolíticas de Brasil e Argentina, esta unificada sob a hegemonia de Buenos Aires e com ambições territoriais, como seria demonstrado mais tarde.

A Guerra do Paraguai, entre outras conseqüências, demonstrara a vulnerabilidade do Centro-Oeste brasileiro, cujo acesso, então, se dava por água. Mesmo Cuiabá, situada num paralelo bem acima ao do Rio de Janeiro, só era alcançada de navio, descendo o Atlântico e penetrando pela Bacia do Prata – onde o tráfego podia ser facilmente interrompido pela Argentina – numa viagem de várias semanas. O desfecho do conflito assegurou o trânsito no que se referia à possibilidade de corte imediato das comunicações (como chegou a ser efetivada por Solano Lopez), mas a ameaça por parte dos caudilhos ou da Argentina se mantinha⁶.

Nesse contexto, duas regiões surgiam como foco das preocupações: 1) a pouco povoada região oeste dos atuais estados de Santa Catarina e Paraná, onde as fronteiras não estavam suficientemente demarcadas e a Argentina logo reivindicaria a soberania sobre uma área de Santa Catarina, transformando esse estado num “gargalo” entre o Rio Grande do Sul e o resto do País. 2) o Centro-Oeste, então formado ainda apenas pelas províncias de Goiás e do Mato Grosso, este último tendo como principal acesso os rios da Bacia do Prata.

O Brasil saíra da Guerra do Paraguai com forças armadas poderosas, obtidas, entretanto, a um alto custo. Sua Armada chegou a ser superior à dos Estados Unidos⁷ enquanto as tropas terrestres durante o conflito chegaram a 80 mil homens⁸. O fim do esforço de guerra e a crise fiscal dela decorrente levaram a uma rápida redução desses efetivos – no caso da Marinha, mais tarde agravado pela Revolta da Armada. Assim, como nota Bandeira, o Exército que

⁶ BANDEIRA (2003) p. 46/7.

⁷ BANDEIRA (2003) p. 97.

⁸ *Durante a Guerra do Paraguai (1865 a 1870), por exemplo, o efetivo do Exército, no decorrer da campanha, ascendeu a cerca de 80.000 homens e, ao final da mesma, foi reduzido a 11.500 homens.* SAMPAIO (2003) p. 3. O número de mobilizados é geralmente aceito, já o de efetivos após a guerra é objeto de alguma controvérsia. Segundo BANDEIRA, em 1871 era de 19.000, número que seguiu diminuindo até oscilar entre 11.343 e 13.752, de 1881 a 1889. BANDEIRA (2003) p. 52.

promoveu o Golpe de Estado e proclamou a República, paradoxalmente estava reduzido a um dos menores de toda a história brasileira⁹.

A situação não era substancialmente diferente quando as tensões com a Argentina se agravaram, levando o governo, sob a Presidência de Floriano Peixoto, a tomar uma série de medidas, entre elas a construção de linhas telegráficas estratégicas na zona de fronteira.¹⁰ Sintomaticamente, uma das medidas tomadas foi reorganizar a área de engenharia do Exército, o que foi feito com a reformulação do Batalhão de Engenheiros, em 1880, cuja primeira missão foi estabelecer a ligação telegráfica entre Alegrete e São Borja, com um ramal para Itaqui (localidades do RS, próximas à fronteira com a Argentina), concluída em dezembro de 1881¹¹.

A aceitação da arbitragem da disputa territorial pelo presidente dos Estados Unidos, que concluiu, em 1895, pelo reconhecimento da soberania brasileira sobre a região, fez diminuir as tensões por algum tempo, mas elas voltariam a crescer no início do século XX. Em 1906, o governo do presidente Rodrigues Alves iniciou um programa de reequipamento das Forças Armadas, em particular da Marinha e em 1908, Estanislao Zeballos, ministro dos Negócios Estrangeiros da Argentina¹², chegou a propor que seu país desse um ultimato ao Brasil a fim de impedir que este promovesse aumento de sua marinha, chegando a sugerir que, caso contrário, a Argentina ocupasse o Rio de Janeiro¹³. A situação se deteriorou a tal ponto, no final de 1908, que os dois países estiveram prestes a entrar em guerra¹⁴.

O segundo foco de preocupações geopolíticas estava no centro da América do Sul e afetava o Brasil devido aos riscos que representava para a região situada na fronteira com o Paraguai e principalmente com a Bolívia, países que mais na década de 1930 se envolveriam na *Guerra del Chaco*, na qual a Argentina apoiou decididamente o Paraguai. A região era um flanco pouco guarnecido e de difícil acesso do território brasileiro. Além disso, na virada do século XIX para o XX, a borracha já havia se tornado um produto de grande demanda

⁹ BANDEIRA (2003) p. 52.

¹⁰ Decreto 1.700, de 1894, referido no capítulo anterior.

¹¹ EXÉRCITO BRASILEIRO (s.d.).

¹² Coincidentemente ex-responsável pelos telégrafos argentinos. Zeballos é frequentemente citado por BERTHOLD (1921).

¹³ Para isso a Argentina tiraria proveito do fato de que sua Armada ainda era maior e mobilizaria 50 mil reservistas. BANDEIRA (2003) p. 103. O futuro general Augusto Tasso Fragoso, adido militar em Buenos Aires de 1909 a 1911, em 1910, chegou a elaborar o documento *Conjecturas sobre o Plano de Operações da Argentina contra o Brasil* no qual assinalava as desvantagens do Brasil caso a Argentina tomasse a iniciativa militar. Tasso Fragoso havia sido contemporâneo de Rondon e positivista como ele, tendo participado juntos das manobras no Rio Grande do Sul que tiveram como “inimigos” tropas dos países vizinhos, como parte da “Missão Francesa” McCann Jr (1983)p. 307. Certamente mantinham contato e compartilhavam uma preocupação estratégica em relação às fronteiras e ao Centro Oeste.

¹⁴ BANDEIRA (2003) p. 109.

mundial¹⁵ e a região do Acre, com grandes seringais naturais, até então reconhecida como território boliviano, em processo de povoamento por brasileiros, estava conflagrada¹⁶. A disputa, que esteve perto de uma guerra declarada entre Brasil e Bolívia, foi encerrada com o Tratado de Petrópolis, assinado em 17 de novembro de 1903, estabelecendo a soberania brasileira sobre o território¹⁷.

Do lado argentino, as suspeitas em relação ao Brasil não eram menores que no Brasil em relação à Argentina. Ainda em 1908, o Brasil começou a receber parte do armamento comprado na Alemanha e destinado ao Exército. Pouco depois, o embaixador argentino no Rio de Janeiro informava a Buenos Aires que:

... a ferrovia em construção, ligando San Francisco-Iguazu e Itapurá-Corumbá, não tinha interesse comercial para o Brasil e se revestia de caráter puramente estratégico. Segundo Zeballos, o governo Rodrigues Alves, cujo programa visava a promover o 'ressurgimento político e militar do Brasil', pretendia unir, realmente, as fronteiras do país, prolongar as ferrovias através do interior das difíceis montanhas, para bifurcar no Paraná, levando ramais ao Sul e ao Noroeste de Mato Grosso¹⁸.

Apesar dos gastos em armamentos e das preocupações do Estado Maior com a qualidade, a organização e a distribuição do Exército, não houve aumento substancial nos efetivos brasileiros nessa época¹⁹. Os comentários de Rondon a respeito refletem a situação geral. No entanto, é importante notar, como faz Diacon, que, ao ser criada, a Comissão de Linhas Telegráficas previa um efetivo mínimo de 350 homens tendo, no período de 1910 a

¹⁵ “As exportações de borracha passaram de uma média anual de 6 mil toneladas na década de 1870 para 21 mil toneladas na década de 1890 e para 35 mil toneladas na primeira década do século XX. Nesse período, o Brasil fornecia 90% da borracha do mundo e, em 1910, o produto era responsável por 40% das exportações do país.” PRADO JÚNIOR, Caio e GLADE, William apud. BAER (2002) p. 40.

¹⁶ “... em 14 de julho de 1899, o espanhol Luiz Galvez Rodrigues de Arias, que denunciara as bases para o acordo entre a Bolívia e os EUA, proclamou o estado Independente do Acre, do qual se tornou seu primeiro presidente.” BANDEIRA (2003) p. 73. Galvez foi preso por militares brasileiros em 15 de março de 1900, o território voltou a integrar a Bolívia. A isso se seguiu um período de agitação que culminaria em 23 de janeiro de 1903 com a derrota das tropas bolivianas perante combatentes brasileiros liderados por Plácido de Castro.

¹⁷ No auge da crise, o Brasil chegou a mobilizar tropas do nordeste e do Rio Grande do Sul, mas o triunfo dos irregulares liderados por Plácido de Castro e a concordância da Bolívia em negociar um acordo fizeram reverter os preparativos militares, conforme BANDEIRA. Segundo esse autor, o Tratado foi celebrado em 18 de novembro BANDEIRA (2003). A data constante do próprio tratado, entretanto é 17/11, conforme site do Ministério das Relações Exteriores: http://www2.mre.gov.br/dai/b_boli_11_927.htm. Em compensação, o Brasil se comprometia a ceder uma área menor na fronteira brasileira à altura do Mato Grosso, pagar uma indenização de £ 2 milhões e construir a ferrovia Madeira-Mamoré à qual cidadãos e cargas bolivianas teriam acesso nas mesmas condições dos brasileiros. (conforme texto do Tratado no site anteriormente indicado).

¹⁸ BANDEIRA (2003) p. 99.

¹⁹ Em parte isso se deveu aos anos em que foi mais forte a influência do positivismo no Governo e nas Forças Armadas, considerando que o futuro da Humanidade seria marcado pelo fim das guerras e dos estados nacionais e dando ênfase à formação científica dos militares sobre os aspectos estritamente bélicos. Essa influência não chegou a ter, nem sobre as Forças Armadas nem sobre o próprio Rondon a intensidade afirmada por DIACON. DIACON (2004).

1915, chegando a seiscentos. Esses números podem induzir a erro quanto à importância conferida pelo Governo Federal ao projeto, já que o que hoje parece um pequeno contingente, em vários momentos representou um percentual expressivo do total dos efetivos do Exército²⁰.

Como não perceber, nessas circunstâncias, que o Estado brasileiro – e não apenas o governo, já que essa política foi mantida por mais de um presidente – encarava a construção das linhas telegráficas como um projeto estratégico se, durante anos, até um em cada 20 integrantes do Exército²¹ de um país do tamanho do Brasil e com um contingente militar tão reduzido, foi mantido sob o comando de um major (durante o trabalho, promovido sucessivamente a tenente-coronel e a coronel) a fim de realizar obras de infra-estrutura sem que o país estivesse em guerra ou sob calamidade pública e sem perspectiva de retorno econômico imediato?

Menos crível ainda é a tese de Diacon segundo a qual o fator determinante por trás da construção das linhas telegráficas foi o positivismo de Rondon:

Assim, parece-nos acertado dizer que o positivismo deu a Rondon forças para levar a cabo a construção do telégrafo sob as mais adversas circunstâncias e nos lugares mais difíceis durante mais de vinte anos. Par ele, o positivismo foi tanto uma compulsão religiosa como um guia para a criação de um Brasil moderno²².

²⁰ DIACON afirma que ... em qualquer momento considerado, talvez a expressiva parcela de 5% de todos os soldados brasileiros estivessem servindo na Comissão Rondon. DIACON (2004) p. 55. Esse cálculo é no mínimo equivocado, pois resulta da relação entre o maior contingente da Comissão e o menor efetivo total do Exército, quando o próprio DIACON, ao relatar longamente as dificuldades enfrentadas no trabalho da Comissão (inclusive as deserções, doenças e tentativas só parcialmente bem sucedidas de contratação de mão-de-obra civil regional) indica que a Comissão trabalhava com um contingente menor que o pretendido por sua liderança. Ao mesmo tempo, se a relação fosse inversa – o menor contingente da Comissão com o maior efetivo do Exército, esse percentual cairia para menos de 2,2%. Tomando-se uma média dos efetivos de ambos (Comissão e Exército), ter-se-ia um percentual de 3,4%. De qualquer forma, é um percentual elevado já que, a título de referência, basta dizer que ao final de 2006, os Estados Unidos mantinham no Iraque 10% dos efetivos de seu exército.

²¹ Segundo o cálculo de DIACON, mas uma proporção ainda elevada de um em cada 30, se o cálculo for feito pela média dos dois contingentes.

²² DIACON (2006) p. 103. Não se trata de desconsiderar a motivação pessoal, ainda assim pouco plausível na intensidade proposta, mas de entender o sentido de missão do militar. O contexto histórico é o ponto fraco deste autor que, entretanto, fez uma detalhada pesquisa junto aos documentos relativos a Rondon e seu trabalho. Na bibliografia, DIACON refere Comte, mas os trechos em que trata do positivismo, têm por fonte apenas interpretes brasileiros daquele autor. O mais grave, contudo é efetivamente a descontextualização. Assim, DIACON supõe que a preocupação a preocupação dos militares com o desenvolvimento do país como um reflexo da influência positivista sobre a geração de Rondon, que logo seria superada já que *Em 1910, a presença positivista na Academia Militar praticamente desaparecera, dando lugar aos 'Jovens Turcos', que privilegiavam a ciência militar e a arte da guerra em lugar da ciência e filosofia de Comte... Rondon, porém, nunca abandonou sua fé nem sua visão do futuro do Brasil.* DIACON (2006) p. 120. Sintomaticamente, não há, em todo o livro, referência ao Tenentismo como movimento. Além disso, esse trabalho fica prejudicado pelo fato da edição brasileira ter suprimido as referências bibliográficas originais, que na edição norte-americana já tornavam difícil o cotejamento com os originais, pois após parágrafos às vezes longos cobrindo eventos intercalados por vários anos, diversas referências são agrupadas numa única nota.

Na medida em que os aspectos estritamente militares da dimensão estratégica da construção das linhas telegráficas se esmaeciam, crescia a importância dos fatores relacionados ao desenvolvimento territorial, em relação aos quais Rondon não era tão reticente, como indicado no Capítulo 3. O que nem Rondon nem os governos brasileiros da época podiam prever era que o desenvolvimento do noroeste do país, impulsionado pelo surto da borracha, logo perderia fôlego e só seria retomado, sobre outras bases (ao que tudo indica de forma menos sustentáveis do ponto de vista ambiental, diga-se de passagem), mais de meio século depois, com a expansão da pecuária, da exploração de madeira e do garimpo, tendo por eixo o traçado da linha telegráfica, como se pode constatar nos mapas rodoviários atuais.

Não é casual, tampouco, que um dos sistemas de telecomunicação de longa distância implantados pelo governo militar na virada das décadas de 1960 para 1970, era um tronco de telecomunicação por tropodifusão²³ cujo traçado – entre Campo Grande e Porto Velho – era em essência o mesmo das linhas telegráficas implantadas por Rondon²⁴.

O rápido esgotamento do ciclo da borracha (com a conseqüente interrupção do desenvolvimento econômico da região mais ocidental da Amazônia, que compreende os atuais estados do Acre, Rondônia e Mato Grosso), a redução das tensões fronteiriças e o desenvolvimento da radiotelegrafia entre as décadas de 1910 e de 1930²⁵. Em vista disso, não é surpreendente que Rondon e as linhas telegráficas por ele implantadas entre Cuiabá e Porto Velho fossem violentamente criticados por alguns dos líderes da Revolução de 1930, que logo extinguiria a Comissão e seus serviços, como relatado no capítulo anterior.

As linhas telegráficas perderam grande parte de seu sentido estratégico, na verdade, sem que jamais tivessem chegado a tê-lo efetivamente. Anos mais tarde, Lévi-Strauss chegaria à mesma conclusão com um texto quase poético, entre sarcástico e piedoso, ainda que descabido em sua relação com a conquista do oeste norte-americano e em sua referência, ao *nascimento da radiotelegrafia, que coincidia, por volta de 1922 com a conclusão da linha...*²⁶:

²³ (ver definição no capítulo anterior).

²⁴ OLIVEIRA (2006). p. 49.

²⁵ O último ano em que as exportações de borracha do Brasil foram superiores à produção embarcada no sudeste asiático foi 1912. No início da década de 1930, Brasil e Argentina viviam um período de distensão com a discussão de um *Tratado Anti-Bélico de Não-Agressão e Conciliação*, embora esse clima viesse a ser afetado pelos desdobramentos da Guerra do Chaco, entre Paraguai e Bolívia (1932-1935). BANDEIRA (2003) p. 140/1.

²⁶ Como indicado no capítulo anterior, o nascimento da radiotelegrafia se deu muitos anos antes. O que ocorreu em 1922 foi o nascimento da radiodifusão brasileira.

Essa ignorância, combinada com as narrativas da penetração, ainda recente, do Far-West norte-americano e da corrida ao ouro, inspirou loucas esperanças à população de Mato Grosso e mesmo à do litoral. Após dos homens de Rondon, plantando seu fio telegráfico, uma onda de imigrantes ia invadir um território de recursos lendários, para nele construir qualquer Chicago brasileira. Perderam-se as ilusões: à imagem do nordeste, onde ficam as terras malditas do Brasil, pintadas por Euclides da Cunha em Os Sertões, a Serra do Norte ia se revelar um campo semi-desértica [sic] e uma das zonas mais ingratas do continente. Além disso, o nascimento da radiotelegrafia, que coincidia, por volta de 1922, com a conclusão da linha, fazia que esta última perdesse todo interesse, reduzida à condição de vestígio arqueológico de uma idade científica ultrapassada, no próprio momento em que se acabava de concluir²⁷.

Com a extinção da Comissão e a incorporação de seu patrimônio ao Departamento de Correios e Telégrafos encerrava-se um período de ativismo estatal nas operações de telecomunicações, paradoxalmente, isso ocorria num momento em que se intensificava o centralismo e o papel do Estado no que diz respeito às telecomunicações e à infra-estrutura em geral. Essa ambigüidade da Era Vargas é apenas aparente.

Nos primeiros anos após a Revolução de 1930, a crise econômica e fiscal além de fatores como a Revolução Constitucionalista deixaram pouca margem para a realização de investimentos estatais na ampliação de um sistema nacional de telecomunicações cuja abrangência atendia às necessidades imediatas, inclusive no aspecto geopolítico.

Na Segunda fase da Era Vargas, a que corresponde ao período da Segunda Guerra Mundial, quando a geopolítica, a recuperação econômica, o desenvolvimento tecnológico e a obsolescência da rede existente não apenas permitiam – mais que isso, exigiam investimentos na ampliação e melhoria do sistema – o obstáculo era o mesmo que impedia o desenvolvimento de toda a infra-estrutura brasileira: a falta de equipamentos e insumos, já que praticamente não havia produção nacional e a estrangeira estava comprometida com o esforço de guerra.

Os aproximadamente dez anos posteriores à Segunda Guerra Mundial serão eloqüente evidência das dificuldades da economia brasileira para desencadear um ciclo de desenvolvimento, em grande medida em decorrência da precariedade do setor de infra-estrutura. Não por acaso, é sobre essa infra-estrutura que se concentraria o Plano de Metas do Governo JK, na segunda metade da década de 1950.

²⁷ O mesmo autor registra o que, de certa forma foi o “canto de cisne” da linha em sua missão estratégica: *Conheceu ela um momento de glória, em 1924, quando a insurreição de São Paulo contra o governo federal cortou este último do interior. Pelo telégrafo, o Rio continuou em comunicação com Cuiabá, via Belém e Manaus. Depois foi o declínio...* LÉVI-STRAUSS (1957) p. 275. Outros trechos descrevendo os locais por onde passa “a linha” à época em que o autor esteve no Brasil merecem serem lidos por quem se interesse pela história das Linhas Telegráficas Estratégicas de Mato Grosso e do Amazonas e seu destino melancólico. Reproduzi-las estenderia demasiadamente esta nota. Como indicação, fica o capítulo XXVI – *Na Linha* p. 287/96.

4.3.3 - O Telégrafo e a Ocupação Territorial na Argentina

Enquanto no Brasil a construção de linhas telegráficas estratégicas, entre o final do século XIX e o início do século XX, teve por objetivo contribuir para a vigilância das fronteiras e para a ampliação da presença do Estado nacional em territórios há muito definidos como brasileiros e apenas pontualmente passíveis de contestação, na Argentina, as linhas telegráficas construídas com sentido estratégico foram um instrumento de incorporação ao território nacional das terras indígenas situadas ao sul da província de Buenos Aires, durante a chamada *Guerra del Desierto*.

O mesmo presidente Sarmiento que buscava implantar na Argentina o progresso que conhecera na Europa e nos Estados Unidos, vendo seu país diante do dilema entre *Civilización o Barbarie*, considerava o fio – na forma de linha telegrafia ou de cerca demarcadora de terras – instrumento da primeira alternativa; e os povos indígenas que habitavam as terras não incorporadas ao território argentino como representantes acabados e irrecuperáveis da segunda²⁸.

Desde Rosas, em meados do século XIX, as terras ao sul da Província de Buenos Aires foram objeto de campanhas militares com o objetivo de tomá-las aos índios. Esse avanço atingiu o clímax na década de 1870, em particular depois que o general Julio Argentino Roca assumiu o Ministério da Guerra e da Marinha, adotando uma estratégia ofensiva que incluía três fatores tecnológicos decisivos: as ferrovias, os telégrafos e os fuzis Remington²⁹.

²⁸ “Sarmiento fue el principal mentor y divulgador local de la disyunción “civilización o barbarie” sobre la que se asienta tanto la estructura jurídico-administrativa como el imaginario nacional de los estados del Cono Sur. Para este autor, la “mezcla” de grupos humanos que se da en América Latina produce un resultado nocivo. La siguiente cita de Facundo sintetiza su posición: “de la fusión de estas tres familias [española, negra, indígena] ha resultado un todo homogéneo, que se distingue por su amor a la ociosidad e incapacidad industrial”. Uno de los tres grupos, sin embargo, recibe la mayor responsabilidad. Sostiene, entonces: “Mucho debe haber contribuido a producir este resultado desgraciado la incorporación de indígenas . . . incapaces, aún por medio de la compulsión, para dedicarse a un trabajo duro y seguido”. Su solución consiste en reemplazar a estos seres humanos por otros de origen sajón o germano. Mediante una serie de preguntas retóricas, presenta a la inmigración europea y al país, como elementos complementarios e interdependientes: mientras que Argentina tiene un territorio vacío, “desierto,” y necesita ayuda industrial y científica; Europa, en contraste, tiene un exceso de población y desea habitar este territorio”. RODRÍGUEZ (2004). Sarmiento não é o único na Argentina (como de resto no Brasil) a ver a população indígena como um entrave ao desenvolvimento do país a ser removido por meio do extermínio, defendido de forma explícita por personalidades da época como Zeballos (futuro ministro das Relações Exteriores) e Julio Roca (sucessor de Alsina e futuro Presidente da República).

²⁹ “Na Argentina, a ocupação territorial culminou com a chamada conquista do deserto sob o comando do general Julio A. Roca, na década de 1870. O telégrafo e as comunicações entre os fortins do emergente estado nacional, o fuzil Remington de seus soldados e a varíola dizimaram a população indígena.” FERRER (2006) p. 92. Durante o governo do presidente Avellaneda, o enfrentamento com os índios seguia a estratégia traçada pelo ministro da Guerra e Marinha Adolfo Alsina, que consistia no estabelecimento de linhas defensivas que avançariam gradualmente em direção ao sul. Ao falecer Alsina em 1877, essa estratégia havia permitido a

Não foi a única oportunidade em que esses três “agentes da modernidade” atuariam em conjunto numa Argentina que ainda lutava para manter sua unidade política e definir seu território. O presidente Sarmiento, entusiasta da telegrafia, inaugurou a extensão do cabo submarino que ligava o país à Europa via Brasil, no dia 05 de agosto de 1874. Cinco dias depois, a Assembléia Legislativa (Congresso) ratificava a vitória da chapa Avellaneda-Acosta, à sua sucessão, apoiada por ele, mas questionada pelo Partido Nacionalista, que denunciou a ocorrência de fraude e iniciou uma rebelião liderada pelo ex-presidente Mitre. A revolta foi rapidamente sufocada por Sarmiento numa ação que, segundo o embaixador dos Estados Unidos, Thomas Osborn, foi vencida *pela ferrovia, pelo telégrafo e pelos Remington*³⁰.

Durante o governo do presidente Avellaneda, o enfrentamento com os índios seguia a estratégia traçada por seu ministro da Guerra e Marinha, Adolfo Alsina, que consistia no estabelecimento de linhas defensivas que avançariam gradualmente em direção ao sul. Ao falecer Alsina, em 1877, a estratégia havia permitido a incorporação de 56.000 km², mas esses resultados estavam aquém do esperado. A linha era, então, de 250 km, entre Bahía Blanca e o sul de Córdoba, composta por fortins ligados por telégrafo e protegidos por uma vala de 3,50 m de largura e 2,60 de profundidade. Essa estratégia foi substituída por outra, mais agressiva, sob o comando direto de Julio Roca, que passou à ofensiva. As ações principais ocorreram em 1879 e envolveram 6.000 soldados, organizados em cinco divisões³¹.

A consolidação e expansão efetiva da fronteira se transformaram, então, em uma proposição factível... Paralelamente aos trilhos das linhas estatais e privadas corriam os cabos do telégrafo, suplementando a rede telegráfica que as autoridades nacionais e provinciais estavam construindo. Assim, até o fim da década, os dois elementos essenciais para a estratégia de Roca haviam sido estabelecidos. Sem dúvida, as estradas de ferro proporcionaram os meios eficazes de comunicação interna para o movimento das tropas, para a provisão de postos avançados e para a

incorporação de 56.000 km², mas esses resultados estavam aquém do esperado. A linha era, então, de 250 km, entre Bahía Blanca e o sul de Córdoba, composta por fortins ligados por telégrafo e protegidos por uma vala de 3,50 m de largura e 2,60 de profundidade. Foi substituído por Julio Roca, que adotou uma estratégia ofensiva, cuja ação principal ocorreu em 1879, envolvendo 6.000 soldados, organizados em cinco divisões. CANAPARO destaca um elemento adicional que, como indicado nos Capítulos 1 e 2, esteve associado ao desenvolvimento original das ferrovias britânicas e posteriormente no resto do mundo: a adoção da hora oficial. “*El suceso del general Roca en la producción de un espacio vacío se debió sin duda a un sinnúmero de factores, pero hay tres elementos que fueron determinantes en el establecimiento de un forma específica de espacio – elementos algunos cuya relevancia fuera ya notada en la época por el enviado norteamericano Thomas Osborn. El telégrafo, la utilización generalizada del fusil Remington y la imposición primitiva de una hora oficial, generarían las consecuencias más radicales y a más largo plazo en la producción de este territorio.*” CANAPARO (s.d.) p. 4.

³⁰ REGGINI (1997) p. 193.

³¹ Para informações sobre a ação militar, ver EJERCITO ARGENTINO (s.d.). Para um relato em português da Campanha do Deserto, ver LENZ (2003).

conservação da mobilidade operacional. O telégrafo possibilitou o recebimento das informações, o envio das instruções e a coordenação de toda a Campanha. Com a estrutura do telégrafo, Roca pôde, durante a etapa final da campanha, manter-se informado da situação geral e seguir de perto os movimentos dos índios e a disposição das próprias tropas, e portanto, obter sucesso na sua batalha final³².

A estratégia de Roca permitiu que, menos de dois anos depois, a área conquistada aos indígenas e incorporada ao território argentino superasse os 550.000 km². A Campanha *do Deserto*, entretanto, não parou às margens do Rio Negro, que desemboca em Bahía Blanca, para onde a conduziu Roca em 1879. No ano seguinte, Roca assumiu a Presidência da República. Sob seu mandato (1880-1886), foram empreendidas novas campanhas contra as populações indígenas que viviam ao sul do Rio Negro, entre 1881 e 1884, que levaram à incorporação da Patagônia ao território nacional³³.

Além dos aspectos estritamente militares, a guerra aos indígenas era resultado de uma profunda transformação num dos pólos do conflito. Como destaca Lenz apoiando-se em Lewis:

a vitória de Roca foi um resultado e não a causa do desenvolvimento econômico e a expansão econômica permitiu o fortalecimento da autoridade estatal, e principalmente a aplicação dos projetos de infra-estrutura essenciais para a implementação exitosa de sua estratégia militar³⁴.

O extermínio da população nativa permitiu a imediata apropriação privada de extensas áreas de terras, cobertas por pastagens naturais de qualidade extraordinária, que também podiam ser utilizadas para culturas de clima temperado com alta produtividade³⁵. Inicialmente a expansão da pecuária, bovina e ovina, surgiu como a atividade capaz de conciliar o latifúndio com a escassez de mão-de-obra. Em algumas décadas (1869-1914), porém, a imigração fez com que a população mais que dobrasse, possibilitando que parte das terras fossem destinadas ao cultivo, ao mesmo tempo em que a implantação das ferrovias permitia o escoamento da produção até os principais portos de exportação (com a ampliação da fronteira agrícola, ao de Buenos Aires havia se somado o fluvial, de Rosário, e o de Bahía Blanca)³⁶.

³² LENZ (2003). p. 15.

³³ Em 1881 o Chile reconheceu a soberania argentina sobre a região e o divisor de águas da Cordilheira dos Andes como fronteira. EJERCITO ARGENTINO (s.d.).

³⁴ Apud. LENZ (2003) p. 13.

³⁵ LENZ (2003) p. 12.

³⁶ *A superfície total semeada de trigo e forragem passou de 340 mil hectares, em 1875, a 6 milhões, em 1900, 20 milhões, em 1913... Por sua vez, o recenseamento de gado de 1888 registra a existência de 22 milhões de cabeças de bovinos e 67 milhões de ovinos, dos quais 40% e 80%, respectivamente, correspondiam à província de Buenos Aires. Posteriormente, os bovinos deslocaram os ovinos nas pradarias de pasto, principalmente na província de Buenos Aires...O fato mais notável da expansão da produção rural desde a década de 1870 até a*

A incorporação das terras conquistadas se deu de forma tal que favoreceu a concentração da propriedade e uma estrutura verticalizada de agronegócio, que incluía as ferrovias como canal de escoamento da produção exportável pelos portos mencionados, um oligopólio lanifício e frigorífico (alguns anos depois), dominado pelas grandes empresas norte-americanas, um cartel de transporte internacional e quando a demanda mundial de cereais favoreceu a expansão do cultivo de trigo, milho e linho, um oligopólio cerealista, completado por um núcleo financeiro³⁷.

En principio las líneas telegráficas fueron consideradas con propósitos militares o como un complemento necesario al funcionamiento del ferrocarril, pero la generalización de los telegramas – a través del sistema Morse – como medio de transmisión de información, modificó radicalmente esta percepción y las oficinas de telégrafos pasaron a poseer su propia autonomía de allí que “Correos y Telégrafos” sería el nombre de ministerios e instituciones varias a lo largo de los años por venir³⁸.

Trabalhando com as noções geográficas diferenciadas de “terreno” e “território” – entendido o último termo como o terreno transformado, não apenas no sentido da produção econômica, mas também das relações sociais mediadas pelo espaço – Canaparo enfatiza que as ferrovias e as linhas telegráficas a elas vinculadas, no contexto das Campanhas do Deserto, foram mais que meios de carga e de comunicação. Foram formas de *criar território*³⁹.

La expansión de la frontera de aquello que será indicado como Territorio Nacional no fue realizada gracias al triunfo militar del general Roca sobre un grupo afamado y disperso de indígenas ... Si la “Campana al Desierto” es vista como una forma definitiva de introducir una noción de espacio - y, por ende, de

primeira década do século XX, é a forte expansão da produção agrícola, fundamentalmente cereais e linho. FERRER (2006) p. 107.

³⁷ Conforme FERRER, *A concentração da propriedade da maior parte das melhores terras da região dos pampas, anteriormente à entrada maciça de imigrantes e à inserção do país no mercado mundial, foi decisiva para a evolução do país.* FERRER (2006) p. 92. Segundo o mesmo autor, *Em 1914, as explorações de mais de mil hectares em todo o país representavam 8,2% do total e abarcavam 79,4% da superfície. No mesmo ano, as maiores do que 5 mil hectares representavam 1,7% das explorações e 49,9% da superfície.* p. 93. De acordo com as estatísticas relativas ao ano anterior, as ferrovias representavam 36% do capital estrangeiro investido no país, sendo que as empresas ferroviárias britânicas controlavam 50% da malha nacional. As empresas integrantes do *Trust de Chicago* controlavam 51% dos frigoríficos, enquanto companhias britânicas detinham outros 20%. Por meio de um *comitê de fretes* os frigoríficos controlavam o transporte marítimo. Da produção agrícola, um pequeno grupo de empresas, entre as quais Bunge y Born, Louis Dreyfus e Weil Hnos., controlavam 75% das exportações de trigo e milho e 90% das de linho, sendo que os produtos de exportação representavam 75% da produção agrícola. Ainda em 1913, metade do capital fixo existente na Argentina estava em mãos estrangeiras. Os investimentos estrangeiros estavam distribuídos em 36% em ferrovias, 31% em títulos governamentais e 8% em serviços públicos. O restante estava aplicado em comércio e instituições financeiras (20%) e diretamente em atividades agropecuárias (5%). FERRER (2006) p. 94/6.

³⁸ CANAPARO (s.d.) p. 4/5.

³⁹ CANAPARO (s.d.) p. 7.

territorio - entonces sus resultados bélicos interesan menos que los elementos empleados para producir dichos resultados. De esta forma, como hemos dicho, la “conquista” en tiempo real del espacio pampeano fue realizada por las líneas ferroviarias, por el tendido telegráfico, por el empleo del fusil Remington y por la imposición de un tiempo medible y unificado⁴⁰.

Analisado da perspectiva proposta por Canaparo, o papel estratégico da telegrafia na constituição da Argentina como nação torna-se ainda mais evidente e, como sugere esse autor, vai muito além do aspecto estritamente militar. Sob esse aspecto, a questão da propriedade das linhas e o fato de que o Estado as concedesse, fornecesse garantia de rentabilidade e exigisse contrapartidas e franquias relacionam-se à percepção da dimensão estratégica, independentemente de isso ser explícito em documentos e pronunciamentos da época.

Roca teve seu nome associado à consolidação territorial Argentina e ao genocídio que isso envolveu. Menos referida é a tentativa de impulsionar um desenvolvimento capitalista autônomo empreendida durante sua passagem pela Presidência da República, com o Estado desempenhando um papel ativo nos investimentos, inclusive no que se refere aos meios de transporte e de comunicação⁴¹. A posição de Roca em relação ao papel ativo do Estado evidentemente referia-se à situação de seu tempo, mas poderia ser expressa pelos adversários das privatizações realizadas cerca de um século mais tarde:

... A estar a la teoría de que los gobiernos no saben administrar, llegaríamos a la supresión de todo gobierno por inútil y deberíamos poner bandera de remate a la Aduana, al Correo, al Telégrafo, a los puertos, a las oficinas de Rentas, al Ejército y a todo lo que constituye el ejercicio y deberes del poder⁴².

⁴⁰ CANAPARO (s.d.) p. 7/8.

⁴¹ Durante seu governo na primeira metade da década de 1880, a participação das ferrovias estatais na malha nacional chegou a 45%. Cerca de 20 anos mais tarde, depois que seu sucessor privatizou parte das ferrovias construídas durante seu mandato, Roca voltava a defender a necessidade do aumento do controle nacional e estatal sobre as ferrovias e analisava duas possibilidades: a expropriação das linhas privadas controladas por empresas estrangeiras ou o desenvolvimento das ferrovias estatais. Considerava a primeira opção inviável devido aos custos o que o levou a engajar o Estado na construção de novas ferrovias estatais. Julio A Roca, Discurso Del 12/7/1904, citado em R. Scalabrini Ortiz, *Historia de los ferrocarriles argentinos*. Apud. GALASSO (2003) p. 67. Estranhamente GALASSO utiliza essa citação de 1904 para ilustrar a posição de Roca em seu primeiro governo, de 1880 a 1886, embora em 1904 Roca estivesse terminando seu segundo mandato (1898-1904), no qual, segundo GALASSO, o general já não tem o mesmo ímpeto da década de 80 no enfrentamento da oligarquia *porteña*, numa situação em que “*acuerdos, concesiones y negociaciones con el mitrismo lo embarcan decididamente em la política del orden agropecuario semicolonial*”. GALASSO (2003) p. 90. Essa descontextualização é ainda mais grave na medida em que o mesmo autor, entre uma passagem e outra, alguns parágrafos antes das citações de Roca, analisa o governo de Juarez Celman (1886-1890) - cunhado de Roca e apoiado por este antes de chegar ao poder, mas rompido após a posse -, em cujo mandato grande parte das ferrovias estatais foi privatizada, reduzindo a participação estatal de 45% para 10%. GALASSO (2003) p. 72.

⁴² Julio A. Roca, citado em Agustín Rivero Astengo, *Juarez Celman*. Apud. GALASSO (2003).

4.4 - UM SÉCULO DE EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL COMPLEXA DAS TELECOMUNICAÇÕES NA ARGENTINA E NO BRASIL

Do ponto de vista institucional, as telecomunicações em geral e o telégrafo em particular, a princípio como telégrafo óptico e logo na fase inicial da telegrafia elétrica, surgem no Brasil e menos claramente na Argentina como questão de Estado, diretamente ligada à defesa frente a inimigos externos e à segurança interna, como na França e na maior parte dos países, exceto Estados Unidos e Grã Bretanha.

No Brasil, o serviço foi inicialmente de responsabilidade do Ministério da Guerra, passando ao da Justiça em 1838, quando se tornou serviço público.⁴³ Já na Argentina, embora as primeiras linhas fossem privadas, como descrito anteriormente, a grande expansão do telégrafo nas primeiras décadas das telecomunicações no país seguiu uma lógica de Estado, subordinada à institucionalidade da ocupação territorial.

Ao longo dos aproximadamente duzentos anos, transcorridos desde a implantação do telégrafo óptico na Baía da Guanabara até hoje, as telecomunicações no Brasil, do ponto de vista legal e institucional, em cada uma de suas modalidades – telegrafia, telefonia e comunicações internacionais – depois de uma breve fase inicial em que foi encarada como questão militar, no caso da telegrafia, evoluíram no sentido de uma crescente intervenção do Estado no sentido da regulação. A análise documental a respeito evidencia a tendência de ampliação, reforço e concentração das competências de concessão, normatização e fiscalização das telecomunicações por parte do Estado, embora quanto à operação esse processo fosse oscilante. Essa tendência culminou com o movimento estatizante do início da década de 1960, que perdurou até o refluxo privatizante da década de 1990.

Essa evolução deve ser vista, entretanto, mais como uma tendência geral do que um processo constante e linear. Em diversos momentos o setor privado assumiu o controle sobre as operações, relegando o Estado à prestação de serviços secundários ou sem viabilidade econômica. Do ponto de vista operacional, repita-se, o predomínio privado atingiu o clímax no início da década de 1960. A partir de então e até o final da década de 1990, legal e institucionalmente, não houve uma retração do Estado sequer com a deposição do governo João Goulart, já que o regime militar subsequente impulsionou a estatização ao final da mesma década, em grande medida com base e seguindo a tendência da legislação anterior ao

⁴³ Ver capítulo 3 e MACIEL (2001).

Golpe de Estado de 1964, notadamente a expressa pelo Código Nacional de Telecomunicações, de 1962.

4.4.1 - A Transformação do Telégrafo em Serviço Público e o Papel do Estado no Brasil

Algum tempo depois da instalação da primeira linha telegráfica elétrica em 1852 (ver capítulo anterior), o serviço passou a ser administrado por um órgão especializado – a Repartição Geral dos Telégrafos⁴⁴ –, que seria objeto de diversas reformas ao longo das décadas seguintes, vinculada a vários ministérios sucessivamente.

A evolução institucional da telegrafia brasileira encerra em si mesma o complexo processo de transformação das telecomunicações ocorrido no País, objeto desta tese. Apesar de tentador, reconstituir em detalhe essa evolução institucional da telegrafia escapa ao escopo deste trabalho. É importante, entretanto, assinalar algumas etapas fundamentais e suas respectivas características. Assim, pode-se identificar:

- a) uma fase inicial (pré-histórica, pode-se dizer), caracterizada pela concepção estratégica e emprego exclusivamente estatal do telégrafo, à qual se sucede;
- b) o serviço público⁴⁵ prestado por um tripé formado por uma rede pública terrestre, por uma rede privada terrestre, em sua quase totalidade pertencente a empresas ferroviárias, em sua maioria estrangeiras, para as quais a telegrafia era um serviço suplementar (ainda que indispensável à sua atividade fim) e uma rede de cabos submarinos e subfluviais privados de propriedade de empresas estrangeiras;
- c) a crescente estatização dos serviços, na medida em que as concessões foram sendo revertidas para o Estado por iniciativa do governo central como forma de enfrentar o custo fiscal decorrente das garantias de juros estabelecidas nos contratos, como ocorreu

⁴⁴ Na pesquisa para esta tese, não foi possível localizar texto legal instituindo a Repartição Geral dos Telégrafos para cuja direção Capanema teria sido nomeado em 1854. CASTRO (2003). 145.

⁴⁵ A abertura ao público do serviço não foi nem uma reivindicação social nem uma medida recebida com entusiasmo pela sociedade brasileira da época. MACIEL interpreta o fato da seguinte forma: *“Por mais uma década ainda a comunicação telegráfica não mereceria a confiança dos habitantes da Corte, que mantiveram inalterado o hábito secular de remeter os recados através de mensageiros. Vítima de preconceitos e reclamações sobre sua ineficiência e até de descrença sobre a possibilidade de trocar mensagens através de um fio eletrificado, o telégrafo não passaria, para muitos, de truque, ilusionismo e efeito de mágica. Estas desconfiças justificariam o pequeno volume de correspondência telegráfica, chegando a ameaçar o fechamento de algumas estações telegráficas.”* MACIEL (2001) p 131. Tal avaliação é parcial em certa medida preconceituosa. . Dos atuais países desenvolvidos, apenas nos Estados Unidos, o telégrafo foi um “sucesso de público” em sua fase inicial. No caso brasileiro, seria preciso levar em conta, como indicado no Capítulo 3, que seriam necessários mais um quarto de século para que a telegrafia se tornasse um meio de comunicação a longa distância (o que, aliás, é reconhecido pela autora), ainda assim, numa economia pouco integrada.

no caso das ferrovias, durante o mandato de Campos Sales, e principalmente à medida que caducavam as concessões, como ocorreu com as redes pertencentes às empresas originalmente detentoras de cabos submarinos, mas que haviam ampliado seus serviços mediante a implantação ou absorção de linhas terrestres.

Ao longo dos cerca de 100 anos de história institucional das telecomunicações no Brasil – considerando o período a partir da implantação do telégrafo elétrico –, em que a operação foi predominantemente privada, foi grande a instabilidade em relação ao papel do Estado no que se refere aos aspectos jurídicos e regulatórios. Uma das razões disso é que durante o Império, dada a inexistência de referências à atividade na Constituição de 1824, por motivos óbvios, o marco legal das telecomunicações foi estabelecido por meio da legislação ordinária e dos contratos anexos aos decretos de concessão.

A instabilidade institucional, inclusive no tocante ao regime jurídico das telecomunicações, prosseguiu sob as quatro primeiras constituições republicanas, o que não deve fazer supor que o Estado não tratasse de estabelecer, em meio a avanços e recuos, as condições para que os serviços fossem prestados na perspectiva do interesse público. Pelo menos do ponto de vista legal, as cláusulas contratuais provam que havia uma preocupação nesse sentido. E as sucessivas alterações do Regulamento da Repartição Geral dos Telégrafos, apesar de nem sempre resultarem em sensíveis alterações no controle das redes de telecomunicações, visavam também à ampliação do papel operacional, mas mais notadamente da função reguladora e fiscalizadora do órgão⁴⁶.

Como destacado anteriormente neste Capítulo, a História do Brasil Independente é marcada por uma alternância entre tendências de centralização e de descentralização do poder. No que se refere às telecomunicações, tal alternância é menos perceptível, inclusive em decorrência da evolução tecnológica. Ainda assim, como já referido, houve uma tendência geral de avanço do centralismo no setor, apenas matizado nos períodos em que, em termos gerais, se dava um influxo federalista.

Apesar da ‘tradição monopolizadora’ da RGT, defendendo a concentração nas mãos do governo imperial de todo o serviço telegráfico e telefônico, as

⁴⁶ “Acompanhando os primeiros relatórios administrativos da RGT, é possível identificar as preocupações que moviam seus técnicos e responsáveis: a necessidade de realizar estudos e planos de modificações e melhoramentos para agilizar a comunicação telegráfica e, principalmente, para criar uma padronização técnica do serviço há muito reclamada pelos diretores do órgão. Outro grande problema era superar os constantes defeitos, acidentes e danos intencionais que provocavam interrupções no funcionamento das linhas telegráficas.” MACIEL (2001) p. 134.

diretrizes legais durante o Império orientaram-se para uma postura mais liberal, próxima da praticada pelos EUA, procurando juntar aos esforços públicos os da iniciativa privada, através de inúmeras concessões de linhas telegráficas terrestres — principalmente às estradas de ferro — e cabos submarinos ou subfluviais costeiros para compor a rede telegráfica nacional⁴⁷.

Na verdade, a realidade foi bem mais complexa do que a descrita acima por Maciel. É indiscutível que a evolução da Repartição Geral dos Telégrafos indica uma clara tendência à monopolização e à centralização no que se refere à telegrafia e de que no entender da direção do órgão (Capanema, durante todo o Império), o mesmo deveria ocorrer com a telefonia. A analogia entre os dois serviços, como visto no capítulo 1, levou à estatização da telefonia na maioria dos países europeus, da mesma forma como a analogia com os correios havia levado à estatização dos telégrafos, razão pela qual o modelo se tornou conhecido como “PTT” – iniciais em inglês e francês de correios, telégrafos e telefones.

O Brasil foi precoce na implantação da telefonia, como descrito anteriormente, e as concessões pioneiras, em particular as relativas à implantação na capital do Império e os melhoramentos nela inseridos, foram concessões do governo central⁴⁸. Entretanto, em sua fase inicial, em todo o mundo, esse serviço era essencialmente local por razões técnicas, o que levou a que sua implantação e sua regulação fossem geralmente encaradas como uma questão municipal (e no máximo estadual, quando identificada a necessidade de um tratamento homogêneo), dando origem a freqüentes conflitos de competência, conforme descrito no capítulo anterior.

A Proclamação da República, obviamente, exigiu a adoção de uma nova Constituição, que além de adequar a ordem jurídica à nova forma e ao novo sistema de governo, tornou-se a oportunidade para estabelecer o marco constitucional em relação ao pacto federativo e a todo tipo de transformação ocorrida ao longo do século XIX, entre as quais o surgimento dos modernos meios de transporte e telecomunicações.

A Constituição de 1891 não dispôs sobre as competências da União e dos Estados quanto à exploração dos serviços de telecomunicações, como ocorreria nas Cartas seguintes,⁴⁹

⁴⁷ MACIEL (2001) p. 135.

⁴⁸ BRITO (1976).

⁴⁹ *A Constituição de 1891 não entrou nesta matéria [exploração dos serviços] Apenas, nas atribuições do Poder Legislativo e do Poder Executivo, aludia à federalidade delas.* CRETELLA JR. (1991) p. 1278. Não há sustentação, portanto, para a afirmação de MACIEL no sentido de que: *Mantiveram-se, por outro lado, os direitos da União no tocante a medidas de defesa e segurança das linhas federais de telefones e telégrafos e o poder de intervir na construção de quaisquer "canalizações elétricas".* MACIEL (2001) p. 136. Da mesma forma, o texto constitucional de 1891 e a legislação da época não sustentam a afirmação de que *De 1877 até 1891 o governo Central tinha exclusividade na regulação e exploração dos serviços telefônicos e telegráficos. A partir da promulgação da Constituição de 1891, cada estado federativo passa a ter sua própria política para o*

limitando-se a tratar do aspecto relativo à competência tributária dos estados sobre essas atividades. Apesar disso, o artigo 9º, que detalhava a competência das unidades federadas quanto à tributação “sobre indústrias e profissões”, continha o § 4º que, indo além da questão tributária, estabelecia:

*Fica salvo aos Estados o direito de estabelecerem linhas telegráficas entre os diversos pontos de seus territórios, e entre estes e os outros Estados que se não acharem servidos por linhas federais, podendo a União desapropriá-las, quando for de interesse geral*⁵⁰.

Já o artigo 34 estabelecia as competências privativas do Congresso Nacional, e entre elas, em sua alínea 15: *Legislar sobre o serviço dos correios e telégrafos federais*⁵¹. Em seu artigo 9º, portanto, o texto constitucional de 1891 tinha o objetivo de permitir explicitamente que os Estados e na prática os municípios, de forma complementar à União, explorassem ou concedessem a exploração dos serviços de telecomunicações, enquanto o 34 reservava ao poder central a competência legislativa. A combinação dos dois princípios se revelaria problemática e conflitiva na medida em que nos interstícios da legislação federal e eventualmente no seu vácuo, as legislações e os contratos de concessão estaduais entrariam em contradição com as normas federais.

A crise da *República Velha*, que culminou com a Revolução de 1930, foi em grande medida uma crise do Pacto Federativo, que se desdobrava também no tocante à exploração e regulação dos serviços de telecomunicações. Antes mesmo que uma nova Constituição fosse elaborada, o Governo Provisório desencadeou um novo processo centralizador, inclusive em relação às comunicações. Sob esse aspecto, entretanto, não houve ruptura com a ordem herdada do Império e que atravessou a Primeira República: as operações de telegrafia, inclusive internacionais, seguiram privadas e a telefonia na medida em que se expandia, também o fazia sob controle privado. Da mesma forma, do ponto de vista da competência para outorgar concessões, editar normas, inclusive quanto a tarifas, e fiscalizar os serviços, manteve-se a tendência de centralização.

Resultante do pacto político e federativo pós-Revolução Constitucionalista de 1932 e tão efêmera quanto eles, a Constituição de 1934 manteve a primazia da União quanto às

setor, e vários deles reproduzem esta descentralização para os seus municípios. FERREIRA, Pedro Cavalcanti e MALLIAGROS, Thomas Georges (s.d.). p. 14.

⁵⁰ CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo (1994) p. 697.

⁵¹ CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo (1994) p. 701.

telecomunicações e outros serviços públicos, mas abriu tantas possibilidades à ação das unidades federadas que restabeleceu, com acréscimos, o conflito originário da Carta de 1891.

Não foi preciso esperar muito para que o conflito federativo em torno da legislação sobre serviços públicos eclodisse. Antes mesmo da promulgação da Constituição de 1934, o Governo Provisório assinou o Decreto Nº 24.634 – *Código de Águas*, que passaria à história como a legislação básica mais duradoura relativa aos serviços públicos. Ciente de que o *Código* enfrentaria a resistência dos Constituintes, o Governo Provisório retardou sua publicação até depois de promulgada a Constituição, numa clara demonstração de que o centralismo não daria lugar a uma abertura federativa duradoura.

Conflito legal à parte, as operações de telecomunicações seguiram predominantemente privadas – com exceção dos telégrafos terrestres mantidos pelo Departamento dos Correios e Telégrafos, constituído em pela fusão da Repartição Geral dos Telégrafos com a Diretoria Geral dos Correios, nos termos do Decreto Nº 20.859, de 1931⁵². Ao mesmo tempo em que se mantinha a tendência à centralização das funções regulatórias, eventualmente delegadas em algum aspecto aos estados, como ocorreu por meio do Decreto-Lei Nº 5.144, de 29 de dezembro, que estabeleceu normas para o exercício, pelos Estados, do poder de legislar sobre comunicações telefônicas e dando outras providências, entre as quais determinando a fiscalização do capital investido e sua remuneração em 12%.

Nada mais ilustrativo da permanência do aparentemente paradoxal convívio de tendências ao crescimento do predomínio das operações privadas com a intensificação das funções regulatórias centralizadas que o fato de o texto da Constituição de 1937⁵³, a mais autoritária e centralista da História do Brasil, comparável apenas à de 1967, tenha se mantido como texto base das Cartas posteriores, inclusive a de 1946 e a de 1988, que em termos gerais representaram uma recuperação do federalismo.

Antes mesmo do estabelecimento do regime militar, em 1964, a tendência à centralização recobrou fôlego, como indicado no capítulo anterior, na passagem que trata da criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), da aprovação do Código Nacional de Telecomunicações, em 1962 e de outras medidas relacionadas ao controle do setor, inclusive em seus aspectos operacionais. Ainda assim, como se viu, apesar da estatização se tornar crescente entre as décadas de 1960 e 1990, quando ocorreu a

⁵² REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL (1931 - b).

⁵³ Ver artigo 15 da Constituição de 1937 no capítulo anterior.

privatização, subsistiam pequenas empresas microrregionais controladas ou com participação dos governos municipais⁵⁴ e até uma empresa totalmente privada⁵⁵.

4.4.2 - Os Serviços Públicos, o Estado e a Iniciativa Privada Argentina e Brasileira

Em seu relato-memória da evolução das telecomunicações brasileiras, o ex-ministro Quandt de Oliveira faz diversas referências à falta de interesse do empresariado nacional em investir no setor, mesmo quando se tornou evidente a disposição das empresas transnacionais de se retirarem do mercado. É o caso da Companhia Telefônica Brasileira (CTB):

Ela perdera definitivamente o interesse no negócio, não voltou a se empenhar na prestação dos serviços e se manteve firme na intenção de vender suas instalações. A fim de assegurar a continuidade dos serviços telefônicos, em 1967 o governo federal foi obrigado a realizar a aquisição da CTB, porque nenhuma empresa de capital privado com capacidade de realizar a aquisição e prestar bons serviços se apresentou como candidata à compra⁵⁶.

Como indicado no capítulo anterior, Quandt de Oliveira atribui o desinteresse privado pelo negócio de telecomunicações à manipulação política das tarifas, o que, especialmente numa conjuntura de inflação elevada (e geralmente ascendente), desestimularia os investimentos. Esse argumento é apenas parcialmente verdadeiro⁵⁷. À suposta baixa rentabilidade do negócio, que contribuiria para um comportamento de aversão ao risco,

⁵⁴ Caso das empresas Ceterp (Ribeirão Preto), Sercomtel (Londrina), CTRM (Pelotas).

⁵⁵ Companhia de Telecomunicações do Brasil Central (CTBC), fundada em 1954, com sede em Uberlândia e cobertura na região do Triângulo Mineiro.

⁵⁶ OLIVEIRA (2006) p. 20.

⁵⁷ De outra perspectiva, a hipótese de “miopia” por parte do empresariado, embora demasiado simplista, não pode ser inteiramente descartada, pois fica evidenciada mesmo em situações em que seria diretamente beneficiado por inovações nos serviços de telecomunicações, como no caso das transmissões de sinais de televisão à distância, conforme Oliveira:

“Durante o projeto dos troncos de microondas, a Embratel analisou a possibilidade de incluir canais exclusivos, ou utilizar os canais de reserva dos troncos de microondas para a transmissão de sinais de televisão. Entretanto, as geradoras de TV não mostraram interesse por esse serviço... Como os custos não eram elevados, dependendo apenas da instalação de centros de distribuição de TV nas cidades a serem servidas, a Embratel decidiu antecipar-se à demanda e capacitar-se para a realização dessa transmissão em todo o país...” OLIVEIRA (2006) p. 69/70.

O sistema permitia que as emissoras operassem em rede com transmissões simultâneas de melhor qualidade e a custos inferiores o decorrente de repetidoras de sinal que, além disso, só eram viáveis a certa distância. Conforme o mesmo autor, em pouco tempo as empresas do setor, percebendo as possibilidades do serviço, abandonaram a alternativa das repetidoras próprias onde existiam e passaram a reivindicar a ampliação da cobertura da Embratel, que teve que aumentar o número de canais disponíveis ao invés de simplesmente utilizar os de reserva. OLIVEIRA (2006) p. 70.

somavam-se outros desafios numa economia com baixa formação de capital e com escassas fontes de crédito de longo prazo. Além disso, havia outros fatores que foram analisados por Maria da Conceição Tavares no mesmo ano em que a CTB era estatizada.

Segundo a autora do clássico *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, a questão dos serviços de utilidade pública é *basicamente um problema de formação de capital fixo em forma contínua e crescente para acompanhar o processo de industrialização e urbanização...* Essas atividades, mais que outros ramos da economia são de grande escala e de longo prazo de maturação dos investimentos. Mesmo num ambiente de estabilidade monetária, a prestação de serviços de utilidade pública, como as telecomunicações, envolve...

*... uma demanda contínua e vultosa de recursos financeiros de longo prazo para permitir, simultaneamente, realizar elevados montantes de amortização do capital correspondente às instalações existentes e manter a acumulação de capital correspondente aos programas de ampliação. Para ambos os propósitos se requereria, em geral, além de um funcionamento operativo francamente superavitário, o recurso a fontes externas de financiamento*⁵⁸.

Encarada dessa forma, a questão adquire contornos muito mais amplos. Ainda durante a Segunda Guerra Mundial ocorreu uma redistribuição espacial de capitais que se prolongou após o final do conflito. Grupos econômicos dos países em conflito – ainda que vitoriosos como a Grã Bretanha, mas principalmente a Alemanha e a Itália – não puderam ampliar ou mesmo manter seus investimentos em outros países, a não ser precariamente naqueles setores diretamente relacionados com o esforço de guerra. Assim, às suas necessidades de liquidez somou-se a depreciação de seus ativos, o que implicava na redução da extraordinária rentabilidade obtida antes do conflito.

Em toda a América Latina e notadamente na Argentina e no Brasil, na segunda metade da década de 1940, empresas atuantes nos setores de infra-estrutura e de serviços públicos de capital estrangeiro tinham instalações e equipamentos obsoletos e aquém das necessidades com vistas a uma reinserção rentável no cenário econômico do pós-guerra. A modernização dessas empresas exigiria investimentos elevados num momento em que nos próprios países desenvolvidos, a reconstrução e a expansão sob as condições daquela que seria a *época de ouro* do capitalismo no século XX ofereciam oportunidades atraentes e exigiam opções.

De parte de países como Argentina e Brasil, a guerra gerou elevadas reservas de divisas sem possibilidade de aplicação imediata em importações e, em muitos casos inconversíveis,

⁵⁸ TAVARES (1983) p. 143.

como as denominadas em Libras Esterlinas. Parte desses recursos foi utilizada na nacionalização de empresas, como fez o Brasil com a mina de ferro da *Itabira Iron Company* e com a Ferrovia Vitória-Minas⁵⁹. Foi o que fez a Argentina logo após a guerra e muito mais intensamente, sob o governo Perón, conforme descrito no capítulo anterior e analisado adiante em outro contexto.

Sintomaticamente, na Argentina como no Brasil, os setores governamentais preocupados com a melhoria dos serviços de telecomunicações não perceberam toda a complexidade da questão. Não entenderam, sobretudo, os aspectos econômicos do desinteresse da iniciativa privada nacional em assumir as operações. Isso fica claro nas declarações do então ministro do Interior, Angel G. Borlenghi, após a nacionalização promovida pelo governo peronista, na década de 1940⁶⁰.

As expectativas de que o Estado Nacional pudesse substituir com vantagens a iniciativa privada estrangeira, entretanto, se veriam frustradas quando o governo optou pela estatização completa da empresa nacionalizada, em 1948, já que além da situação econômica já não ser a mesma, depois de anos de crescimento amparado pela posição privilegiada do país como grande fornecedor internacional de produtos agrícolas, as demandas por recursos do Estado haviam crescido a níveis críticos.

Na pesquisa para esta tese, não foi localizada evidência de que a decisão do governo peronista de nacionalizar as empresas de serviço público levasse em conta a percepção das razões econômicas do “desinteresse” do capital estrangeiro (que se devia também às perspectivas de negócios abertas pelo novo cenário geopolítico internacional)⁶¹. A hipótese de que houvesse essa percepção é plausível, o que tornaria coerente a decisão de promover as

⁵⁹ “*Em janeiro de 1942, o Brasil rompeu as relações diplomáticas com as potências do Eixo. No mês seguinte, o Ministro da Fazenda, Artur de Sousa Costa partiu para os Estados Unidos chefiando uma missão que negociaria os chamados Acordos de Washington, que incluía entre seus pontos principais a transferência da Itabira Iron Company e a Ferrovia Vitória-Minas para o governo brasileiro numa negociação que incluía o compromisso dos EUA e da Grã Bretanha de comprar o minério brasileiro e um financiamento do Export-Import Bank (Eximbank) norte-americano para a ampliação e modernização da mineradora e da ferrovia. A formalização da operação, por atos de Vargas em 1º de junho, foi complementada pela criação da Companhia Vale do Rio Doce.*” MÜLLER (s.d.).

⁶⁰ “*el capital privado no demostró tener interés suficiente para intervenir en la financiación y sostenimiento de la EMTA porque ese capital privado no tiene ninguno interés económico sino político: el de dirigir la empresa ... El capital es bien recibido en nuestro país y tendrá todas las garantías necesarias, pero en función económica y no en función política, de modo que no puede dirigir empresas de servicios públicos de esta importancia para la economía y la soberanía del país ... por lo cual el Estado toma este servicio totalmente a su cargo*”. GALASSO (2005). p. 500.

⁶¹ Além dos fatores estritamente econômicos já mencionados, existiam outros, decorrentes do início da Guerra Fria, inclusive a prioridade conferida pelo governo norte-americano às relações com seus “pontos de contato” de maior tensão com o inimigo potencial: no leste europeu e no nordeste da Ásia. Sobre a relação entre a Guerra Fria e os investimentos norte-americanos na área de telecomunicações, ver MORAES (1994) p 360/1.

nacionalizações, considerando o nível das reservas acumuladas. Nesse caso, a questão em aberto seria os motivos da demora do Brasil em seguir o mesmo caminho.

As circunstâncias desse tipo de nacionalização em ambos os países variaram e muitas vezes envolveram aspectos tratados publicamente como escândalos ou como confrontos ideológicos. Mesmo considerando a interveniência da luta político-ideológica na questão, o fato de que o problema se colocasse em termos de “ganância imperialista” ou “entreguismo” é um indicativo da falta de percepção das razões econômicas do “desinteresse” das empresas estrangeiras. Foi o que ocorreu com a encampação dos serviços telefônicos no Rio Grande do Sul (ver capítulo 3), pelo então governador Leonel Brizola, e com as negociações envolvendo a nacionalização da *American Foreign Power*, em 1963⁶². De forma semelhante seriam tratados, décadas mais tarde, os processos de privatização. Entretanto, o importante aqui e nesta tese de um modo geral não é a dimensão ética ou político-ideológica da questão, mas a econômica.

No caso das nacionalizações – na Argentina após a Segunda Guerra Mundial e no Brasil na década de 1960 – o debate político-ideológico tinha um pano de fundo, como se verá ao final deste capítulo, muito mais amplo que a simples questão de tornar eficientes os serviços telefônicos prestados por empresas estrangeiras gananciosas que não tinham condições ou interesse em realizar os investimentos necessários. Esse pano de fundo diz respeito à natureza das concepções dos atores políticos dominantes a cada período em relação ao que Ferrer denomina de *políticas de alcance nacional*⁶³, referindo-se ao que recorrentemente surge no debate político brasileiro como *projeto nacional de desenvolvimento*⁶⁴. Em ambos os casos,

⁶² Em 1963, quando o Governo Goulart tratava de obter o apoio dos Estados Unidos para a implementação do Plano Trienal, o caso atingiu uma dimensão que dificultou as negociações. O episódio é narrado em suas memórias por Celso Furtado: “*Esse estado de apreensão em que San Tiago [Dantas – então Ministro da Fazenda] se encontrava explica que haja subscrito a proposta de entendimento com o grupo da American Foreign Power (Bond and Share), grande concessionária de serviços de energia elétrica em várias regiões do Brasil. Era evidente que esse grupo do setor energético se empenhava em transferir para o governo suas usinas geradoras, linhas de transmissão e sistemas de distribuição pouco rentáveis, visando a instalar-se em setores mais promissores e menos expostos a estrito controle, como eram os antigos serviços públicos explorados em regime de concessão. O entendimento, assinado a 22 de abril, em Washington, por Roberto Campos, embaixador do Brasil, e pelo Sr. William Nydrof, vice-presidente da AMFORP, fixava o preço de venda ao governo brasileiro em 135 milhões de dólares. Parte devia ser pago em dinheiro, e cerca de 100 milhões seriam pagos em parcelas semestrais com juros de 6% ao ano, tudo a ser reinvestido no Brasil ‘em empreendimentos selecionados pela AMFORP em setores que estejam franqueados aos investimentos estrangeiros em geral’. Ora, o preço global foi considerado por muitos especialistas como excessivo, sendo grande desgaste político sofrido por San Tiago Dantas, que enfrentava incompreensão no exterior e, dentro do país, era acusado de conluio com interesses externos”*. FURTADO (1997) Tomo II p. 251/2.

⁶³ FERRER (1981) p. 51/2.

⁶⁴ “*O caso do Brasil, por suas dimensões semicontinentais, merece um breve esclarecimento. De todos os países sul-americanos, o Brasil é o único que, em princípio, poderia preservar, isoladamente, um projeto nacional satisfatoriamente autônomo, se Mercosul deixasse de existir. Para esse efeito, todavia, o Brasil necessitaria satisfazer, pelo menos, três condições fundamentais. A primeira diz respeito à capacidade de manter, vigorosamente, um projeto nacional autônomo, a despeito de poderosíssimas pressões internacionais e, mais*

essas noções dizem respeito a articulações políticas de segmentos sociais e somente adquirem consistência se referidas a modelos ou regimes de acumulação⁶⁵.

No contexto em que ocorreram as nacionalizações, o problema do controle das empresas de serviços públicos em geral e de telecomunicações em particular apenas se tornava mais complexo porque se dava em ambiente inflacionário já que a dificuldade de repassar rapidamente os aumentos dos custos aos preços somava-se aos problemas de financiamento das empresas, agravando-os. Esse era o cenário das telecomunicações no Brasil (e na Argentina) nas décadas de 1950 e 1960, no Brasil apenas minorado pela adoção da Correção Monetária e pela inflação cadente nos últimos anos do período. Em consequência, como nota a Maria da Conceição Tavares:

... Isso tem levado, ao longo dos anos, a uma progressiva transferência ao Setor Público do ônus financeiro da manutenção e ampliação da capacidade produtiva da maioria dessas empresas. Essa transferência tem sido naturalmente acompanhada de uma mudança de propriedade ou de controle do setor privado para o público que apenas representa uma sobrecarga sobre o orçamento do Governo, uma vez que não muda basicamente os dados do problema⁶⁶.

Sem entrar em detalhes, a autora de *Da Substituição de Importações...* alude breve e indiretamente ao papel econômico das telecomunicações, tal como indicado por Marx (vide Capítulo 2), ao afirmar que:

Os elevados custos operacionais e a ineficiência generalizada do sistema de transporte e comunicações representam tanto um desgaste do potencial de desenvolvimento do País quanto uma dupla pressão inflacionária, de caráter real, pelo ângulo da utilização intermediária (pressão de custos de insumos) e de caráter monetário pelo ângulo do mecanismo último de financiamento (a expansão monetária via déficit do setor público)⁶⁷.

ainda, lograr que a opinião pública e os setores dirigentes do país sustentem tal propósito, a despeito da penetração, na imprensa e em importantes grupos locais, de uma insidiosa propaganda em contrário. A segunda condição é a de ser capaz de empreender por conta própria, acelerada e exitosamente, um grande programa de desenvolvimento social e econômico-tecnológico. A terceira, é a de lograr apoios internacionais suficientes para contrabalançar as pressões da potência hegemônica. Resultam evidentes as imensas dificuldades que teria o Brasil para atender, satisfatoriamente, essas três condições e sua baixa probabilidade de êxito, se intentasse fazê-lo.” JAGUARIBE (2002) p. 6. ou ainda: “Na contramão do modismo internacional, que fecha para os países periféricos os caminhos para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento, o Brasil, nas eleições de outubro de 2002, demonstrou que quer ser um País socialmente justo e integrado de forma soberana na comunidade internacional, capaz de crescer gerando emprego e oportunidades para o exercício da capacidade empreendedora dos brasileiros.” REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2003). p. 13.

⁶⁵ “Modelo” ou “regime”, aqui, são usados como sinônimos. O primeiro termo é o usado, por exemplo, por Basualdo enquanto o segundo, por Fiori.

⁶⁶ TAVARES (1983) p. 144.

⁶⁷ TAVARES (1983) p. 144/5.

Na segunda metade da década de 1960, o problema mencionado era bem conhecido tanto dos técnicos do governo brasileiro quanto do empresariado. Em consequência, como nota Maria da Conceição Tavares:

*... muito recentemente, em certas empresas públicas e privadas, sobretudo de energia e telecomunicações, vem-se procedendo a uma progressiva 'transferência' de certos ônus financeiros aos consumidores, particularmente no financiamento da formação de capital em que os usuários passam a participar diretamente do processo de expansão*⁶⁸.

No caso das telecomunicações, a “transferência” mencionada por Tavares se deu por meio de um conjunto de instrumentos dos quais o mais notório foi o “autofinanciamento” das linhas telefônicas – a “compra” pelo usuário, antes da instalação dos terminais –, recurso adotado tanto no Brasil quanto na Argentina. Recurso, aliás, que Quandt de Oliveira faz questão de lembrar que foi uma prática introduzida no País pelas operadoras privadas, antes da estatização⁶⁹.

Um meio menos direto de financiar as redes foi a adoção de taxas e contribuições, vinculadas à utilização dos serviços e de tarifas administradas num sistema de subsídios cruzados como forma de financiar a ampliação do sistema e as operações em certas condições. Foi o caso, no Brasil, do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), instituído com o Código Nacional de Telecomunicações em 1962, mas cuja cobrança só teve início precisamente em 1967⁷⁰.

Na verdade, essas medidas eram paliativas na medida em que a baixa taxa de formação de capital, a virtual inexistência de mercados de capitais e as ainda escassas possibilidades de financiamento externo em condições adequadas (fatos inerente aos países não-desenvolvidos) impediam a obtenção dos recursos necessários pelas empresas privadas nacionais e a dificultavam, no caso das estatais. Essa situação só parcialmente mudaria na década seguinte.

⁶⁸ TAVARES (1983) p. 145.

⁶⁹ OLIVEIRA (2006) p. 77.

⁷⁰ “Art. 51 - É criado o Fundo Nacional de Telecomunicações, constituído dos recursos abaixo relacionados, os quais serão arrecadados pelo prazo de 10 (dez) anos e postos à disposição da entidade a que se refere o art. 42 para serem aplicados na forma prescrita no Plano Nacional de Telecomunicações, elaborado pelo Conselho Nacional de Telecomunicações e aprovado por decreto do Presidente da República...”. Lei Nº 4.117, de 27 de agosto de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações) In: BASTOS (1995) p. 46/7. Sobre o início da cobrança, ver OLIVEIRA (2006) p. 357. O prazo original de 10 anos foi prorrogado indefinidamente pela Lei Nº 6.127, de 06 de novembro de 1974. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1974 - b). O Fundo foi substituído por um Imposto sobre Serviços de Comunicações pelo Decreto Lei Nº, de 20 de dezembro de 1984. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1984 - b). Pela Emenda Constitucional Nº 3, de 1993, foi transferida aos Estados e ao Distrito Federal a competência para instituir impostos sobre “...operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior...” REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1993).

Nos últimos anos da década de 1960 e ao longo de boa parte da de 1970, não por acaso, a era do *Milagre Brasileiro* os investimentos em infra-estrutura e serviços públicos foram quase exclusivamente realizados no Brasil pelo governo e por empresas estatais, de uma forma geral com financiamento externo, num momento de grande liquidez internacional. Essa situação não duraria muito tempo. Em menor grau, isso ocorreu também na Argentina.

Os dois drásticos aumentos dos preços do petróleo na década de 1970 e mais tarde o igualmente drástico aumento das taxas de juros e a redução da liquidez internacional reverteu esse quadro, sendo que por algum tempo ainda, as novas empresas dos setores de infra-estrutura e de serviços públicos, que estavam com ambiciosos programas de investimento e contavam com boas perspectivas de rentabilidade, foram usadas pelos governos como instrumento de captação de empréstimos externos. Esses recursos, entretanto, foram em grande medida desviados para o financiamento das contas públicas em desequilíbrio, tornando a crise financeira das próprias empresas uma questão de tempo. O caso das empresas do Sistema Telebrás e Eletrobrás são eloqüentes a respeito.

O general Alencastro, como era conhecido o general José Antonio de Alencastro e Silva, presidente da Telebrás de 1974 a 1985⁷¹, lembra em seu livro sobre a história das Telecomunicações que “em todas as oportunidades” que tinha durante o período em que dirigiu a empresa, repetia que *Serviço público é tarifa* e explicitava:

A tarifa de um serviço público é calculada segundo o princípio universal: ‘serviço pelo custo’, isto é, a tarifa deve cobrir as despesas de custeio e de depreciação e remunerar o capital investido pelo concessionário a taxas estabelecidas pelo poder concedente. Este, evidentemente, ao fixar tais taxas, não deve fugir de valores impostos pelo mercado, a fim de atrair capitais privados. Em nosso País, não observei por parte do governo maior preocupação com esse problema. Uma clara evidência do que ocorreu no setor pode ser constatado pela evolução das tarifas de alguns serviços públicos⁷².

Depois do trecho citado, Alencastro faz um paralelo entre a evolução das tarifas de alguns serviços públicos como telefonia, energia elétrica e água com o Índice Geral de Preços (IGP) no período de 01/01/73 a 01/07/82 para demonstrar as tarifas de telecomunicações nem de perto acompanharam a inflação para uma evolução de 6.146,4% do IGP, as assinaturas

⁷¹ Esse longo período de continuidade administrativa não foi a regra no setor de telecomunicações brasileiro. A Embratel teve dez presidentes em 30 anos, por exemplo. E a tendência de indicações politicamente condicionadas para os cargos de direção do Sistema Telebrás, após a redemocratização do país foi apontada freqüentemente como uma das causas da crise do sistema a ponto de Alencastro e Quandt de Oliveira declararem-se favoráveis à privatização. Na Argentina, nos 30 anos anteriores à privatização a ENTel teve 12 presidentes de 28 diretores executivos. EMBRATEL (1998), OLIVEIRA (2006 - a) p. 24 e HERRERA (1998) p. 136.

⁷² SILVA (1990) p. 150.

residenciais dos telefones tiveram um aumento de 1990,4% e os serviços telefônicos interurbanos de 2.797,8%⁷³.

Ao contrário do que ocorria com certa frequência, com oficiais sem formação específica, designados pelo governo para cargos na administração pública e em estatais, o General Alencastro, assim como o ministro Quandt de Oliveira que o indicou para a presidência da Telebrás, eram engenheiros de comunicações. A formação técnica e a experiência na área de telecomunicações como representantes das Forças Armadas em órgãos como o Conselho Nacional de Telecomunicações, antes de assumirem os dois cargos, não evitou que a percepção de ambos em relação ao negócio telecomunicações estivesse condicionada por uma concepção econômica cujo alcance, ao que tudo indica, não percebiam e que estava prestes a mudar nos países desenvolvidos na medida em que os serviços públicos deixassem de ser vistos como atividades prestadas ou fortemente reguladas pelo Estado e passassem a ser encarados como atividade econômica comercial, ainda que exercida por empresas estatais. Essa transformação se tornou mais intensa com as privatizações e a com a desregulação, que se generalizaram no setor a partir da década de 1980.

É importante notar, contudo, que quando o general Alencastro afirma que *A tarifa de um serviço público é calculada segundo o princípio universal: 'serviço pelo custo'*, na verdade está se referindo ao sistema tarifário aplicado tradicionalmente aos setores considerados de monopólio natural de forma a cobrir os custos totais e incluir uma margem de remuneração do investimento. Esse sistema, como observam Pires e Piccinini⁷⁴ foi historicamente empregado no Brasil e conhecido por este nome⁷⁵. Nas Telecomunicações, de fato, foi uma prática que teve início com a estatização dos telégrafos britânicos e se manteve em vigor em praticamente todos os países onde ocorreu a estatização (e nos Estados Unidos, durante o período de

⁷³ SILVA (1990) p. 150.

⁷⁴ PIRES e PICCININI (1998) p. 8/9.

⁷⁵ Em alguns casos foi explicitamente definido na legislação: Decreto N° 82.587, de 06 de novembro de 1978, revogado em 1991. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1978).

“Art. 21 - As tarifas obedecerão ao regime do serviço pelo custo, garantido às companhias estaduais de saneamento básico, em condições eficientes de operação, a remuneração de até 12% (doze por cento) ao ano sobre o investimento reconhecido.

§ 1º - O custo dos serviços, a ser computado na determinação da tarifa, deve ser o mínimo necessário à adequada exploração dos sistemas pelas companhias estaduais de saneamento básico e à sua viabilização econômico-financeira.

§ 2º - O custo dos serviços compreende:

- a) - as despesas de exploração;
- b) - as quotas de depreciação, provisão para devedores e amortizações de despesas;
- c) - a remuneração do investimento reconhecido.”

regulação mais intensa), até a segunda metade do século XX.⁷⁶ Antes mesmo das privatizações, entretanto, os sistemas de tarifação começaram a mudar⁷⁷.

Além de tomar por universal e definitivo o sistema de tarifação pelo custo, o general Alencastro em seu raciocínio fornece uma indicação de como não apenas o setor de serviços públicos, mas as empresas estatais em geral eram encaradas no Brasil. Isso ocorre na comparação sem ressalvas entre a evolução das tarifas e a inflação, o que implica supor que os custos são inalterados ou que sua variação seja decorrente ou acompanhe os preços em geral, o que está longe de ser verdadeiro.

Em segundo lugar, significa supor que os custos, deflacionados, não se alterem. Ocorre que na economia em geral e principalmente nas telecomunicações os custos, em especial no último quarto do século XX, caíram substancial e aceleradamente em função do desenvolvimento tecnológico. E caíram, também, em função dos ganhos de produtividade obtidos com a aplicação de novas tecnologias em atividades administrativas. Essa redução de custos no mínimo reduziu a necessidade de reposição tarifária em relação à evolução dos preços em geral.

É surpreendente que o general Alencastro ignorasse ou fizesse caso omissivo do fato de que o princípio de “serviço pelo custo”, que durante décadas efetivamente norteou o cálculo das tarifas de telecomunicações, em particular nos países em que o serviço era estatal, já era contestado pela teoria econômica ao tempo em que presidiu a Telebrás e mais que isso, já havia sido abandonado em vários países à época em que escreveu seu livro, publicado em 1990. A razão é fácil de entender em seu fundamento, embora as alternativas sejam objeto de controvérsia e de formulações de certa complexidade.

Como indicou o próprio general Alencastro, se a tarifa cobrir as despesas de custeio e de depreciação e remunerar o capital investido, não há incentivo econômico à redução de custos e aos ganhos de produtividade, especialmente se a empresa em questão operar em regime de monopólio. Sob esse aspecto, o repasse dos aumentos dos custos às tarifas durante o período mencionado por ele atuou como um incentivo em sentido contrário, isto é como uma pressão no sentido da redução dos custos, dos investimentos em tecnologia e da busca de ganhos de produtividade. E se os ganhos assim obtidos não foram suficientes para evitar que o Sistema Telebrás perdesse dinamismo, essa defasagem não chegou a acarretar a deterioração do serviço como ocorreu com as empresas privadas na fase anterior à estatização.

⁷⁶ Como indicam PIRES e PICCININI, citando Laffont e Tirole, na literatura internacional esse sistema é mais conhecido como “regulação da taxa interna de retorno”, PIRES e PICCININI (1998). p. 8.

⁷⁷ PIRES e PICCININI (1998)

Mesmo a “engenhosa” alternativa do autofinanciamento e do financiamento via sobretarifas esgotou-se. O primeiro porque, tendo seus recursos sido incorporados às receitas correntes das empresas e empregadas no seu custeio, deixara de financiar novos investimentos, dando origem, no caso das telecomunicações, a uma imensa quantidade de clientes que haviam pago pelos terminais, mas não os havia recebido. A percepção de que qualquer que fosse o valor cobrado pelas empresas não garantia a instalação dos equipamentos num prazo que podia chegar a anos, deu origem a um mercado secundário de linhas que nada (ou muito pouco, pela via das taxas de transferência) resultava para as operadoras. O segundo, porque a crise fiscal levou os governos a capturar as sobretarifas (muitas vezes eliminando os subsídios que lhes deram origem) a fim de financiar investimentos considerados estratégicos e outras rubricas de seus gastos⁷⁸. No caso brasileiro, em 1992, o Supremo Tribunal Federal declarou a cobrança do FNT inconstitucional a partir de 1982⁷⁹.

O agravamento da crise fiscal dos Estados do Terceiro-Mundo em geral e da Argentina e do Brasil em particular fez com que o problema apontado por Tavares atingisse as empresas estatais de serviços públicos de diversas formas simultaneamente:

- a) nem sempre os investimentos haviam sido concluídos quando se interrompeu o fluxo de recursos, enquanto em outros casos era necessária uma segunda fase a fim de estender os serviços a novas áreas ou modernizar instalações e equipamentos de rápida obsolescência;
- b) as receitas revelavam-se inferiores às previstas nos projetos financiados porque o crescimento das economias nacionais perdera dinamismo;
- c) em muitos casos, a carência dos empréstimos (quando havia) se encerrara e era necessário amortizá-los ou renegociá-los em condições extraordinariamente desfavoráveis devido à situação cambial dos respectivos países e às mudanças no cenário internacional;
- d) o problema do efeito inflacionário apontado por Tavares ressurgiu ampliado, pois não apenas não era possível fazer com que as tarifas acompanhassem os custos como,

⁷⁸ No caso do Fundo Nacional de Telecomunicações, mencionado anteriormente, ele foi incorporado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), em 1974, pela Lei 6.093. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1974 a) e diante do vencimento do prazo previsto para sua vigência, depois de incorporado ao FND, foi prorrogado indefinidamente pela Lei Nº 6.127, de 06 de novembro de 1974. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1974 b).

⁷⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (1992)

mais grave ainda, foram represadas como forma de controle de preços, agravando ainda mais a situação financeira de empresas endividadas em moeda estável.

Os parágrafos acima não devem ser tomados como uma digressão econômica sobre as telecomunicações. A razão de sua presença neste capítulo é apontar a conexão entre as questões microeconômicas do setor e sua percepção pelos representantes do Estado na condução das políticas e das empresas. Não se trata de, ao analisar a questão, de colocar em debate a competência técnica, a idoneidade ou a experiência dos administradores, outra tendência freqüente na crítica de fundo ideológico à gestão estatal e na defesa dos processos de privatização.

Colocada em perspectiva, a crise que envolveu os sistemas nacionais de telecomunicações da Argentina e do Brasil ainda sob regime estatal não foi decorrente de fatores administrativos ou microeconômicos, por mais que existissem problemas nessas áreas, e sim do papel econômico das telecomunicações e do papel regulador do Estado. São questões que se modificaram e se refletiram de diferentes formas na condução da atividade ao longo de seus aproximadamente dois séculos de existência em todo o mundo, mas não foram os fatores determinantes. No plano teórico, foram abordados no Capítulo 2, enquanto que no tocante à sua evolução no contexto histórico da Argentina e do Brasil são objeto da última seção deste Capítulo. Antes, porém, faz-se uma breve análise dos aspectos políticos subjacentes à condução do Estado nos dois países de suas origens até a realização das reformas de finais do século XX.

4.5 - AS REFORMAS DO ESTADO E AS PRIVATIZAÇÕES COMO REFLEXO DE UMA CRISE CONSTITUINTE PERMANENTE

Argentina e Brasil se diferenciam profundamente em relação a outro aspecto de suas histórias com profundas conseqüências para o a evolução econômica e política de ambos e reflexos na conformação de cada sistema nacional de telecomunicações. Trata-se do que Bonavides e Andrade argutamente denominaram de contradições entre constitucionalidade formal e material⁸⁰, disso derivando uma série de problemas de ordem jurídica também presentes nos dois países até hoje.

Essa questão, embora com grandes diferenças entre a forma que toma em ambos os países, é mais complexa que a da formação dos Estados nacionais e seus efeitos sobre a configuração dos respectivos sistemas nacionais de telecomunicações, menos evidente. Referida ao Brasil por Bonavides e Andrade, em termos gerais pode ser aplicada à Argentina. Como conseqüência, tem provocado *não somente a ingovernabilidade dos poderes senão também – o que é pior – a ingovernabilidade das instituições, desarticulando e desestruturando, assim, tanto o Estado quanto a sociedade*⁸¹. Conforme os autores, o conflito pode ser descrito da seguinte forma:

A tragédia do constitucionalismo brasileiro reside em que jamais nos foi possível pela natureza mesma da sociedade – o Império escravocrata e patriarcal fazia avultar a opressão dos fortes sobre os fracos invalidando assim toda veicidade de contrato social, ponto de partida para a eliminação de desigualdades e privilégios – jamais nos foi possível ultrapassar a crise constituinte da constitucionalidade formal; crise basicamente política, em termos tradicionais. Converteu-se, portanto aquilo que devera ter sido mera crise constitucional em crise constituinte permanente, de último agravada, na idade do Estado social, pelo copioso ingresso dos direitos e adiantamentos sociais na ordem da rigidez constitucional...⁸².

Essa abordagem do conflito entre constitucionalidade formal e material se traduz numa *crise constituinte permanente* resultando em outros dois problemas indicados por Bonavides e Andrade. O primeiro, referido de forma sutil (excessivamente sutil, aliás), está relacionado ao conflito distributivo e seu equacionamento institucional. O segundo, mais explicitamente indicado, eleva...

⁸⁰ BONAVIDES e ANDRADE (1990)

⁸¹ BONAVIDES e ANDRADE (1990) p. 10

⁸² BONAVIDES e ANDRADE (1990) p. 10

... a um grau considerável de expansão a materialidade constitucional, com a abrangência de particularismos de conteúdo, excesso de dispositivos regulamentares e necessidade de legislação complementar e de leis ordinárias suplementares, cuja elaboração acaba sendo tão importante para fazer funcionar a Constituição quanto as regras estabelecidas pelo constituinte, que teve, aliás, de seguir via muito mais dificultosa, tropeçando inevitavelmente nos obstáculos de rigidez do quorum qualificado.⁸³

O problema da produção de normas, por sua vez, encerra indicações de outras questões derivadas dos conflitos apontados por Bonavides e Andrade: a primeira das quais é que a expansão da materialidade constitucional acaba por extrapolar, a esfera legislativa, com graves implicações políticas, quer sob a forma de Medidas Provisórias (caso brasileiro e antes de sua adoção pela Constituição de 1988, o freqüente recurso a Decretos-Lei e a Atos Institucionais pelos sucessivos governos autoritários) ou de *Decretos de Necesidad y Urgencia*⁸⁴ - e *Leyes Secretas* e *Decretos Secretos*⁸⁵ [sic] – (caso argentino).

⁸³ BONAVIDES e ANDRADE (1990) p. 11

Essa questão, que se torna pública em sua superficialidade no tocante à excessiva produção de normas e ao processo legislativo em proporções que surpreendem mesmo o analista familiarizado com o tema é objeto do acompanhamento do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) e se traduz em: Normas Editadas em 18 anos de vigência da atual Constituição Federal (05/10/1988 até 04/10/2006)

Normas Federais	Gerais	Tributárias
Constituição Federal	1	1
Emendas Constitucionais de Revisão	6	-
Emendas Constitucionais	52	12
Leis Delegadas	2	-
Leis Complementares	63	29
Leis Ordinárias	3.701	942
Medidas Provisórias Originárias	940	165
Medidas Provisórias Reeditadas	5.491	973
Decretos Federais	8947	1.496
Normas Complementares (*)	122.568	22.486
Total	141.771	26.104
Média por Dia	21,57	3,97
Média por Dia Útil	31,60	5,82

(*) portarias, instruções normativas, ordens de serviço, atos declaratórios, pareceres normativos etc.

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – <http://www.ibpt.com.br/>

⁸⁴ Conforme OLIVEIRA, *Dentre as prerrogativas constitucionais que concentram poder decisório, certamente a capacidade de editar decretos de relevância e urgência com força de lei é a que mais favorece o Poder Executivo. Na América Latina, ela aparece em cinco países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru. Argentina e Brasil têm utilizado intensamente esse mecanismo.* OLIVEIRA (2006). Na Argentina, *Os Decretos de Necesidad y Urgencia* (DNUs) não estavam previstos na Constituição de 1853, conhecida como “Constituição Histórica”, mas se tornaram aceitos doutrinária e jurisprudencialmente quando expedidos em caráter

Segundo Luiza Helena de Oliveira, entre Argentina, Brasil e Uruguai (os três países analisados), os índices de dispersão de poder por ela elaborados indicam graus variáveis de dispersão nessa mesma ordem; isto é Argentina, 0,37; Brasil, 0,47 e Uruguai 0,64. São nações em que, assim como em quase todo o mundo ocorreu, ao longo das últimas décadas do século

excepcional. Assim, entre 1853 e 1983, foram editados 15 DNUs. Na redemocratização o presidente Raúl Alfonsín (1983/1989) - contemporâneo do brasileiro José Sarney, que inaugurou o uso das Medidas Provisórias – foram 10 os DNUs, enquanto que sob a presidência de Carlos Saúl Menem esses decretos chegaram a 472 “aproximadamente”, segundo FERNÁNDEZ BARONE (s.d.). Nesse ínterim, o presidente Menem que antes de sua posse havia negociado o “*Pacto de Olivos*” com seu antecessor Alfonsín pelo qual pactuaram um aumento de 5 para 9 no número de membros da Corte Suprema, obteve desta, em 1991 decisão favorável quanto à constitucionalidade dos DNUs. A Constituição Argentina foi reformada em 1994 e entre outros dispositivos incorporou o artigo 99 inciso 3º que reconhecia expressamente a faculdade presidencial de editar DNUs, com a ressalva de que isso só poderia ocorrer em caráter excepcional e limitados a determinadas matérias (são vedadas “*normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*”) e circunstâncias (“*serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros*”). Desde então e até julho de 2006, cerca de 1100 DNU foram editados, conforme estimativas citadas pelo jornal *La Nación* em sua edição de 27/11/2006, e atribuídas ao senador governista Jorge Capitanich, membro da comissão mista (com maioria governista) para apreciar esse tipo de decreto, criada nos termos de projeto da senadora e primeira-dama Cristina Fernández de Kirchner, aprovado em 20/07/2007. FERNÁNDEZ BARONE (2005); PARTIDO AFIRMACIÓN PARA UNA REPÚBLICA IGUALITARIA (ARI). (2006 - a). Nem Kirchner, nem mesmo Menem inovaram na maneira como tomaram a si as iniciativas legislativas. Na realidade, de certa forma foram mais ortodoxos que seu inspirador Perón para quem *Antes lo primero era hacer la ley... y después tratar de hacerla cumplir. Nosotros, desde que estamos en el gobierno, hacemos exactamente lo contrario; primero tratamos de hacer algo y luego, cuando las realizaciones prueban su eficacia, les damos la forma de la ley o del decreto*. Primera charla radial sobre el Segundo Plan Quinquenal, pronunciada el 9/II/1953 por Radio del Estado y la cadena oficial apud. GAMBINI (2001) p.83.

⁸⁵ A questão das Leis e dos decretos secretos é ainda mais peculiar, beirando o bizarro político. Nenhum deles está previsto na Constituição. No dia 16 de agosto de 2006, o Congresso Argentino sancionou a Lei 26.134, tornando públicas 146 leis secretas promulgadas pelo executivo entre 1891 e 1983. Pouco mais de um mês antes, em 03/07/ a *Sala Quinta da Cámara en lo Contencioso Administrativo* revisara decisão judicial anterior que declarara inconstitucionais as leis secretas. Pela decisão reformada, “*las llamadas leyes secretas y los decretos de igual carácter son algo no querido pero necesario y deben ser aceptados como tales*”. Identificadas pela letra “S” antes do número, as leis secretas jamais foram publicadas no diário oficial seu número exato, até recentemente era desconhecido. As decisões judiciais ocorreram na esteira de um escândalo desencadeado quando a ex-ministra do governo do presidente Carlos Menem, Maria Julia Alsogaray, em depoimento em um das dezenas de processos a que respondia por irregularidades cometidas naquele governo, revelou, em 2005 que ela e outros altos funcionários recebiam “sobre-salários” (num total estimado em US\$ 4 bilhões entre 1989 e 1999), autorizados por Menem com base numa lei secreta em vigor desde a ditadura do general Juan Carlos Onganía (1966-1999). Já o projeto do governo Kirchner aprovado pelo Congresso, onde dispunha de folgada maioria, além de tornar públicas as leis secretas antigas, revogou a de Onganía e a proposição de novas, mas não proibiu os decretos secretos, limitando-se a estabelecer que as verbas secretas previstas na Lei Orçamentária devem ser destinados, exclusivamente, a questões de inteligência inerentes aos organismos compreendidos nas leis de *Inteligencia Nacional, Seguridad Interior y Defensa Nacional* e sujeitas ao controle da *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia*. Ao defender na Câmara dos Deputados o projeto originário do Senado, a deputada governista Diana Conti, admitiu não existir um levantamento completo dos decretos secretos baixados e citando fontes jornalísticas afirmou, durante a última ditadura militar (1976-1983), teriam entrado em vigor 5.262 decretos secretos e entre 10 de dezembro de 1983 e 2004, 85 no governo de Raúl Alfonsín, 108 no de Carlos Menem, 2 no de Fernando De la Rúa e 1 no de Nestor Kirchner, o decreto 163/04 que seria o único remetido ao Congresso para conhecimento. Já o deputado opositor Adrian Pérez disse que a proposta governista continha um *grau de cinismo e de hipocrisia importante* porque desde 1983 nenhuma lei secreta havia sido sancionada pelo Parlamento, enquanto que entre 1989 e 2003 teriam sido baixados mais de 43 decretos secretos, entre os quais os que autorizaram a concessão de verbas reservadas (secretas) crescentes à *Secretaria de Inteligencia del Estado (SIDE)* e a venda de armas à Croácia e ao Equador. A oposição defendia a proibição também da edição de decretos secretos, pois seria “*cómo el Poder Ejecutivo a través de este instrumento ha emitido distintas disposiciones absolutamente discrecionales, arbitrarias e ilegales*”. JONQUERA (2006); PARTIDO AFIRMACIÓN PARA UNA REPÚBLICA IGUALITARIA (ARI). (2006 - b)

XX, um processo de reforma do Estado tendente a reduzir a intervenção do mesmo na atividade econômica. Não por acaso, na América Latina, a maior resistência a essas reformas, em particular à privatização, se deu nos países com maior dispersão de poder. No caso das três nações mencionadas, isso foi particularmente notável no Uruguai, onde especificamente a privatização das telecomunicações foi rejeitada por 72% dos votantes em plebiscito realizado em dezembro de 1992.

A extensão da materialidade constitucional brasileira tornou necessária a aprovação de uma emenda constitucional para que o sistema nacional de telecomunicações fosse privatizado. Aprovação, aliás, que exigiu do governo o uso de toda sua capacidade de pressão política sobre o Congresso Nacional, como indicado no capítulo anterior. Na Argentina, onde o estabelecimento da ordem jurídica não se deu mediante uma formalização constitucional extensa, mas de forma tolerada ou imposta pela incorporação de funções legislativas, a privatização teve por base legal uma *Ley de Emergencia Administrativa e Reestructuración del Estado (Ley 23.696)*, sancionada 39 dias depois da posse do presidente Menem⁸⁶ em meio a profunda crise econômica e implementada por meio de decretos.

Assim como a predecessora dos processos de privatizações de fins do século XX, a primeira-ministra britânica Margareth Thatcher (ver Capítulo 2), Menem e Cardoso não tinham as privatizações (em particular das telecomunicações) como pontos relevantes de suas campanhas e de seus programas de governo ao serem eleitos presidentes da Argentina e do Brasil, embora sejam numerosos os indícios de que essas medidas compusessem a parte não-pública de seus programas⁸⁷. Seja como for, desde o primeiro momento dos respectivos mandatos, ficou claro que ambos personificavam projetos de profundas reformas econômicas e institucionais nos dois países, reformas que dificilmente seriam implementadas no curto período de quatro anos de seus mandatos. Para ambos, a reeleição surgia como um imperativo.

Tanto na Argentina como no Brasil, a reeleição era um tabu político e sua adoção exigia a realização de reformas constitucionais, o que, por sua vez, implicava em complexos arranjos políticos. Menem chegou a ela em 1994, no terceiro ano de seu governo, mediante um acordo, conhecido como o *Pacto de Olivos*, com seu antecessor e líder do principal

⁸⁶ Menem tomou posse em 09 de julho de 1989, numa transmissão de cargo antecipada em relação à data prevista para o final do mandato de seu antecessor Raúl Alfonsín (10/12/1989). A *Ley 23.696* foi sancionada em 17 de agosto de 1989.

⁸⁷ Além do tratamento evasivo ao assunto no livro *Mãos à Obra, Brasil – Proposta de Governo – CARDOSO* (1994) ver capítulo anterior –, mesmo depois da posse, em 01/01/1995, Fernando Henrique Cardoso seguiu evitando referir-se diretamente a questões polêmicas, chegando a afirmar, segundo o jornal Folha de S. Paulo, “*Não vamos tocar (em assuntos) que possam ser mais sensíveis*”. FHC despolitiza as reformas. Folha de S. Paulo 29/01/1995. apud. VOLPON (2003) p. 77.

partido opositor, Raúl Alfonsín. Cardoso a obteve em 1997, também no terceiro ano de seu governo, mediante uma negociação na qual todo o peso político do governo foi utilizado para obter o apoio de parlamentares, partilhassem ou não seu projeto de reformas.

Em ambos os casos, houve denúncias de corrupção relativamente à forma como o respaldo parlamentar para as emendas de reeleição foi obtido. Igualmente em ambos os casos, entretanto, o principal argumento para a aprovação da reeleição era extra-parlamentar e residia no sucesso dos dois governos no combate aos processos inflacionários que flagelavam os dois países há vários anos e ao respaldo popular que isso gerava.

O avanço dos Poderes Executivos no campo da produção de normas, suposta prerrogativa exclusiva dos Legislativos, indica o quanto na Argentina e no Brasil a adoção formal do modelo tripartite de Estado à Montesquieu tem sido precária. Como não poderia deixar de ser, essa circunstância afeta também o Judiciário, objeto de freqüentes intervenções do Executivo sob a forma de alterações impostas ou negociadas do número de seus membros a fim de obter maioria favorável ao Executivo – como ocorreu durante breve período sob o regime militar, no Brasil⁸⁸ e na Argentina em 1989⁸⁹.

Assim exposto, o problema apontado por Bonavides e Andrade, no plano político, apresenta uma complexidade cuja abordagem exige mais do que os enfoques convencionais da ciência política no tocante à aplicação das noções de *check and balances* e de *public choice* às condições da produção de normas legais na Argentina e no Brasil.

⁸⁸ O Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro sucedeu o Supremo Tribunal de Justiça da Era Imperial. Composto por 15 membros, sua criação ocorreu mediante o Decreto Nº 848, de 11 de outubro de 1890. Após a Revolução de 1930, foi reformado, também por decreto (Decreto Nº 19.656, de 03 de fevereiro de 1931), tendo sua composição sido reduzida para 11 membros. A Constituição de 1934 mudou seu nome para Corte Suprema, mantendo o número de membros, mas abrindo a possibilidade de sua ampliação para 16 por lei. A Carta de 1937 restabeleceu o nome anterior. Entre 1940 e 1940, seu presidente foi indicado pelo Presidente da República. Após o Golpe Militar de 1964, o Ato Institucional Nº 1 suspendeu as garantias constitucionais que amparavam os ministros do STF, abrindo a possibilidade de sua demissão ou aposentadoria. Em 27 de outubro de 1965, o Ato Institucional Nº 2 ampliou o número de ministros de 11 (estabelecido pela Constituição de 1946) para 16. Em 13 dezembro de 1968 foi editado do Ato Institucional Nº 5, que deu início à fase mais autoritária do Regime Militar, com base no qual três ministros foram aposentados compulsoriamente em janeiro seguinte. Dois outros ministros renunciaram pouco depois e no dia 1º de fevereiro de 1969, o Ato Institucional Nº 6 restabeleceu o número de 11 ministros. Esse número foi mantido desde então, apesar das sucessivas alterações – autoritárias e democráticas da ordem constitucional. Isso não impediu, entretanto que juristas próximos aos chefes do Executivo transitassem em ambos os sentidos entre o Governo e o STF evidenciando a influência direta do Executivo sobre o Judiciário. KORNIS e JUNQUEIRA (2001) p. 5630/1.

⁸⁹ Na Argentina, antes mesmo de sua posse como Presidente da República, Menem chegou a negociar com Alfonsín a ampliação de 5 para 9 no número de membros da Corte Suprema, com os novos integrantes indicados de comum acordo, mas acabou obtendo essa ampliação, promulgada em 18 de abril 1990. Isso lhe garantiu cobertura judicial para as medidas que adotadas durante seu governo frente às ações de inconstitucionalidade movidas contra leis e decretos de sua iniciativa, em particular os Decretos de Necessidade e Urgência de discutível observância aos limites impostos pela Constituição, mesmo pela versão reformada (de forma também pactuada com Alfonsín) em 1994. VERBITSKY (1992) p. 65/92.

No tocante às privatizações em geral e das telecomunicações, a questão abordada por Bonavides e Andrade tornou-se evidente quando da tramitação das respectivas leis autorizativas, na instituição das agências e marcos regulatórios dos setores privatizados e em sua fiscalização, tal como descrito no capítulo anterior. Mais uma vez, se esse processo de reformas envolveu atos ilícitos – na Argentina amplamente documentados – é uma questão que escapa aos propósitos desta tese. As referências aqui feitas tiveram por objetivo explicitar a complexidade do ambiente em que se deu a privatização dos sistemas nacionais de telecomunicações.

Não seria pelo fato de as privatizações corresponderem a transformações na economia internacional no sentido da Globalização/Mundialização Financeira, em meio a crises de acumulação e governos legitimamente eleitos, tanto na Argentina quanto no Brasil, que as privatizações seriam realizadas sem conflitos políticos. Conflitos políticos, aliás, equacionados em termos que não chegaram a representar uma “inovação” em nenhum dos casos.

4.6 - AS REFORMAS DE ESTADO E A PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES

A partir da década de 1980, diversos países do mundo implementaram programas de Reforma do Estado que incluíam privatizações, desregulamentações e adoção de novos marcos regulatórios para os serviços públicos. De um modo geral, esses programas nem sempre traziam explícitas as motivações econômicas da desregulação e das privatizações, tal como expostas pela teoria econômica, conforme analisado no Capítulo 2. Quando tratadas no contexto das reformas do Estado, tinham por objetivo declarado simultaneamente reduzir e melhorar a atuação de um Estado caro, ineficiente e prejudicial às relações sociais “naturais”, tais como liberdades individuais, de escolha, de empreender e de negociar.

As razões das privatizações na América Latina foram estudadas por Birch e Haar,⁹⁰ que as sintetizaram no seguinte quadro:

Quadro No. 11 Reasons for Privatization in Latin America					
	Argentina	Brazil (a)	Chile (b)	Mexico	Venezuela
Structural					
Ideological	*	*	***	***	**
Internal Efficiency/Modernization	***	**	*	**	***
Change in Market Structures	***	***	***	***	***
Circumstantial					
Political Credibility	***	***	*	*	***
Fiscal Urgency	***	*	**	**	**
Restricted Investment	***	*	**	**	**
Catalytic Effects	***	**	**	***	***
External Pressure	***	**	*	*	*

Three stars indicate motivation was of primary importance, two stars indicate it was of secondary importance, and one star indicates it was of tertiary importance. (a) Refers to the government of Collor de Mello and (b) refers to the second round of privatization.

Trata-se de um quadro sintético e relativo a conjunturas diferentes. É suficiente, entretanto, para que se identifiquem elementos importantes relativos à situação político-econômica dos países analisados. É interessante que mesmo percebendo que a “onda de

⁹⁰ BIRCH e HAAR (2000) p 4.

reformas econômicas neoliberais” começou no Chile e na Grã Bretanha, em 1980, concluíam com tom divagatório sobre o significado das privatizações na América Latina⁹¹. Para os propósitos desta tese é particularmente notável a vulnerabilidade em que se encontrava a Argentina, sob o evidente esgotamento de seu modelo de acumulação, enquanto para o Brasil os fatores mais importantes eram o da credibilidade externa (o que está relacionado com a inserção do país no processo de globalização) e a mudança nas estruturas de mercado (relacionado tanto com a inserção no processo de globalização quanto à pretensão de alterar o modelo de acumulação vigente até então no país).

Esta seção trata da questão da privatização das telecomunicações na Argentina e no Brasil no contexto das Reformas do Estado. O aspecto relacionado aos modelos de acumulação e aos arranjos políticos correspondentes serão analisados adiante.

São numerosos os estudos sobre as reformas do estado na América Latina que atribuem à crise fiscal a justificativa para a necessidade e urgência de sua realização. Argentina e Brasil empreenderam tais reformas com características distintas, tanto em termos gerais quando especificamente em relação ao setor de telecomunicações. De um modo geral, a reforma argentina foi anterior, mais profunda e mais rápida que a brasileira. Por um conjunto de circunstâncias alheias às respectivas propostas de reforma, os dois países chegaram a meados de 2003 numa situação semelhante no que diz respeito a uma revisão dos processos de reforma, centrada na questão regulatória. As razões dessa coincidência são vistas em outras seções deste capítulo enquanto as conseqüências podem ser vislumbradas nos resultados dos processos, decorridos respectivamente dez e cinco anos, sintetizados a seguir.

4.6.1 - As Privatizações como Segmento das Reformas do Estado na Argentina e no Brasil

A privatização do setor de telecomunicações foi um dos aspectos mais importantes das Reformas, empreendidas pelos governos latino-americanos, em particular na Argentina e no Brasil, já que outros aspectos tiveram menos impacto ou não se completaram, como as reformas administrativas. Quanto à privatização, entretanto, no breve espaço de alguns anos, durante a década de 1990, mais de dois terços dos países da região privatizaram total ou parcialmente as empresas estatais do setor.

⁹¹ “The world has put a great deal of faith into what market forces and private sector managers can create in Latin America. Perhaps inspired by the faith and confidence of the world community in its regenerative powers or attracted by bargain-basement prices of some large SOEs [State Owned Enterprises], private capital began to flow back to Latin America in the late 1980s.” BIRCH e HAAR (2000) p. 10.

Embora os processos nacionais de privatização apresentem especificidades, havia uma série de características comuns, a começar pelos motivos que os justificaram. O fato de que, contrariando o modelo adotado em diversos países europeus (a começar pela Grã Bretanha), na maioria dos países latino-americanos a privatização tivesse se dado mediante a transferência do controle acionário a empresas ou consórcios formados ou liderados por empresas operadoras de telecomunicações estrangeiras é um deles. O México é, entre os países latino-americanos, uma exceção notável. Sua privatização se deu pela transferência em bloco do controle da antiga estatal a capitais privados nacionais que, seguindo o padrão observado na Europa, não apenas trataram de manter uma posição dominante no mercado original, como se lançaram sobre outros mercados nas economias “emergentes”, como desafiantes ou compradores das ex-estatais. É o caso do empresário mexicano Carlos Slim Helú⁹², que associado à *France Telecom* e à norte-americana *SBC* em dezembro de 1990 comprou o controle da *Telmex*⁹³.

⁹² O Segundo homem mais rico do mundo, segundo a revista Forbes. COSTER (2007).

⁹³ *Telmex – Informe Anual (2006)* p. 40.

La inversión en las principales subsidiarias y asociadas al 31 de diciembre de 2006 y 2005 es como sigue:

Nombre de la Compañía	País	Participación al 31 de diciembre de	
		2006 (%)	2005 (%)
Subsidiarias:			
Controladora de Servicios de Telecomunicaciones, S.A. de C.V.	México	100.0	100.0
Alquiladora de Casas, S.A. de C.V.	México	100.0	100.0
Anuncios en Directorios, S.A. de C.V.	México	100.0	100.0
Cía. de Teléfonos y Bienes Raíces, S.A. de C.V.	México	100.0	100.0
Consortio Red Uno, S.A. de C.V.	México	100.0	100.0
Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.	México	100.0	100.0
Uninet, S.A. de C.V.	México	100.0	100.0
Embratel Participações S.A.	Brasil	97.0 ⁽¹⁾	72.3 ⁽¹⁾
Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A.	Brasil	96.0	96.3
Star One S.A.	Brasil	77.6	77.1
Primesys Soluções Empresariais, S.A.	Brasil	96.0	71.6
Telmex do Brasil Ltda.	Brasil	97.0	72.3
Telmex Chile Holding S.A.	Chile	100.0	100.0
Telmex Corp. S.A. (antes Chilesat Corp. S.A.)	Chile	99.7	99.7
Techtel LMDs Comunicaciones Interactivas, S.A.	Argentina	100.0	100.0
Telmex Argentina S.A.	Argentina	100.0	100.0
Metrored Telecomunicaciones S.R.L.	Argentina	100.0	100.0
Telmex Colombia S.A.	Colombia	100.0	100.0
Superview Telecomunicaciones, S.A.	Colombia	99.2	
Telmex Perú S.A.	Perú	100.0	100.0
Sección Amarilla USA LLC	E.U.A.	80.0	
Asociadas:			
Net Serviços de Comunicação S.A.	Brasil	38.6 ⁽²⁾	26.8 ⁽²⁾
Grupo Telvista, S.A. de C.V.	México	45.0	45.0
2Wire, Inc.	E.U.A.	13.0	

⁽¹⁾ Al 31 de diciembre de 2006, se tiene el 98.0% de las acciones de control (97.3% en 2005).

⁽²⁾ Corresponde al porcentaje de tenencia efectiva indirecta de TELMEX en Net; al 31 de diciembre de 2006 la tenencia directa e indirecta de Embrapar en Net es de 39.9% (37.1% en 2005).

Desde então, Slim ampliou seus negócios na América Latina disputando mercados, como o argentino e o brasileiro com a espanhola *Telefónica*.⁹⁴ A Argentina, que fez sua

⁹⁴ Telefónica Informe Anual (2006) p. 36/7

Grupo Telefónica – Estructura societária – Relatório Anual 2006		Grupo Telefónica de España	
Grupo Telefónica		Grupo Telefónica de España	
	% Part		% Part
Telefónica de España	100,00	Telyco	100,00
Telefónica Móviles (1)	100,00	Telefónica Telecomunic. Públicas	100,00
Telefónica Latinoamérica	100,00	Telefónica Soluciones Sectoriales	100,00
Telefónica de Contenidos	100,00	T. Soluciones de Informática y Comunicaciones de España	100,00
Grupo Atento	91,35		
Telefónica O2 Europa	100,00		
1 Telefónica Móviles fue absorbida por Telefónica S.A. en julio 2006		Nota: Terra Networks España y Telefónica Empresas España han sido absorbidas mediante fusión por Telefónica de España	
Grupo Telefónica Latinoamérica		Telefónica O2 Europa	
	% Part		% Part
Telesp (1)	87,95	O2 UK	100,00
Telefónica del Perú (2)	98,18	O2 Alemania	100,00
Telefónica de Argentina	98,03	O2 Irlanda	100,00
TLD Puerto Rico	98,00	Manx	100,00
Telefónica Chile (3)	44,89	Airwave	100,00
Telefónica Telecom (4)	52,03	Be	100,00
Terra Networks Perú	99,99	Telefónica O2 República Checa (1)	69,41
Terra Networks México	99,99		
Terra Networks USA	100,00		
Terra Networks Guatemala	100,00		
Terra Networks Venezuela	100,00		
Terra Networks Brasil	100,00		
Terra Networks Argentina	99,99		
Terra Networks Chile	100,00		
Terra Networks Colombia	99,99		
Telefónica Data Argentina	97,92		
Telefónica USA (5)	100,00		
T. Intern. Wholesale Serv. (TIWS) (6)	100,00		
1 Participación efectiva 88,01%.		1 Sociedad participada a través de Telefónica S.A.	
2 Telefónica Empresas Perú ha sido absorbida por T.del Perú el 1/5/2006.		Nota: Telefónica Deutschland absorbida por O2 Germany.	
3 CTC ha cambiado de denominación social.			
4 Colombia Telecom ha cambiado de denominación social.			
5 Cambio de denominación social. Antes Telefónica Data USA.			
6 Telefónica, S.A. posee el 92,51% y Telefónica DataCorp el 7,49%.			
Nota: Telefónica Empresas Brasil ha sido absorbida por Telesp.			
Grupo Telefónica Móviles		Grupo Atento	
	% Part		% Part
Telefónica Móviles España	100,00	Atento Teleservicios España, S.A.	100,00
Brasilcel (1)	50,00	Atento Brasil, S.A.	100,00
T. Móviles Argentina	100,00	Atento Argentina, S.A.	100,00
T. Móviles Perú	98,53	Atento de Guatemala, S.A.	100,00
T. Móviles México	100,00	Atento Mexicana, S.A. de C.V.	100,00
TM Chile	100,00	Woknal (Uruguay)	100,00
T. Móviles El Salvador	99,08	Centro de Contacto Salta	100,00
T. Móviles Guatemala	100,00	Mar de Plata Gest y Contactos, S.A.	100,00
Telcel (Venezuela)	100,00	Atento Perú, S.A.C.	99,46
T. Móviles Colombia	100,00	Atento Chile, S.A.	77,95
Otecel (Ecuador)	100,00	Atento Maroc, S.A.	100,00
T. Móviles Panamá	99,99	Atento El Salvador, S.A. de C.V.	100,00
T. Móviles Uruguay	100,00		
Telefonia Celular Nicaragua	100,00		
Telefónica Móviles Chile	100,00		
Group 3G (Alemania)	57,20		
IPSE 2000 (Italia) (2)	45,59		
3G Mobile AG (Suiza)	100,00		
Medi Telecom	32,18		
Mobipay España	13,36		
Mobipay Internacional	50,00		
T. Móviles Soluciones y Aplicac. (Chile)	100,00		
Tempos 21	43,69		
1 Joint Venture que consolida por el método de integración global la filial Vivo, S.A. a través de una participación en Vivo Participações, S.A. (62,94%).			
2 Adicionalmente el Grupo Telefónica posee un 4,08% de IPSE 2000 a través de Telefónica DataCorp.			
Nota: Radiocomunicaciones Móviles SA (Argentina) ha sido absorbida por Móviles Argentina.			
Grupo Telefónica de Contenidos		Grupo Telefónica de Contenidos	
	% Part		% Part
Telefé	100,00	Endemol (1)	99,70
Endemol (1)	99,70	Telefónica Servicios de Música	100,00
Telefónica Servicios de Música	100,00	Telefónica Servicios Audiovisuales	100,00
Telefónica Servicios Audiovisuales	100,00	Hispatat	13,23
Hispatat	13,23		
		1 Sociedad participada por Telefónica S.A. Endemol Holding NV es la sociedad matriz del Grupo Endemol y posee el 75% de la sociedad Endemol NV, sociedad cotizada en la Bolsa de Amsterdam.	

reforma em 1990, e o Brasil, que a implementou em 1998, possuíam os dois maiores sistemas de telecomunicações da América do Sul⁹⁵ A iniciativa argentina enfrentou graves problemas em vários momentos, enquanto a experiência brasileira foi considerada por organismos técnicos internacionais e por alguns autores como uma das mais bem-sucedidas em todo o mundo.

Uma análise comparativa da evolução história dos dois sistemas desde seus primórdios, como a realizada no capítulo anterior, revela um paralelismo notável. O mais importante em relação às privatizações, contudo, é que a despeito das maiores diferenças estarem concentradas na forma como os dois países conduziram os respectivos processos de privatização e de reestruturação institucional de seus sistemas ao longo da década de 1990, ambos voltam a conviver com situações semelhantes a partir de 2002.

Com base no mencionado paralelismo, nos argumentos em favor das reformas do setor apontados por Banco Mundial e por economistas como Joseph Stiglitz, e utilizando-se os indicadores de publicações oficiais ou oficiosas como Bndes/Finame/Bndespar, Ministério das Comunicações do Brasil, *Ministerio de Economia* e *Secretaria de Comunicaciones* da Argentina, de organismos como *International Telecommunication Union (ITU)*. e *AHCIET*, além de autores como Balbontín, Lopez 2001 e outras fontes relacionadas na bibliografia ou expressamente citadas adiante, pode-se fazer uma análise comparativa entre os processos no Brasil e na Argentina⁹⁶.

Balbontín elaborou uma visão geral das transformações ocorridas nas telecomunicações da América Latina, identificando as principais características das reformas, observáveis com especial clareza nos casos argentino e brasileiro:

- a) Em ambos os países a reforma se deu por meio da privatização das estatais pré-existentes e da abertura do mercado a novos atores, embora, seguindo tendência internacional, seja possível constatar, num segundo momento, um processo de fusões e

⁹⁵ Embora nos três principais países latino-americanos – Argentina, Brasil e México – houvesse mais de uma operadora devido à estrutura empresarial, as estatais detinham a quase totalidade das linhas instaladas. De acordo com Huurdeman, em 1990, a Argentina tinha 3,5 milhões de linhas instaladas, o Brasil 8,8 milhões e o México 5,4 milhões (a Colômbia era a seguinte, com 2,3 milhões). Sete anos depois, quando o México e a Argentina já haviam privatizado seus sistemas e o Brasil estava prestes a fazê-lo, a distribuição era respectivamente de 6,7 milhões, 17,0 milhões e 9,3 milhões (seguidos pela Colômbia, com 5,4 milhões). HUURDEMAN (2003) p. 552.

⁹⁶ BANCO MUNDIAL (1994), STIGLITZ (1999) BNDES/FINAME/BNDESPAR (2000), MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1997), MINISTERIO DE ECONOMIA (s.d.), SECRETARIA DE COMUNICACIONES (s.d. - a), SECRETARIA DE COMUNICACIONES (s.d. - b), INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU) (2001) e AHCET (s.d. - a) e (s.d. - b), BALBONTÍN (2002), LOPEZ (2001)

aquisições de empresas do setor, tanto no que se refere às operações nacionais quanto em decorrência de arranjos societários internacionais;

b) em consequência da privatização, as telecomunicações passaram a ser geridas como negócio, e não como uma atividade estatal a cargo de uma burocracia especializada;

c) em consequência da privatização, os respectivos Estados obtiveram receitas extraordinárias aferidas mediante a venda das empresas públicas do setor;

d) a reforma representou aumento da oferta de serviços e melhoria da eficiência dos mesmos segundo os critérios usualmente adotados, o que envolveu investimentos externos;

e) foi introduzida a liberdade completa de mercado, embora com diferenças importantes;

f) foram constituídas agências reguladoras - *Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)*, na Argentina e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no Brasil;

g) a reforma não chegou a dar voz ativa e responsabilidade de fato a usuários e a outros interessados⁹⁷.

Uma ampla documentação fornece detalhes das características mencionadas. A respeito do Brasil, são particularmente ilustrativos o material disponível no portal do Ministério das Comunicações⁹⁸, resumindo a história recente das telecomunicações até 1997, inclusive as reformas empreendidas pelo Governo Federal⁹⁹ no sentido de adequar o setor para a privatização das empresas resultantes do desmembramento do chamado Sistema Telebrás, e o estudo técnico Bndes/Finame/Bndespar, com dados relativos à evolução do setor no período pós-privatização, embora a substituição do modelo de monopólio estatal pelo concorrencial privado ainda não estivesse encerrada no Brasil.

Nos documentos disponíveis no portal da *Secretaria de Comunicaciones* da Argentina, foi possível obter o relato oficial da história recente das telecomunicações e das circunstâncias que cercaram sua reforma. É importante notar que a privatização do serviço telefônico básico, então mantido pela *Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel)*, ocorreu em 1990, enquanto grande parte da legislação e a constituição do órgão regulador só tenham surgido

⁹⁷ BALBONTÍN (2002) Esse autor registra, também o significado fiscal das privatizações das telecomunicações na América Latina – e na Argentina e no Brasil em particular. Entre 1990 e 1999, os ingressos fiscais originados por privatizações na América Latina e no Caribe totalizaram US\$ 177,8 bilhões, 65% dos quais na Argentina e no Brasil.

⁹⁸ MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1997).

⁹⁹ Entre as quais destaca-se a Emenda Constitucional Nº 8, de 8 de agosto de 1995.

posteriormente. Os mesmos textos relatavam o processo de transição de monopólio público a privado, com algum grau de concorrência na telefonia móvel.

A demanda reprimida e a ineficiência dos sistemas de telecomunicação estatais foram um dos fatores decisivos para que a privatização não enfrentasse maior resistência popular¹⁰⁰, exceto de parte dos segmentos políticos nacionalistas e/ou ligados ao movimento sindical. Os indicadores dos serviços privatizados confirmam isso. A análise comparativa (*benchmarking*) da *AHCIET*¹⁰¹ e o texto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)¹⁰² forneceram dados sob este aspecto.

Tanto na Argentina quanto no Brasil, os primeiros anos da reforma representaram substanciais aumentos na oferta de linhas privadas e públicas, um aumento ainda maior na oferta de telefones celulares, redução dos índices de defeitos e de ligações não completadas e redução das tarifas das ligações de longa distância (com grandes distorções em relação à demanda no sentido de que as maiores reduções não correspondiam necessariamente aos destinos mais freqüentes das chamadas)¹⁰³. Essas transformações não apenas correspondiam às expectativas geradas junto à opinião pública pela propaganda governamental das privatizações, como confirmavam, no plano teórico, alguns dos argumentos dos economistas partidários da desregulação e das privatizações, conforme analisado no Capítulo 2.

Tanto no Brasil como na Argentina, a reforma e a privatização visavam ao estabelecimento de um regime de liberdade de mercado, mas o processo para isso envolveu diferenças significativas. No Brasil, o programa de reforma e a regulamentação dos serviços sob o novo regime de propriedade antecederam a privatização, ficando estabelecido (sob condições previamente fixadas) que o mercado ficaria liberado a partir de 1º de janeiro de 2002 (menos de um ano e meio após a privatização).

Na Argentina, onde fatores econômicos e políticos levaram o governo a promover uma “privatização selvagem” antes mesmo do estabelecimento do marco regulatório, foi definido um período de exclusividade (até 1997) para as empresas privadas que assumiriam a estatal (dividida em duas para fins de privatização). O prazo foi prorrogado em março de 1998 (sic), por dois anos.

¹⁰⁰ Na Argentina o problema era mais grave, alcançando, sob alguns aspectos, proporções absurdas, como as extensões clandestinas de linhas que passavam - e ainda passam - de prédio em prédio, envolvendo as ruas de Buenos Aires e outras grandes cidades numa teia de aranha.

¹⁰¹ *AHCIET* (s.d. - b).

¹⁰² BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. (2002 - b)

¹⁰³ Por exemplo, tarifas Brasil - Uruguai mais caras do que Brasil - Alaska

Com o fim do monopólio das sucessoras das estatais, em ambos os países a atuação das operadoras ficou sujeita à fiscalização e à regulação por parte das agências. No Brasil, ficou estabelecido que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) seria uma autarquia especial, com autonomia administrativa. Na Argentina, em contrapartida, a agência reguladora, a *Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)*, ficou subordinada ao Governo Federal, com atribuições limitadas e praticamente toda a regulação do setor sendo feita mediante decretos e contratos.

O processo de constituição dos marcos legais e das agências reguladoras foram objeto dos trabalhos de López e do estudo da *International Telecommunication Union (ITU)* (2001)¹⁰⁴. São documentos ilustrativos das diferenças entre as reformas do setor de telecomunicações nos dois países. Essa diferença é tal que, como mencionado, quatro anos após a criação da *CNC*, o Banco Mundial utilizava a Argentina como exemplo de como o mal-funcionamento da regulação poderia ser prejudicial à reforma¹⁰⁵. Menos condescendente que o Banco Mundial, López concluiu que:

*en efecto, el vacío normativo, subsanado paulatinamente, constituye un déficit de capacidad institucional que incide de manera directa a la cuestión del como regular. Si se ha adoptado un sistema regulatorio que apunta al control directo de las actividades y de los resultados de los operadores a través del ejercicio de controles de carácter permanente, la sistematización de los procedimientos confiere menor transparencia y mayor riesgo de 'oportunismo' empresario. Por otra parte, sin controles estandarizados se dificulta la aplicación del régimen de sanciones que en este modelo regulatorio es sumamente importante, a falta de un diseño basado en incentivos que estimule el cumplimiento voluntario de las decisiones regulatorias*¹⁰⁶.

No caso do Brasil, a análise da reforma do modelo regulatório, feita pela *International Telecommunication Union*, concluiu muito favoravelmente que:

Anatel ha establecido normas de alta calidad para satisfacer tales prioridades manteniendo al mismo tiempo al consumidor como su prioridad más alta. Además, la agencia ha introducido cierto número de mecanismos regulatorios innovadores, algunos sin precedente para los reguladores de telecomunicaciones de todo el mundo, y otros sin precedente para las agencias de regulación dentro del Brasil. Anatel obtuvo la prestigiosa certificación ISO-9001 por sus prácticas regulatorias, produjo una base de datos comparativa para la utilización de los

¹⁰⁴ LÓPEZ (2001) e INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION - ITU (2001).

¹⁰⁵ Banco Mundial (1994). p. 74

¹⁰⁶ López (2001) p. 16.

*consumidores con objeto de que seleccionen su operador telefónico, y proporciona a los consumidores un amplio acceso a la agencia y a sus decisiones*¹⁰⁷.

A despeito de considerar a regulação brasileira “exemplar”, a *ITU* não deixou de advertir que:

*Anatel, como todos los reguladores también tiene diversos problemas. Uno de ellos consiste en hallar, contratar y conservar a personal calificado. También se plantea el problema de la liberalización completa del mercado en enero de 2002. El ente deberá modificar sus procedimientos de reglamentación, que originalmente estaban destinados a gestionar la competencia, a fin de adaptarlos con miras a fomentar la competencia abierta*¹⁰⁸.

Decorridos cerca de cinco anos dessa avaliação, a agência reguladora brasileira continua enfrentando os problemas apontados.

4.6.2 - Elementos para uma Avaliação das Privatizações na Argentina e no Brasil

Esta tese começou a ser elaborada no momento em que a reforma do setor de telecomunicações acabava de completar dez anos na Argentina e cinco no Brasil. Quatro anos se passaram desde então e embora dados e bibliografia publicados posteriormente tenham sido incorporados ao texto, manteve-se o marco histórico original, com o ano de 2003 como limite do período analisado. Desde então, não ocorreram modificações substanciais podendo-se sustentar que, no tocante às privatizações como segmento das Reformas do Estado na Argentina e no Brasil, os dois processos ainda não estão consolidados.

Não há perspectiva de que as privatizações sejam revertidas a curto ou médio prazos, mas os dois sistemas nacionais seguem submetidos a pressões no sentido de que tenham sua estrutura alterada. Em grau variável, essas pressões encontram eco em setores dos governos que assumiram o poder executivo nos dois países, no primeiro semestre de 2003 e nesses casos se relacionam ao papel e ao funcionamento das agências reguladoras.

¹⁰⁷ ITU (2001)

¹⁰⁸ ITU (2001)

Como notou Pirie, as privatizações sempre enfrentam resistências por parte de diversos setores sociais, inclusive de legisladores e de áreas do serviço público¹⁰⁹. Por isso, precisam ser “vendidas”, por meio de uma “micropolítica”, que visa a conquistar o apoio dos diferentes segmentos sociais para o processo. Sob vários aspectos, a experiência britânica não foi seguida no Brasil e menos ainda na Argentina. Especificamente no setor de telecomunicações, o governo britânico tratou – sem admiti-lo publicamente – de manter a empresa incumbente privatizada sob controle nacional e de conquistar o apoio dos funcionários da *British Telecom* e da opinião pública mediante a venda pulverizada de ações a usuários e trabalhadores em condições altamente vantajosas.

Nos dois países latino-americanos, a decisão foi no sentido de transferir o controle das empresas para a iniciativa privada, embora em ambos os países uma fração tenha sido ofertada aos funcionários. Ainda assim, em ambos os países houve a preocupação de reduzir a resistência à privatização mediante a apresentação à opinião pública das vantagens que resultariam do processo. Justificativas com apelo popular para a privatização foram “embutidas” nas exposições de motivos que acompanharam os textos legais, os documentos oficiais e os pronunciamentos de membros dos governos. Campanhas publicitárias foram elaboradas e em ambos países várias das principais empresas jornalísticas participaram (de forma minoritária) dos consórcios formados para adquirir as empresas em vias de privatização, fornecendo assim respaldo extra para a transferência de controle das estatais. Mais uma vez, é preciso recusar uma abordagem conspiratória dessa aliança de interesses, pois as empresas de comunicação de massa tinham interesse genuíno nas privatizações, não apenas devido à massiva adesão do empresariado em geral à substância do Consenso de Washington, mas também em razão da expectativa de que a concorrência permitiria a grandes usuários negociar descontos sobre as tarifas, o que não era possível sob o regime anterior. Entretanto, reconhecer a autenticidade dos interesses em jogo não significa endossar as condições em que as privatizações foram realizadas e desqualificar os argumentos em contrário expostos principalmente por legisladores e sindicalistas e, em menor medida por alguns jornalistas como Aloysio Biondi¹¹⁰.

¹⁰⁹ PIRIE (1988)

¹¹⁰ ... o caso mais escandaloso de ‘investimentos para enriquecer os compradores’ foi o do sistema Telebrás. Em 1996, o governo duplicou os investimentos nas teles, alcançando 7,5 bilhões de reais, chegou aos 8,5 bilhões de reais em 1997 e investiu mais 5 bilhões de reais no primeiro semestre de 1998, totalizando, portanto, 21 bilhões de reais de investimentos em dois anos e meio. Uma ‘gastança’ ainda mais estranha se lembrarmos que naquela época o Brasil já caminhava para a crise, o que forçou o governo a lançar seu primeiro programa de ‘ajuste fiscal’ em fins de 1997 – levando a violentas reduções nos gastos, inclusive nas áreas da saúde, educação, verbas para o Nordeste etc... Com essa ‘dinheirama’, o governo ampliou as redes, instalações, estações, cabos,

A privatização das telecomunicações na Argentina e no Brasil foi justificada (mesmo *a posteriori* e quando alguns dos motivos, por várias razões, eram insustentáveis) como algo necessário para:

- a) contribuir para a superação da crise fiscal dos respectivos países, liberando os recursos do Estado para investimentos sociais;
- b) proporcionar um aumento da oferta de serviços,
- c) proporcionar uma redução do preço dos serviços e a melhoria da eficiência dos mesmos segundo os critérios usualmente adotados para o setor;
- d) atrair investimentos privados (em particular estrangeiros) para o setor;
- e) promover a modernização tecnológica dos sistemas nacionais;
- f) ampliar a oferta de emprego e
- g) fomentar o desenvolvimento do parque industrial e do segmento de prestação de serviços vinculados ao setor¹¹¹.

toda infra-estrutura do sistema telefônico, deixando tudo pronto para as telefônicas chegarem, puxarem as linhas até a casa do freguês e começarem a faturar para seus próprios cofres. BIONDI (p. 36). Biondi sustenta ainda que os compradores das empresas de telecomunicações estatais foram beneficiados por reajustes de tarifas antes da privatização *de até 500% a partir de novembro de 1995* (2001, p. 27), o que teria permitido que as empresas apresentassem lucros crescentes quando ainda eram estatais: *No primeiro semestre de 1997, a Telebrás ainda era uma empresa estatal. Mas seu lucro, naqueles seis meses, deu um salto de 250%, passando para 1,8 bilhão de reais, contra 500 milhões de reais em igual período do ano anterior.* (2001, p. 45); que as empresas foram vendidas com dinheiro em caixa ... *a Telesp tinha nada menos que 1 bilhão (com letra b, mesmo) em caixa ao ser entregue à espanhola Telefônica, segundo entrevista do diretor da empresa 'compradora' à Gazeta Mercantil, em janeiro de 1999, logo após a queda do real. Lembrete: a Telefônica pagou uma entrada de 2,2 bilhões de reais pela Telesp. Descontando-se o dinheiro em caixa, seu desembolso na verdade foi de apenas 1,2 bilhões.* (2001, p. 33); que o Governo Federal, via BNDES concedeu grandes financiamentos às compradoras sem exigir compras nacionais: *O peso das importações do setor de telecomunicações no 'rombo' da balança comercial pode ser avaliado por estes dados: de 1993 a '98, as compras da área de telecomunicações no exterior aumentaram dez vezes, 1.000%, de 280 milhões de dólares para 2,8 bilhões de dólares, deixando um déficit setorial de 2,5 bilhões de dólares.* (2001, p. 40-41) e que as necessidades de investimentos das empresas, foram superestimados: *... estudos adotados pelo BNDES afirmavam que o Brasil precisava investir 8,2 bilhões de reais por ano para modernizar seu sistema de telecomunicações, estendendo-o a toda a população... No entanto, os estudos das consultorias contratadas para calcular o preço de venda do sistema Telebrás prevêm a necessidade de investimentos muito inferiores, a saber, 50 bilhões de reais em dez anos (1998 a 2007); e nesse total já foram incluídos – marotamente – os 5 bilhões de reais aplicados pelo governo em 1998. Restariam aos compradores, assim, investimentos de 45 bilhões de reais em nove anos, ou 5 bilhões de reais por ano, contra a previsão de 8 bilhões do mesmo BNDES... Conclusões: confirma-se que os investimentos maciços de 7,5 bilhões e 8,5 bilhões de reais em 1996 e 1997, mais os 5 bilhões de reais no primeiro semestre de 1998, foram um presente para os 'compradores', que receberam sistemas ampliados e capazes de gerar lucros bem maiores – e muito mais rapidamente. Em conseqüência, os preços das teles deveriam ter sido maiores.* (2001, p 59).

¹¹¹ Em relação ao Brasil, exemplo dessa justificação pode ser encontrado na publicação da Secretaria de Estado de Comunicação de Governo da Presidência da República Brasil 1994-2002 – *A era do Real*: “São várias as razões pelas quais as privatizações têm sido importantes para o ajuste estrutural do setor público e a modernização da economia. Em primeiro lugar, venderam-se empresas deficitárias e pouco produtivas que consumiam recursos públicos. Entre 1991 e 2000, as transferências de recursos do Tesouro para as estatais dependentes de transferências da União para cobrir despesas correntes reduziram-se e 1,24% para 0,005% do PIB. Em segundo lugar, as privatizações contribuíram para a solução ordenada do endividamento dos estados. Em terceiro lugar, o processo de privatização contribuiu também para o aumento da ênfase no gasto social, sem prejuízo do crescimento econômico. Junto com as estatais, transferiu-se para o setor privado a responsabilidade

É indiscutível que alguns desses objetivos foram alcançados. Outros, contudo, seguem distantes. Em relação às tarifas, por exemplo, é preciso considerar que a questão não se resume ao valor efetivamente cobrado dos usuários em condições de estabilidade monetária, estando relacionada à situação cambial e às taxas de juros, essenciais tanto para as decisões de investimento das operadoras/controladoras, quanto de remuneração do capital. A esse respeito, apesar do pouco tempo transcorrido desde as privatizações, há precedentes.

Em 1º de janeiro de 1992, quando o controle das duas concessionárias resultantes do desmembramento da *ENTel* já havia passado ao setor privado, mas sem que o modelo regulador tivesse sido concluído, a Argentina adotou o Peso como moeda, com cotação fixa de 1:1 em relação ao Dólar (Lei de Convertibilidade). Às concessionárias foi assegurado que os reajustes de tarifas futuros seriam calculados com base no índice de preços dos EUA.

No Brasil, em 1º de julho de 1994, o Real foi adotado como moeda, com uma sobrevalorização em relação ao Dólar a fim de conter as pressões inflacionárias (“âncora cambial”), o que foi criticado inclusive por algumas lideranças governistas. A eclosão da crise do México, no final do mesmo ano, não só não levou à alteração dessa política cambial, como acrescentou à política macroeconômica uma tendência de manutenção das taxas de juros em níveis reais elevados. Segundo Luís Nassif, *Ali começou o maior processo inútil de formação de passivos da história econômica do Brasil. A política cambial [e] de juros adotada provocou vários efeitos deletérios sobre o quadro fiscal*¹¹².

No caso brasileiro, os contratos de privatização previam que os reajustes de tarifas seriam calculados com base no Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), que refletem mais diretamente as variações cambiais que outros índices, como o de Preços ao Consumidor (IPC), que refletem a variação do custo de vida da população. Os dois índices “se

por investimentos futuros que não poderiam mais ser viabilizados com recursos públicos... Em quarto lugar, as privatizações possibilitaram a geração de receitas extraordinárias que permitiram o abatimento da dívida interna. Estimativas recentes da Secretaria do Tesouro Nacional indicam que o montante da dívida pública líquida seria oito pontos percentuais mais elevado caso não tivesse ocorrido o aporte de receitas de privatizações ao Tesouro Nacional.” SECOM (2002) p. 282/283.

¹¹² NASSIF (2002) p 43. A cotação do dólar só superaria R\$ 1,00 em 1996. No momento dos leilões de privatização, estava em cerca de R\$ 1,16. Os reflexos da crise econômica nos países asiáticos em 1997, seguida da russa em fins de 1998, poucos meses após a privatização, elevaram extraordinariamente a vulnerabilidade externa do Brasil, fazendo com que a moeda norte-americana chegasse a R\$ 1,50, em janeiro de 1999, e a R\$ 1,93, no mês seguinte. Na tentativa de sustentar a moeda nacional, o governo brasileiro consumiu não apenas parte das receitas de privatização (que seriam parceladas a partir do leilão das teles), mas uma parcela muito maior das reservas então existentes. Em consequência, segundo dados do Banco Central, as reservas atingiram um nível recorde em abril de 1998 – US\$ 74.656 milhões. Em março de 1999, elas estavam reduzidas a US\$ 33.848 milhões. Em 2002, em meio às expectativas eleitorais, a cotação subiria ainda mais, situando-se acima dos R\$ 3,00 a partir de agosto, só recuando ao patamar dos R\$ 2,90 em maio de 2003.

descolaram” desde a entrada em vigor do real e de forma mais acentuada a partir do final de 1998. Este fato está na origem da primeira crise do sistema privatizado brasileiro, desencadeada pelo reajuste de tarifas autorizado pela Anatel, como previsto na legislação, em junho de 2003. Embora o indexador tenha sido alterado, o problema segue latente.

Algo semelhante ocorreu com a Argentina, com defasagem de alguns meses em relação ao Brasil. A convertibilidade e a paridade entre o Peso e o Dólar, adotadas em 1992, revelaram-se crescentemente insustentáveis e, ao serem abruptamente abandonadas, ao final de 2001, o foram num contexto de uma grave crise econômica, que se desdobrou em crise institucional, com o país assistindo a uma sucessão de chefes de governo em poucos dias. O restabelecimento da estabilidade econômica e institucional exigiu cerca de 18 meses e se tornou mais consistente a partir da posse do presidente Nestor Kirchner.

Além das garantias de “realismo tarifário”, oferecidas às operadoras pelos órgãos reguladores, há o problema apontado Dalmazo, em 2005: a prática das operadoras tem sido no sentido de evitar a concorrência via tarifas que *sendo destrutiva, faz com que os grupos a evitem, preferindo rivalizar pela diferenciação dos serviços, pelas inovações e pela oferta de novos serviços*¹¹³. Essa alternativa ganha viabilidade com o desenvolvimento tecnológico que vem permitindo diversificar os serviços com redução de custos, parte dos quais transferíveis aos usuários seja em relação ao preço dos equipamentos, seja pela própria oferta de uma gama maior de serviços, compensada pela utilização mais intensiva das linhas, seja pela fidelização de um cliente que, de outra forma podem migrar para as tecnologias de TV a cabo ou Internet. Não chega a ser um fenômeno surpreendente, pois como ironizava Heilbroner em 1964 ... *a concorrência entre oligopolistas geralmente se utiliza de todos os meios menos um: a redução de preços...*¹¹⁴.

Mais importante ainda, a privatização, a desmonopolização e mesmo a desregulação das telecomunicações não confirmaram as expectativas de seus partidários, representantes das empresas, funcionários governamentais e economistas (ver capítulo 2) no sentido de que dessa forma se anulariam as causas do estabelecimento de monopólios naturais, basicamente as economias de escala e de escopo. Pelo contrário, o cenário internacional indica uma luta feroz entre as principais operadoras e uma tendência a uma concentração em escala mundial. A esse respeito, é ilustrativo o noticiário sobre o reaglutinamento as antigas *Babybells*,

¹¹³ DALMAZO, Renato (2005). Apenas a título de exemplo: *Teles apostam em conteúdo gerado por seus clientes*. VALOR ECONÔMICO (03-05-2007).

¹¹⁴ HEILBRONER (1964) p. 166.

desmembradas no passado, inclusive com a recuperação da marca *AT&T* e sobre a venda do controle da Telecom Itália, em abril de 2007.

Não há motivo para supor que essa tendência não se manifeste também em países como a Argentina e o Brasil e considerando que seus sistemas foram privatizados com a transferência das empresas a capitais estrangeiros, tudo indica que neles a reconcentração se dê de forma indireta ou reflexa. Se é verdade que o sistema regulatório pode impedir esse processo, também o é que as operadoras já esgrimem o argumento de que as fusões são inevitáveis¹¹⁵.

Cada um dos tópicos acima pode ser analisado com base em dados relativos ao desempenho econômico de cada país em que os sistemas de telecomunicações foram privatizados e ao desempenho das empresas e demais atores dos mesmos sistemas¹¹⁶. No caso da privatização das telecomunicações na Argentina e no Brasil, é importante salientar, porém, que havia o pressuposto de que a estabilidade econômica e principalmente cambial seria duradoura¹¹⁷, o que era reforçado pelas condições dos contratos assinados com as novas concessionárias privadas, em sua maioria controladas por investidores externos.

¹¹⁵ *A compra da holding da Telecom Italia por um consórcio integrado pela Telefónica e bancos italianos, anunciada no sábado, já teve o efeito de reforçar as pressões pela criação de uma operadora nacional de telecomunicações. Ao mesmo tempo, acendeu um sinal de alerta nos órgãos reguladores - em especial no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) do Ministério da Justiça, que poderá 'congelar' o negócio.*

A expectativa de fontes ligadas à Oi (antiga Telemar) e a Brasil Telecom (BrT) é a de que a análise da venda da operadora italiana acelere o debate sobre a formação de uma plataforma nacional de telecomunicações resultante da união dessas duas empresas. BASILE e MOREIRA (03-05-2007).

¹¹⁶ A bibliografia citada fornece abundante sustentação empírica para que tais argumentos sejam contestados. No entanto, devido às limitações deste artigo, tais dados não podem ser reproduzidos aqui.

¹¹⁷ Caso contrário, será difícil refutar os aspectos mais graves das críticas de Biondi (2001).

4.7 - AS TELECOMUNICAÇÕES E AS CRISES DO MODELO DE ACUMULAÇÃO NA ARGENTINA E NO BRASIL

Questões como os processos de independência nacional, a constituição dos respectivos Estados, o papel estratégico conferido ao telégrafo na consolidação dos respectivos territórios, a complexidade da evolução institucional e as reformas do Estado na Argentina e no Brasil estiveram intrinsecamente ligadas à evolução das telecomunicações nos dois países. Explorar teoricamente esses temas foi o objetivo deste capítulo até aqui. Há, entretanto, um elemento determinante dessa evolução e, de resto, das demais questões mencionadas. Trata-se das sucessivas mudanças nos modelos de acumulação e no arranjo de forças políticas a eles associados em ambas nações e, num plano mais amplo, em escala internacional. Examinar essas mudanças e seus efeitos é o tema desta seção, com a qual se encerra este capítulo.

Do ponto de vista político-institucional, Argentina e Brasil foram sacudidos pelas ondas de choque da crise de 1929 um ano mais tarde. Em 6 de setembro de 1930, o presidente Hipólito Yrigoyen, então ainda na primeira metade de seu segundo mandato (1928-1933), foi deposto por uma conspiração militar liderada pelo tenente-general José F. Urriburu¹¹⁸. No Brasil, em 03 de novembro eclodia a Revolução de 1930, que dias mais tarde afastaria o presidente em final de mandato Washington Luís, colocando em seu lugar o candidato derrotado à sua sucessão, Getúlio Vargas. A coincidência entre os dois movimentos, entretanto, termina aqui e é enganosa. São dois movimentos com sentidos totalmente distintos.

A Revolução Argentina de 1930 foi um movimento reacionário que, a pretexto de pôr um fim aos descaminhos do governo Yrigoyen e do Partido Radical, representou, como nota Ferrer, a ruptura duradoura das oligarquias agrárias com a experiência democrática e com o avanço das conquistas sociais¹¹⁹. Os golpistas estavam divididos em dois grupos, conforme Sabsay. O primeiro era liderado pelo próprio Urriburu, com apoio de agrupações nacionalistas¹²⁰ e a simpatia de notórios conservadores. Sua proposta era nada menos do que a revogação do sufrágio popular, que consideravam responsável por uma “democracia

¹¹⁸ Sobrinho do ex-presidente José Evaristo Urriburu.

¹¹⁹ Ferrer usa uma expressão mais coloquial: “*El 6 de septiembre de 1930 la derecha pateó el tablero y, todavía, las piezas no han vuelto a acomodarse de nuevo, para un juego compartido.*” FERRER (1983) p. 49.

¹²⁰ A conotação nacionalista também se presta a equívocos. O nacionalismo, aqui, é reacionário e se volta contra os imigrantes, que então representavam uma parcela expressiva da população argentina com militância esquerdista e anarquista e muito atuante junto aos movimentos sociais.

inorgânica” e sua substituição pelo corporativismo. O segundo grupo, supostamente majoritário, era liderado pelo ex-ministro da Guerra e futuro presidente da República, de 1932 a 1938, general Agustín P. Justo, e defendia o afastamento de Yrigoyen e dos radicais, mas pretendia manter o sistema institucional vigente¹²¹.

As vantagens comparativas da produção primária argentina haviam financiado um extraordinário desenvolvimento econômico durante as primeiras décadas do século XX, o que permitiu, notadamente sob os governos radicais (1916-1930), melhorar a distribuição da renda. A crise de 1929, ao reduzir as receitas de exportação gerar crise fiscal e outros problemas econômicos, desequilibrou esse arranjo.

Por volta de 1930, a Argentina havia adquirido uma dimensão econômica considerável em termos de população e renda por habitante. Isso acarretava uma demanda interna ampla e diversificada que, no entanto, não tinha reflexo na estrutura produtiva e nem na composição das exportações, devido ao insuficiente desenvolvimento industrial. De qualquer forma, o desenvolvimento do país na altura de 1930 não podia enquadrar-se nos limites estreitos da economia primária exportadora¹²².

A impossibilidade do enquadramento referido por Ferrer foi a causa econômica da Revolução Argentina de 1930, que nas palavras do mesmo autor, *demoliu as bases constitucionais do sistema político argentino, com aval imediato da Suprema Corte de Justiça*, dando início a 13 anos de *fraude patriótica*¹²³ ou mais amplamente o que Romero denomina de *La Restauración Conservadora, 1930-1943*¹²⁴. Ciente da inviabilidade de obter a hegemonia política pela via democrática, a oligarquia argentina tentou estabelecer um padrão de acumulação com uma política econômica liberal, correspondentes ao que esteve vigente no País até o início do século XX o que, entretanto era tão impossível quanto a manutenção do modelo radical. A decorrência dessa dupla impossibilidade seria duradoura e determinaria a instabilidade institucional e o conflito entre segmentos sociais vinculados a diferentes padrões de acumulação (modelos econômicos) ao longo das décadas seguintes¹²⁵.

¹²¹ SABSAY (2003) p. 254.

¹²² FERRER (2006) p. 156.

¹²³ FERRER (2006) p. 169.

¹²⁴ ROMERO (2007) p. 67.

¹²⁵ Ferrer, ao escrever a primeira versão de seu livro *A Economia Argentina – De suas origens ao início do século XXI*, estava persuadido de que essa situação teria durado até 1976, quando “*sucederam os acontecimentos que encerraram a etapa iniciada em 1930*”, como eufemisticamente se refere ao golpe militar liderado pelo General Jorge Videla. Antecipando as linhas gerais desta seção, os governos militares de 1976 a 1983 representaram, com efeito, uma brutal (em todos os sentidos do termo) radicalização do projeto político e econômico das oligarquias agroexportadoras, associadas ao que Chesnais chama de “Finança”. Os governos democráticos que a sucederam não puderam mais do que administrar (mal) a crise e no caso dos dois mandatos do governo Menem tentar uma solução híbrida. O que Ferrer não poderia prever é que a crise política de

A restauração oligárquico-liberal, entretanto, a despeito do caráter relativamente compacto dos interesses agrário-exportadores e mercantis centralizados em Buenos Aires, não tinha como reverter o avanço econômico e social argentino. Corrompeu o sistema político eleitoral e tratou de dismantelar a organização dos trabalhadores rurais e urbanos, impedindo sua mobilização. Mas a economia, como notou Cardoso em *Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes*¹²⁶, já avançara na diversificação, o que implicava numa intensificação das relações de produção capitalista, da divisão social do trabalho, do assalariamento, formando tanto uma classe trabalhadora e segmentos médios num país com uma urbanização relativamente elevada. Foi nesse contexto que o desgaste da experiência restauradora¹²⁷ e a recuperação econômica do país, graças à demanda internacional gerada pela Segunda Guerra Mundial para seus principais produtos de exportação, permitiram a reversão do arranjo político, não pela volta ao radicalismo yrigoyenista, mas *manu militari*, num movimento no qual sobressaía a figura de Juan Domingo Perón.

Depois de assumir o controle das Forças Armadas como ministro da Guerra, Perón chegou à Presidência em 04 de junho de 1946. A Argentina vivia uma situação paradoxal sintetizada por Ferrer nos seguintes termos:

*Ao se iniciar seu mandato em 1946, o novo governo herdou ao mesmo tempo uma importante massa de reservas internacionais de cerca de 1,6 bilhão de dólares e uma economia descapitalizada, como resultado da forte restrição do equipamento durante a década de 1930 e da guerra mundial. Nesse contexto, durante o triênio 1946-1948, o governo levou até as últimas conseqüências o que poderíamos chamar a fase 'clássica' do processo de substituição de importações, no quadro de uma redistribuição de rendimentos em favor dos setores populares. Nesse período, adotou-se uma política altamente expansionista*¹²⁸.

Sem que seu modelo de acumulação tivesse se alterado de forma drástica, embora tivesse sido politicamente reorientado, a Argentina produzira uma diversificação econômica que chegou a *um ponto de máxima relativa em 1948, enquanto a economia brasileira praticamente começa a evidenciar esse processo de transformação interna apenas a partir dessa data*, conforme Cardoso¹²⁹. Essa situação daria estabilidade política até 1955 na medida em que assegurava e até aumentava as rendas do setor exportador (até 1953), enquanto o

2001/2002 levaria ao governo Kirchner, que tem se caracterizado por uma reedição do modelo peronista de 1943 a 1955.

¹²⁶ CARDOSO (1971)

¹²⁷ A oligarquia não encontrava sequer amparo para sua política econômica na teoria ou na prática das demais nações, já que no mundo inteiro predominava o intervencionismo.

¹²⁸ FERRER (2006) p. 177.

¹²⁹ CARDOSO (1971) p. 100.

governo executava uma política de nacionalização dos serviços públicos e de repatriação da dívida pública que reduziu drasticamente a participação do capital estrangeiro e das remessas ao exterior. Assim, o capital estrangeiro que em 1913 equivalia a 50% do ativo fixo total existente na Argentina caiu para 5% em 1955, enquanto as remessas de lucros e de juros se reduziram de 58% para 2% do valor das exportações entre 1910-14 e 1955.¹³⁰ É isso que permite compreender a precoce nacionalização das telecomunicações na Argentina, tal como descrito no capítulo anterior.

A alternância de governos vinculados a modelos de acumulação divergentes, em condições externas e internas cada vez mais tensionadas faria com que o governo Frondizi, na década de 1960, o segundo governo Perón e logo o de sua esposa e sucessora, Isabelita, representassem tentativas cada vez menos viáveis de retomada do desenvolvimento econômico por substituição de importações, impulsionado a partir de 1946 pelo primeiro governo Perón. Não por acaso, o esgotamento coincidiu com notável precisão com o final do ciclo de expansão geral do capitalismo no pós-Segunda Guerra Mundial.

La dictadura interrumpe la industrialización sustitutiva e impone un nuevo comportamiento económico y social basado en la valorización financiera. No se trata únicamente de la enorme rentabilidad que obtienen los bancos o el sistema financiero en general, sino también de la renta financiera que perciben los capitales oligopólicos líderes de las restantes actividades económicas, entre las que se cuenta la producción industrial, agropecuaria y, más recientemente, los servicios públicos privatizados¹³¹.

Totalmente distinta era a situação brasileira. Com um sistema de dominação política oligárquico-liberal, menos compacto que o argentino, embora também mergulhado numa crise cuja origem era anterior a 1930,¹³² o Brasil tinha um sistema agrário exportador que na expressão de Cardoso...

¹³⁰ FERRER (2006) p 177. É importante notar, como alerta Cardoso, que se desde a campanha eleitoral Perón adotara um discurso nacionalista, esse nacionalismo tinha contornos definidos. Ao mesmo tempo em que reduzia o investimento externo em setores tradicionais, não impediu que os capitais estrangeiros aumentassem os investimentos nos *setores de nova eleição*, como o da *produção de bens de consumo mais ou menos duráveis*. CARDOSO (1971) p. 98.

¹³¹ Do ponto de vista social, as conseqüências não poderiam ser mais terríveis. Na medida em que o padrão de acumulação anterior tinha por eixo a produção industrial essencialmente para o mercado interno, a reversão desse projeto tornava os trabalhadores industriais e os segmentos sociais voltados para esse mesmo mercado aqueles sobre os quais recairia o ônus da reconversão, expresso no crescimento do desemprego e de sua precarização, isto é, numa drástica elevação da exclusão social e de uma regressividade na distribuição da renda que, como nota Basualdo, não tinha antecedentes históricos no país. As condições políticas para manter essa situação não precisam ser explicitadas. BASUALDO (2002) p. 13.

¹³² A compreensão de que tecnologias desenvolvidas no contexto de um determinado modelo de acumulação podem ser funcionais em outro ao mesmo tempo em que socavam as bases da que as adotou não é nova no Brasil. André Rebouças, que além de pioneiro da engenharia, responsável por inúmeras inovações tecnológicas e projetos audaciosos foi um militante abolicionista que combinava a argumentação moral com a análise

... se organizou economicamente em setores produtores paralelos”, [o que determinava que] “o predomínio das classes dominantes como um todo depende[sse] sempre de pactos na cúpula do sistema de poder, que deixavam livre o jogo interno de forças dentro de cada um dos sistemas controlados pelas oligarquias regionais. Em conseqüência, comparando-se com a situação Argentina, a estrutura do poder de cada um dos grupos agrário-exportadores era mais débil no Brasil: nenhum deles isoladamente pode impor de forma indiscutida um predomínio nacional¹³³”.

A crise econômica levou à ruptura o pacto oligárquico brasileiro, permitindo a emergência do que o mesmo Cardoso denomina de *grupos antioligárquicos tradicionais, isto é a burocracia militar... e a parte da camada de políticos profissionais que expressavam os interesses populares urbanos*¹³⁴, aliados às oligarquias regionais rebeldes. Essa coalizão, cuja linha de ação era dada pelo tenentismo, valorizaria o *Estado como árbitro e como ator econômico*¹³⁵. Do ponto de vista diretamente econômico, a crise ao tornar pouco rentáveis os investimentos no núcleo do setor exportador (café), como indica Tavares, *liberou recursos, sobretudo financeiros, cuja flexibilidade de transferência para o setor industrial foi naturalmente facilitada pela presença, no mesmo espaço econômico...* de três fatores:

econômica, percebia o significado econômico do latifúndio e do escravismo como elementos que imobilizavam capitais e entravavam o desenvolvimento capitalista do país:

... à custa de sacrifícios inauditos, introduzimos em nossa Pátria navegação a vapor, estradas de ferro, telégrafos elétricos e todos os grandes promotores do progresso, de riqueza, de prosperidade e de bem-estar... Debalde... porque o escravismo e o monopólio territorial empregam o sublime invento de Watt e de Fulton em transportar escravos; deixam as margens das estradas de ferro desertas, e os telégrafos elétricos em penúria... Todos esses instrumentos, que na Grande República Norte-Americana, produziram maravilhas de progresso, são neste Império embotados e inutilizados pelo hediondo escravagismo e pelo desenfreado monopólio territorial. REBOUÇAS, André (1883) *Abolição Imediata e Sem Indenização – Confederação Abolicionista*. p. 20. Apud. TRINDADE (2004). p. 280.

Essa afirmação de Rebouças deve ser vista em perspectiva. Em primeiro lugar, a ênfase por ele conferida ao escravismo e ao latifúndio como entraves ao desenvolvimento capitalista, nesse texto especificamente, está ligada aos propósitos da publicação e à atitude militante de seu autor. Isso não significa que não percebesse que a cafeicultura latifundiária, que no momento em que escrevia passava por um surto de expansão acelerado, era a fonte de excedentes que financiava a modernização do País, contribuindo para minar os fundamentos da própria ordem escravista. De mais a mais, o surto de desenvolvimento capitalista e de modernização se refletiu diretamente num aumento dos investimentos em infra-estrutura necessários ao escoamento da produção e ao atendimento da expansão urbana. Foi nesse contexto que se empreenderam grandes obras como ferrovias, melhoria de portos, redes de saneamento e de abastecimento de água. Obras para as quais Rebouças e seu irmão Antônio, também engenheiro, deram importante contribuição.

¹³³ CARDOSO (1971) p. 99.

¹³⁴ CARDOSO (1971) p. 104.

¹³⁵ Outra observação importante de Cardoso (e ao tempo em que foi feita, contrária ao entendimento dominante nas Ciências Sociais brasileiras) é o de que o segmento militar envolvido na revolução de 1930, mais que expressão da *pequena burguesia* ou da classe média envolve uma *concepção quase estatal do Estado, da política e da Nação, é profundamente autoritário e, neste sentido, antiburguesia liberal*. CARDOSO (1971) p. 103.

mercado, economias externas proporcionadas por um setor terciário já desenvolvido e capacidade empresarial¹³⁶.

Esses elementos permitem inferir que ao contrário do que ocorreu na Argentina, no Brasil, como afirma Cardoso,

O ponto de partida do processo de desenvolvimento se deu em condições caracterizadas por uma estrutura social pouco diferenciada e um sistema de poder extremamente restritivo... [de tal forma que] as aberturas modestas propostas primeiro pelo tenentismo e depois pelo getulismo não alarmaram as classes dominantes e satisfizeram as expectativas limitadas das massas urbanas¹³⁷.

Como isso se fez sem a incorporação da população rural e com a neutralização da base política do sistema exportador, – Cardoso fala de *destruição*, o que parece exagerado – a oligarquia, entendida como...

(a aliança entre os grupos agro-exportadores, capitalistas e os proprietários de latifúndios de baixa produtividade) suportou com maior êxito as pressões ‘de baixo’, apesar de que no Brasil não se viu nem sob o Império nem durante a ‘República dos coronéis’, a formação de uma ‘unidade de classe’ do ângulo das camadas dominantes, do mesmo estilo que a aliança hegemônica da Argentina¹³⁸.

Mattos, por sua vez, destaca que, a partir de então, entra em cena no Brasil o Estado Regulador, não apenas no sentido de criação de agências reguladoras, mas também no aspecto mais amplo de coordenação do modelo de acumulação. A aceitar-se essa interpretação, estaria aí outra distinção relativamente aos governos argentinos pós-Revolução de 1930, pelo menos até a década seguinte¹³⁹. Como indicado no capítulo anterior e em seção anterior deste, no que se refere às telecomunicações, esse novo papel do estado é bastante nítido, com o governo central tomando a si, mais que as operações, o poder concedente, a normatização e a fiscalização dos serviços públicos e privados.

¹³⁶ TAVARES (1983) p. 101.

¹³⁷ CARDOSO (1971) p. 106.

¹³⁸ CARDOSO (1971) p. 99.

¹³⁹ ... a partir dos anos 1930, o principal aspecto que marca o processo de industrialização brasileiro é a coordenação dos investimentos no setor produtivo estatal. A necessidade de tal tipo de coordenação implicou a adoção de novas técnicas administrativas de regulação da economia, que não se limitavam apenas às usuais técnicas de administração fiscal e monetária. Mais do que isso, eram técnicas de criação e acumulação de capital produtivo, de centralização e intermediação de capital financeiro, ao lado de técnicas de coordenação dos investimentos por meio de empresas estatais e privadas. Desde então, o setor produtivo privado passou a se desenvolver estreitamente enlaçado com o setor produtivo estatal. MATTOS (2006) p. 141. Em todo o caso, quanto à intervenção do Estado num sentido mais amplo, como observava Topik em artigo de 1979, os estudos sobre a história econômica brasileira da época – e em grande medida até hoje – tendiam a assumir que o Estado se tornara economicamente ativo após a revolução de 1930, o que era contestado por esse autor ao abordar o papel do Estado na República Velha TOPIK (1979) p. 325. Como indicado anteriormente, no que se refere às telecomunicações esse protagonismo já ocorria no período imperial.

Justamente porque a oligarquia brasileira suportou as pressões de baixo, que de resto nunca chegaram ao nível das registradas na Argentina, o modelo de acumulação e o arranjo político correspondente revelaram-se mais estáveis e duradouros no Brasil, permitindo que a partir do final da década de 1960 evoluíssem para o que Evans apropriadamente batizou de *A Tríplice Aliança*, com a interação entre multinacionais, estatais e capital nacional¹⁴⁰.

Esse arranjo, que sobreviveria por cerca de 20 anos, apesar da retirada dos militares do primeiro plano da atividade política e principalmente da gestão estatal, foi o que levou o Brasil à situação em que a Argentina havia chegado em 1948, no sentido de *máxima diversificação econômica relativa*, na expressão de Cardoso. Não é fortuito e não pode ser surpreendente, pois, que tenha sido nesse momento que o Brasil tenha promovido a nacionalização de suas telecomunicações, completando tardiamente um processo que na Argentina, assim como na Europa, ocorrera décadas antes.

Não é por acaso, tampouco, que a Argentina tenha antecedido o Brasil nas crises de acumulação, tanto do modelo agroexportador liberal herdado do século XIX, quanto do de industrialização por substituição. Lá a crise da industrialização substitutiva resultou na ditadura militar de 1976 e se prolongou desde então, enquanto aqui só eclodiu na década seguinte, sob regime democrático (embora seus sintomas fossem inequívocos ao final do ciclo de governos militares). Em ambos os casos, entretanto, nos dois países ocorreu o que Fiori apropriadamente diagnosticou em sua análise da *Crise do Estado*:

Assim, posto frente a uma recessão e a uma inflação sem precedentes, balcanizado internamente, com sua elite civil e militar imobilizadas pelas divisões, choca-se, no limite, com os próprios supostos de sua força: a intocabilidade da terra e dos grupos financeiros privados; a permissividade para a sua valorização especulativa; a proteção de certas improdutividades; a autonomia decisória do capital estrangeiro; a incontabilidade dos fluxos de financiamento externo; e finalmente, a sua própria e natural falta de autonomia frente a esses vários interesses. O Estado desenvolvimentista alcançou, enfim o limite da eficácia possível de sua intervenção¹⁴¹.

¹⁴⁰ EVANS (1980). Em ensaio de 1984, Cardoso endossaria a análise de Evans, explicitando o papel dos governos militares: “Em palavras diretas: as corporações multinacionais, desde meados dos anos 50, mais aceleradamente entre 1965/1975, investiram maciçamente em alguns países da região, Brasil especialmente. Quisessem ou não, os militares, neste caso, foram garantia de internacionalização da economia e com sua repressão ajudaram a conter os ímpetus redistributivistas, facilitando a acumulação de capitais e o crescimento econômico.

Entendamo-nos bem. Não foram os militares por sua ação, que investiram capitais e desenvolveram a base produtiva dos países. Foram as grandes empresas. Nem houve sequer (salvo em modestíssima escala no Peru) um esforço para dotar o Estado-nação de capacidade autônoma de produção. Ao contrário, aceitou-se a ideologia predominante de associação crescente entre o setor privado nacional, o setor estatal e as multinacionais, os quais constituiriam, em conjunto, o ‘tripé do desenvolvimento’.” CARDOSO (1984) p. 47.

¹⁴¹ FIORI (1989) p. 111/2. Grifo meu.

O que ocorreu, a partir de então, adquire dimensões alegóricas, tanto na Argentina como no Brasil. Em ambos os casos, notavelmente antecipados pelo mesmo Fiori:

Impôs-se dessa forma, como necessidade da própria tendência 'positiva' que nos trouxe à crise atual, mesmo sem doutrina ou programa, o que foi sempre a proposta e o instrumento de pressão e chantagem dos prejudicados, o horror do pensamento conservador dos anos 20 e do positivismo militar, desde sempre: descentralizar, desestatizar e democratizar, para crescer¹⁴².

Em seu trabalho, escrito ainda na década de 1960, Cardoso já percebia que:

a rearticulação do sistema de alianças na Argentina terá de enfrentar o problema da 'quebra' da estrutura sindical e do movimento peronista, seja pela divisão interna da organização de classe, seja pela imposição violenta de uma nova ordem...¹⁴³.

Em termos gerais, o prognóstico de Cardoso não era tão sombrio, embora tenha se revelado mais acertado em relação ao Brasil, inclusive pelas razões aventadas por Schwarz e reproduzidas adiante:

... na medida em que o sistema econômico se internacionalizar, dar-se-á uma separação entre, por um lado, as aspirações políticas definidas nacionalmente e a ação econômica definida internacionalmente e, por outro, entre uma crescente minimização do significado da política interna em termos de alianças policlassistas para realizar reformas políticas na Nação... a política da burguesia industrial dependente subordina as transformações internas e as alianças de classe ao objetivo prioritário do desenvolvimento dependente e internacionalizado¹⁴⁴.

Em vista disso, no que se refere à Argentina, só aparentemente pode ser um paradoxo, que tenha cabido a um peronista completar o processo, iniciado pela ditadura militar instalada em 1976, de reversão do arranjo político que definiu o regime de acumulação estabelecido no país durante o primeiro governo peronista. Ao assumir o governo, em 1989, Carlos Menem encontrou um país à beira da dissolução econômica. A gravidade da crise lhe permitiu obter a liberdade e legitimidade¹⁴⁵ para um lance audacioso: promover a aprofundamento da inserção

¹⁴² FIORI (1989) p. 112.

¹⁴³ CARDOSO (1971) p. 115.

¹⁴⁴ CARDOSO (1971) p. 204/5.

¹⁴⁵ Exemplo disso é o “a pedido” publicado pelo Comitê da União Cívica Radical (rival de Menem nas eleições) no dia 09 de julho em diversos jornais, conforme Sabsay: “Presidente Menem: El radicalismo lo va a ayudar...”

do país na globalização financeira, oferecendo em troca aos segmentos econômicos e sociais vinculados ao desenvolvimento interno, a estabilização da moeda e o efeito renda associado a isso, e ainda o efeito renda obtido mediante a privatização – com o conseqüente alívio do peso de um setor estatal totalmente desequilibrado sobre as contas públicas, ao que se somavam eventuais receitas de privatização (relativamente pequenas, considerando as condições das privatizações, tal como já mencionado). Além disso, devido ao grau de deterioração das empresas estatais, em especial as do setor de serviços públicos, a privatização implicava numa retomada dos investimentos e uma expectativa de melhoria dos mesmos.

Aqui, como em outras passagens desta tese, é preciso advertir contra o risco de uma visão conspirativa da História. O fato de que se possa reconstituir, *a posteriori*, a lógica de certas dinâmicas econômicas e políticas não significa que essa lógica fosse vislumbrada ou planejada (pelo menos em toda a sua complexidade) com antecedência. Como indicado anteriormente, assim como os conservadores britânicos antes de chegarem ao poder não haviam conferido às privatizações a importância que adquiririam no governo Thatcher, de forma similar o bloco político que respaldava Menem, ao assumir tinha clara a necessidade (de seu ponto de vista) de promover privatizações “selvagens”, isto é, desmobilizar ativos rapidamente e a qualquer preço, o que foi feito por meio da *Ley de Reforma del Estado y Reestructuración de Empresas Públicas* (Ley Nº 23.696), sancionada pelo Congresso em setembro de 1989. Não tinha, entretanto, a percepção de que isso não seria suficiente para reverter a crise. Era necessário um trunfo mais poderoso.

O “truque” da conversibilidade da moeda nacional em dólar pela adoção do sistema de *currency board* só veio com o quarto ministro da Economia de Menem, Domingo Felipe Cavallo, que fundiu os ministérios de Economia com Obras e Serviços Públicos. Antes dele, o cargo foi ocupado por dois executivos da multinacional do agronegócio de origem Argentina *Bunge y Born*¹⁴⁶ – o que por si só já era uma expressão do arranjo político estabelecido, que incluía representantes do capital em outros ministérios, ao que se combinava o controle da estrutura sindical e partidária por pessoas ligadas ao presidente. Os dois primeiros ministros da Economia trataram de enfrentar a crise com medidas ortodoxas, sem sucesso. O terceiro, Antonio Erman Gonzalez, ex-secretário de Economia de La Rioja, a província da qual Menem

Si usted fracasara, todos correríamos el riesgo de fracasar. Esta democracia que forjó el radicalismo con la participación del conjunto de la sociedad, ahora necesita que usted acierte. Si usted acierta, habremos conquistado definitivamente la estabilidad. Usted tiene muchas cartas en la mano. Triunfó con amplio apoyo popular y encontró aliados entre fuertes grupos económicos. Esperamos que esta circunstancia no se transforme en una contraposición de intereses.” Sabsay (2001) p. 421.

¹⁴⁶ O primeiro, Miguel Roig, morreu repentinamente dias após a posse e foi substituído por Néstor Rapanelli.

foi governador por três vezes, tampouco conseguiu reverter o quadro de estagflação, de certa forma contribuindo para o seu agravamento com algumas medidas recessivas.

Foi com Cavallo que, a Argentina, ao adotar a conversibilidade com taxa de câmbio fixa em 1 Peso por 1 Dólar e oferta monetária atrelada ao nível das reservas, a partir de 1º de abril de 1991, conseguiu conter de forma duradoura a inflação. Exatamente um ano mais tarde, o país aderiu ao *Plano Brady, que lhe permitia reestruturar a dívida externa*¹⁴⁷. Mesmo assim, a estabilidade necessária ao arranjo responsável pelo novo modelo de Acumulação exigiria uma reforma constitucional e uma Corte Suprema simpática ao governo.

A defesa, por Menem, da tese de que a Argentina deveria ter “relações carnisais” com os Estados Unidos talvez não seja uma imagem apropriada, além de grosseira, da capitulação do Estado a um modelo de acumulação interno subordinado à Globalização/Mundialização Financeira (ver Capítulo 2). Em todo o caso, há um limite para tudo e uma coisa são relações carnisais, outra escravidão sexual com doses substanciais de sevícias, assim que a situação chegou ao limite em 2001, quando a Argentina esteve próxima de um colapso institucional.

Como ocorrera com o estado desenvolvimentista no diagnóstico de Fiori, as reformas introduzidas por Menem (em particular a conversibilidade fixa) alcançaram *o limite da eficácia possível de sua intervenção* dez anos mais tarde, sob o governo do presidente da República pela União Cívica Radical Fernando de la Rúa que, na busca de uma solução para a crise, entregara o Ministério de Economia novamente a Domingo Cavallo, agora investido de poderes especiais pelo Congresso Nacional para tirar o país da conversibilidade. Como seu correligionário Alfonsín, de la Rúa não conseguiria concluir o mandato, fazendo com que o país tivesse, entre 20 de dezembro de 2001 e 01 de janeiro de 2002, três presidentes, além de um presidente do Senado no exercício do Executivo¹⁴⁸. Desde 25 de maio de 2003, a Argentina tem na Presidência a Néstor Kirchner, ex-governador da província petrolífera de Santa Cruz cujo governo vem se caracterizando pela similitude com o estilo político de Perón em seu primeiro governo.

No Brasil, o processo indicado por Cardoso tornou-se plataforma política viável – inclusive em decorrência do esgotamento absoluto do arranjo anterior durante no governo de José Sarney –, sob o que Carlos Lessa causticamente chamou de os *Fernandos presidentes*¹⁴⁹. Mantendo a imagem menemista, se poderia dizer que desde então, sob uma situação menos

¹⁴⁷ Nome tomado de seu articulador, o secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady. Para mais informações sobre a aplicação do Plano, ver SOLOMON (2001).

¹⁴⁸ De la Rúa até 20/12; o presidente provisório do Senado, Ramón Puerta, até 23/12; Adolfo Rodríguez Saá, até 30/12 e Eduardo Duhalde, de 01/01/2002 a 25/05/2003.

¹⁴⁹ LESSA (2007).

crítica que a da Argentina, o País seguiu pela via menos traumática do amancebamento, com a eleição de Fernando Collor, versão kitsch e superficialmente cosmopolita das alianças conservadoras mencionadas por Fiori. Sob o primeiro Fernando, o desmonte do modelo de acumulação (estabelecido por Vargas em 1930 e renovado por Kubitschek e pelos governos militares) e do arranjo político que o implementava, ocorreu de forma mais ostensiva, entre gravatas *Hermes*, *Champagne Cristal*, água *Perrier* e canetas *Montblanc*. Já sob o segundo Fernando, o próprio Cardoso, a reversão prosseguiu com alguma *finesse* e discurso em francês na Assembléia Nacional da França.

Sob esse aspecto, se entre Menem e o Primeiro Fernando a diferença era de grifes, sob o segundo Fernando o programa de reconversão do modelo de acumulação adquiriu consistência e maior nitidez em contraste com o pragmatismo provinciano do Primeiro Fernando. A visão estratégica do Segundo foi longamente elaborada em ambiente acadêmico, mais exatamente em *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*, como observou Roberto Schwarz e Francisco de Oliveira lembrou, mais recentemente, em *O Ornitorrinco*.¹⁵⁰

Na década de 1960, a análise de Fernando Henrique Cardoso em *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*, muito semelhante à feita em *Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes*, do qual foram reproduzidas as passagens acima, era audaciosa: a burguesia industrial, o segmento dinâmico da sociedade brasileira, *satisfeita já com a condição de sócio menor do capitalismo e de guarda avançada da agricultura*, renunciaria a tentar a *hegemonia plena da sociedade*, restando a incógnita do comportamento das massas populares, lideradas pelas trabalhadores urbanos organizados. Como nota Schwarz,

*no aperto, a burguesia nacional preferiu a direita e os americanos ao operariado nacionalista, que por sua vez, em parte ao menos, também preferia as firmas estrangeiras*¹⁵¹.

Francisco de Oliveira foi um pouco adiante e recorrendo a Schwarz entendeu que *na Presidência, Cardoso implementou exatamente suas conclusões deste livro, já que a burguesia nacional havia renunciado a um projeto nacional, ele enveredou decididamente para integrar o país na globalização*¹⁵². Para isso, sob seu governo, o Brasil e a Argentina tiveram que passar por uma reestruturação da dívida nos termos do *Plano Brady*, conter as pressões inflacionárias por meio de *âncoras cambiais* (de diferente formato) e promover uma reformas do Estado que incluíam as privatizações.

¹⁵⁰ OLIVEIRA (2003). p. 132.

¹⁵¹ SCHWARZ (1998) p. 109.

¹⁵² Oliveira (2003) p. 132.

As medidas de estabilização monetária, adotadas no governo do presidente Itamar Franco, com Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda – Plano Real – como no caso argentino, não incluía a âncora cambial. De um modo geral, sua adoção é atribuída ao presidente do Banco Central na primeira fase do governo Cardoso, Gustavo Franco. O próprio Franco, entretanto, nega a autoria afirmando que a valorização do Real se deu naturalmente após a estabilização, embora acrescenta que efetivamente houve intervenção do governo para conter o que chama de “exageros” do mercado¹⁵³.

Como a crise do modelo de acumulação brasileiro não havia chegado ao extremo da argentina, as medidas correspondentes puderam ser mais brandas, embora com orientação semelhante (caso da “âncora cambial”, que não exigiu uma formalização como na Argentina), o que não impediu que, também aqui, as reformas tenham chegado muito perto de alcançar *o limite da eficácia possível de sua intervenção*, no caso representada pela sobrevalorização do Real e pela manutenção de elevada taxa de juros real durante quase todo o período transcorrido desde então.

Segundo Nassif, foi por isso que as privatizações foram realizadas e de modo a gerar a maior receita possível:

No auge da privatização, em 1998, União e estados arrecadaram o equivalente a US\$ 37,5 bilhões, utilizados apenas para bancar o crescimento da dívida pública, provocado pela política monetária em vigor.

Também na privatização, obedeceu-se à prioridade única de aumentar a arrecadação para cobrir os rombos provocados pela política cambial. Em geral, em um modelo de privatização, há três metas a se observar: o valor apurado, os investimentos na universalização e o preço da tarifa.

A União privilegiou o preço, inclusive valendo-se dos financiamentos do BNDES para obter lances maiores... O preço maior exigido e as metas de universalização foram incorporadas nas tarifas cobradas...¹⁵⁴.

Resgatando a referência de Schwarz aos trabalhadores (ver citação anterior) e levando em conta a trajetória pessoal do presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, torna-se mais fácil compreender o que o atual presidente brasileiro tem de continuidade em relação ao seu

¹⁵³ “Após a estabilização, tais países vivem um processo de fortalecimento da moeda, que se valoriza naturalmente – ou porque as pessoas não mais querem mandar a dinheiro para fora, ou porque o dinheiro que está fora volta, ou então porque o país tem as finanças públicas mais ou menos em ordem e as pessoas passam a confiar na sua moeda. Nós todos vivemos esse processo, com o real... No sistema da taxa cambial flexível, que adotamos no começo do Plano Real, os mercados produzem exageros. Portanto, procuraram levar a taxa cambial para baixo, a um ponto que o Banco Central considerou excessivo. Então, começamos a intervir para evitar que a taxa cambial fosse muito para baixo.” FRANCO (2000)

¹⁵⁴ Curiosamente essa crítica está contida num artigo da coletânea *A Era FHC – um Balanço*, na qual o texto sobre as telecomunicações, de Ethevaldo Siqueira, é entusiasticamente favorável à privatização. Além disso, o livro foi lançado em concorrido evento ao final do segundo mandato de Cardoso e com a presença do próprio presidente, na Confederação Nacional da Indústria (CNI), em Brasília. NASSIF (2002) p. 51.

antecessor no que se refere ao modelo de acumulação e ao arranjo político correspondente, inclusive no tocante ao abandono das teses de seu partido contrária às privatizações¹⁵⁵. Idiossincrasias à parte, no momento da redação desta tese ainda é um tanto arriscado especular se, sob os governos Kirchner e Lula, Argentina e Brasil apresentam diferenças significativas entre seus arranjos políticos vigentes, mesmo levando em conta que a política econômica de Kirchner tem sido ostensivamente contrária aos interesses do mercado financeiro nacional e internacional e seus passos, mais discretos, no sentido da reestatização de alguns serviços públicos.

Em suma, mais uma vez, não se trata de empreender uma crítica moral ou ideológica das decisões dos governos da Argentina e do Brasil ao longo do período analisado e sim de verificar em que medida as transformações pelas quais passaram esses países – e em particular seus sistemas nacionais de telecomunicações – corresponderam à evolução dos modelos de acumulação internos e às respectivas inserções no processo de acumulação capitalista internacional, desde a independência política como economias exportadoras de produtos primários para as metrópoles coloniais até a inserção de ambos no atual processo de Globalização/Mundialização Financeira.

A identificação do caráter determinante dos modelos da acumulação e dos arranjos políticos correspondentes estabelece o eixo do desenvolvimento econômico da Argentina e do Brasil e de seus sistemas nacionais de telecomunicações. Mesmo assim, sua evolução não pode ser devidamente compreendida sem a análise de outros aspectos da história dos dois países, aspectos que tanto podem coincidir quando induzir a falsas analogias. Essa ressalva relaciona-se a um outro problema recorrente nas abordagens históricas de diferente inspiração metodológica: o determinismo. O fato de que se identifique nos modelos de acumulação em

¹⁵⁵ “*Como o governo Lula tratará as privatizações já realizadas pelo governo FHC?*”

Nossa posição frente às privatizações não é ideológica. Criticamos o programa de privatizações porque em muitos casos ele privou o Estado de instrumentos estratégicos para um projeto de desenvolvimento. É particularmente o exemplo dos setores elétrico, de telecomunicações e de petróleo. É igualmente o caso da Vale do Rio Doce, uma estatal eficiente, rentável, que, ademais, desempenhava importante papel como agência de desenvolvimento regional, além de ser uma das poucas empresas brasileiras com forte presença internacional. Criticamos o governo também pelas irregularidades que cercaram os processos de privatização, o que nos levou a entrar na Justiça ou apoiar ações que buscavam sustar a venda das estatais. Criticamos, ainda, o fato de o governo FHC ter posto muito dinheiro público para ajudar os compradores de nossas estatais, inclusive grupos estrangeiros, o que é uma incongruência e um escândalo. Finalmente, criticamos as privatizações pelo fato de terem sido feitas sem nenhuma definição de política industrial prévia e com o único propósito de obter recursos para pagar uma dívida interna cada dia maior e rigorosamente impagável. Estamos torrando "as jóias da família", sem conseguir sequer liquidar nossas dívidas. Por essa razão estamos dispostos a suspender o programa de privatizações, auditar as privatizações feitas e, em função dos resultados dessas auditorias, decidir o que fazer, caso a caso.

É preciso também que as empresas privatizadas sejam rigorosamente fiscalizadas para que não ocorram prejuízos aos usuários como os que vêm sofrendo a população do Rio de Janeiro com a Light e a Cerj. As agências criadas pelo governo têm de incorporar uma maior presença da sociedade.” Marco Aurélio Garcia, coordenador do programa de governo da chapa Lula/Brizola em entrevista a AZEVEDO (1998).

cena o elemento causal da evolução da Argentina e do Brasil em certa conjuntura não significa que fosse o único possível. Sob circunstâncias diversas, havia alternativas históricas em conflito sem que o desfecho estivesse necessariamente definido *a priori*.

Neste capítulo, sem esgotar o assunto, foram explorados alguns desses aspectos, como a formação do Estado e sua Reforma, a complexa evolução de alguma das instituições nacionais e a questão do papel estratégico desempenhado pela telegrafia na ocupação e na consolidação territorial dos dois países. Mais até do que um breve estudo de caso, essa questão pode ser encarada como uma grande alegoria, entre épica e trágica.

Capítulo 5

CONCLUSÃO

A hundred years ago, the electric telegraph made possible – indeed, inevitable – the United States of America. The communications satellite will make equally inevitable a United Nations of Earth; let us hope that the transition period will not be equally bloody.

Arthur C. Clarke – First on the Moon
1970

Bons tempos em que o Faroeste era nos Estados Unidos!
Millôr Fernandes

Esta tese foi desenvolvida em dois planos. No primeiro, realizou-se uma pesquisa histórica sobre a evolução dos sistemas nacionais de telecomunicações do Brasil e da Argentina com vistas a identificar os momentos críticos de suas respectivas trajetórias, desde as primeiras iniciativas até a fase atual, passando pelo período em que foram estatizados e, posteriormente, privatizados. Tratava-se de identificar semelhanças e diferenças, buscando identificar as causas de ambas. Constatado o paralelismo entre os dois processos, ainda que não rigorosamente sincrônicos, restava saber se tal paralelismo era uma particularidade dos dois países latino-americanos ou dos sistemas nacionais de telecomunicações em geral, independentemente do país em que estivessem localizados. Para elucidar essa questão, investigou-se a evolução das telecomunicações no plano internacional, buscando identificar os momentos críticos nos dois países em que essa evolução, por suas características, os tornou paradigmáticos: Estados Unidos e Grã Bretanha.

A pesquisa histórica comparada da evolução das telecomunicações no Brasil e na Argentina com a registrada nas principais economias dos séculos XIX e XX indicou a existência de notável correspondência entre as sucessivas transformações estruturais: uma “pré-história” patrocinada pelo Estado ou mantida sob controle estatal deu lugar a uma fase concorrencial privada virtualmente sem interferência governamental. A essa etapa acirradamente competitiva seguiu-se um processo de crescente estatização em quase todos os países com a destacada particularidade dos Estados Unidos, onde o sistema seguiu privado,

embora nesse país a tendência de intervenção estatal tenha se manifestado sob a forma de crescente regulação estatal dos monopólios de telegrafia e de telefonia. Por fim, os sistemas estatais que se generalizaram pelo mundo e os monopólios privados norte-americanos foram submetidos a processos de privatização ao longo das décadas de 1980 e 1990.

Se estruturalmente a evolução dos sistemas nacionais foi semelhante, no caso do Brasil e da Argentina não chegaram à completa estatização e ao serem privatizados a transferência se deu para capitais estrangeiros e não de forma a manter as empresas sob controle nacional, como ocorreu nas economias avançadas e em alguns poucos países em desenvolvimento. Além disso, a estatização argentina ocorreu mais de 20 anos antes da brasileira. No Brasil, entretanto, o sistema sob controle estatal atingiu maior amplitude e complexidade. A privatização brasileira ocorreu alguns anos mais tarde que a argentina e em melhores condições, embora sejam também numerosos os indícios de que a condução do processo envolveu opções econômica e politicamente condicionadas por interesses particulares, quando não irregularidades passíveis de contestação, inclusive judicial.

As diferenças e semelhanças sumariamente apontadas nos parágrafos anteriores remeteram o trabalho ao segundo plano de análise: o da busca, na teoria econômica, de suas possíveis causas. Essa segunda linha de investigação, que ocupa todo o segundo capítulo da tese, se revelou igualmente profícua, pois permitiu associar as concepções teóricas predominantes nos momentos em que ocorreram as principais transformações, assim como aquelas que, no atual estágio de desenvolvimento teórico, permitem articular uma visão compreensiva de toda a evolução dos sistemas nacionais de telecomunicações, identificando os nexos causais tanto das semelhanças quanto das diferenças.

A articulação do plano histórico com o teórico permite sustentar que a evolução dos sistemas nacionais de telecomunicações ao longo de aproximadamente dois séculos¹ foi determinada pelo modelo (ou regime) de acumulação vigente na respectiva economia e na forma como esta se articulava com a economia mundo a cada momento histórico. Em outras palavras, é à luz das teorias econômicas da regulação, no sentido do termo empregado por Boyer², que se pode compreender a tendência à completa monopolização sob controle estatal (ou privada regulada) dos sistemas nacionais de telecomunicações nas economias centrais, durante o século XIX e aproximadamente $\frac{3}{4}$ do século XX e a mesma tendência, porém

¹ O período é de pouco mais de dois séculos se considerado como ponto de partida a implantação da rede pioneira de telegrafia óptica de Chappe e pouco menos se, como indica o título desta tese, o ponto de partida for o início das telecomunicações no Brasil, com a instalação do telégrafo óptico no Rio de Janeiro.

² BOYER (1990).

incompleta – devido à inserção subordinada das respectivas economias nacionais no sistema mundo –, no caso de países como Brasil e Argentina.

Não por acaso, as etapas de avanço da monopolização e estatização dos sistemas nacionais de telecomunicações do Brasil e da Argentina correspondem aos períodos em que ambos países trataram de reduzir a mencionada inserção subordinada na economia mundo mediante a adoção de modelos de acumulação que visavam ao desenvolvimento econômico por meio da industrialização por substituição de importações. Na Argentina, tal esforço atingiu seu apogeu entre o imediato pós-Segunda Guerra Mundial e a primeira metade da década de 1970, embora houvesse claras evidências de que a crise do modelo de acumulação, brutalmente liquidado com o golpe militar de 1976, tivesse se iniciado vários anos antes, conforme Ferrer³.

No caso do Brasil, embora o modelo de acumulação desenvolvimentista, também fundado na industrialização por substituição de importações, tivesse se iniciado na década de 1930, a nacionalização e gradual monopolização das telecomunicações só ocorreu ao final da década de 1960 devido a um conjunto de fatores, entre os quais a menor disponibilidade de reservas, a prioridade a investimentos em novos projetos de infra-estrutura (energia elétrica, siderurgia e transporte rodoviário), ao invés da nacionalização dos capitais estrangeiros aplicados em ferrovias e telecomunicações e na liquidação da dívida externa, como na Argentina. As expressões mais claras das diferentes perspectivas são respectivamente o *Primer Plan Quinquenal* argentino e o Plano de Metas brasileiro (ver Capítulo 3).

Como indicado no Capítulo 4, o fato de que o Brasil, como a Argentina, estivesse sob regime militar durante pelo menos metade da década de 1970 pode induzir ao equívoco de se pensar que, no tocante ao modelo de acumulação, os dois países estivessem na mesma situação. Se verdadeiro, isso colocaria em questão a hipótese de que a nacionalização e a monopolização sob controle estatal das telecomunicações brasileiras resultassem do modelo de acumulação desenvolvimentista. Pelo contrário, pelas razões expostas anteriormente, embora em crise, no caso do Brasil o modelo desenvolvimentista se manteve até o final da década de 1980 e um dos reflexos disso é precisamente o tardio apogeu de seu sistema nacional de telecomunicações sob controle estatal.

A tentativa do Brasil e da Argentina de alterar os respectivos modelos de acumulação no sentido do desenvolvimento não foi decorrência exclusiva de fatores internos. Externamente, o ambiente era propício, uma vez que coincidiu com a chamada *Era Dourada* do pós-guerra, no qual se combinavam fatores favoráveis como: 1) o espaço econômico

³ FERRER (2006).

resultante da destruição causada pela própria guerra e pelo fato de que a capacidade industrial das principais economias estivesse voltada para o esforço bélico; 2) o ingresso da economia-mundo no que viria a ser a primeira fase da profunda transformação nos processos produtivos atualmente em andamento (se a atual fase se caracteriza pela microeletrônica e pelas Tecnologias da Informação, o imediato pós-guerra se caracterizou pela eletrônica básica, que se traduziu na proliferação de uma indústria de bens de consumo duráveis, do qual o exemplo mais conspícuo é a televisão); 3) a hegemonia do pensamento econômico de inspiração keynesiana com sua ênfase nas políticas anticíclicas.

Em contrapartida, a crise do modelo de acumulação nos países em desenvolvimento que haviam “optado” pela industrialização substitutiva de importações coincidiu com o esgotamento da mencionada *Era Dourada* e com a inflexão geral no sentido da perda de dinamismo das economias avançadas. Coincidiu também com a substituição das políticas econômicas inspiradas em Keynes por aquelas resultantes de um ressurgimento do pensamento de inspiração neoclássica, por isso mesmo denominado de *neoliberalismo*.

No caso da Argentina, mais fortemente do que no Brasil, a crise do modelo de acumulação tinha como alternativa uma radical reversão ao modelo vigente décadas antes, baseado numa retomada das políticas fundadas nas vantagens comparativas obtidas com o agronegócio voltado para o mercado externo, o que resultava inevitavelmente em desindustrialização e conseqüentemente em grave instabilidade social. Sem se defrontar com uma alternativa tão extrema, o Brasil mergulhou num longo período de semi-estagnação a partir dos anos 1970/80, caracterizado por ciclos *stop and go*, entrando numa fase que seria conhecida como *Década Perdida*, embora a bem da verdade se prolongasse por mais de dez anos.

Tanto para as economias avançadas como para países como Brasil e Argentina, que não haviam logrado uma inserção internacional na condição de nações recém-industrializadas como a Coréia do Sul, a solução para a crise das décadas de 1970/80 veio com a intensificação sem precedentes da internacionalização das relações econômicas, no que seria conhecido como Globalização ou Mundialização. Essa Globalização se distinguiria do período de grande interação econômica mundial ocorrida entre o final do século XIX e a Primeira Guerra Mundial, conforme Salama⁴ pela radicalidade com que transformaria as relações econômicas internas dos países atingidos, inclusive nos setores não diretamente

⁴ SALAMA (s.d.).

engajados na internacionalização, e pela hegemonia da Finança, levando ao que Chesnais⁵ denominou de *Mundialização Financeira*.

Financeiramente exaurida, economicamente em choque, socialmente à beira da ruptura e institucionalmente na iminência do colapso, a Argentina – e em bem menor grau o Brasil – atrelou sua sorte ao novo modelo de acumulação em escala planetária, a *Mundialização Financeira*, que supunha, entre outras coisas, a desregulação das relações econômicas internacionais, a redução das formas de intervenção dos estados nas economias nacionais e por essa via a privatização de diversos setores econômicos.

Entre as atividades mais atraentes às gigantescas massas de capitais voláteis em busca de oportunidades de valorização que se formaram sob a *Mundialização Financeira* estavam os serviços públicos com seus grandes investimentos irrecuperáveis (*sunk costs*) muitas vezes já realizados pelos Estados, por meio de empresas também muitas vezes com problemas de gestão, e com demanda pouco elástica; logo com garantia de certo fluxo de caixa. Nesse contexto, as empresas estatais de telecomunicações eram particularmente atrativas pelo próprio papel desempenhado pela atividade no processo de *Mundialização Financeira*.

Sob a *Mundialização Financeira*, as telecomunicações emergiram como condição, consequência e objeto dos fluxos internacionais de capitais. É certo que isso já havia ocorrido no em alguns momentos críticos da evolução das telecomunicações, tal como resumidamente relatado no Capítulo 1, em especial em fases do desenvolvimento da telegrafia, como a que permitiu a integração de mercados nacionais e posteriormente os cabos submarinos internacionais e com a telefonia de longa distância.

Em dois aspectos, contudo, há uma diferença profunda. O primeiro é que uma parcela nada negligenciável das transações financeiras internacionais contemporâneas não apenas necessita das telecomunicações e das tecnologias da informação a ela associadas para se efetivar, como simplesmente é inviável sem elas, devido à velocidade intrínseca em que se dão tais transações e às margens extremamente estreitas que as caracterizam. O segundo é que inclusive pelo que essas operações e as demais transações econômicas a longa distância representam em termos de tráfego – e portanto de receitas – para as empresas de telecomunicações e de tecnologias da informação e mais ainda num ambiente de acelerada inovação tecnológica (que gera uma vertiginosa renovação dos equipamentos e plantas utilizados), os dois setores se tornaram áreas de rentabilidade extraordinária (muita vezes superestimada). Em consequência, a partir do final do século XX, as tecnologias da

⁵ CHESNAIS (1998) e (2005).

informação, em particular telecomunicações e informática, passaram a representar um percentual inédito e crescente do produto interno de qualquer país.

Os mapas reproduzidos ao final do Capítulo 1 são chocantemente esclarecedores do papel das telecomunicações na *Mundialização Financeira* e de sua concentração nas economias avançadas. É neles que devem ser buscadas as explicações para as transformações ocorridas nesse setor ao longo do último quarto de século e não em supostas maquinações de financistas inescrupulosos (o que não significa negar-lhes a existência e o sucesso em eventos singulares).

Finalmente, uma explicação para a parte “de fantasia” do título desta tese: *LONGA DISTÂNCIA* é a expressão que mais adequadamente reflete a imagem da evolução das telecomunicações tal como aqui tratada. Com efeito, sob todos os aspectos, é longa a distância percorrida na evolução entre as primeiras experiências com telégrafo óptico e os atuais cabos de fibra óptica. É longa a distância entre os sonhos dos deputados do povo, em meio à Revolução Francesa, de que o telégrafo seria o instrumento de uma *Ágora* sem limites espaciais e as tão freqüentes aplicações nada democráticas das telecomunicações contemporâneas.

Por último e não menos importante, é longa a distância entre as expectativas do papel que sistemas nacionais de telecomunicações sob controle estatal poderiam desempenhar no desenvolvimento de países como o Brasil e a Argentina, tal como vislumbrado por pensadores do desenvolvimento como Celso Furtado em seu Plano Trienal de Desenvolvimento. É com suas palavras – que certamente seriam subscritas por Capanema e Zeballos – que esta tese se encerra:

*Em nenhum momento de nossa história foi
tão grande a distância entre o que somos e
o que esperávamos ser⁶.*

⁶ FURTADO (1999) p. 26.

Bases de Dados e Bibliografia

Bases de dados

Argentinas

Comisión Nacional de Comunicaciones: www.cnc.gov.ar

Ministério de Economía y Producción: www.mecon.gov.ar

Brasileiras

Anatel: www.anatel.gov.br

Brasil Telecom: www.brasiltelecom.com.br

Câmara dos Deputados: www.camara.gov.br

CVM: www.cvm.gov.br

Embratel: www.embratel.com.br

Ministério da Fazenda: www.fazenda.gov.br

Ministério das Comunicações do Brasil: www.mc.gov.br

Presidência da República: <https://www.planalto.gov.br/>

Senado Federal: www.senado.gov.br

Teleco Informação em Telecomunicações: <http://www.teleco.com.br/default.asp>

Telefônica: www.telefonica.com.br

Telemar: www.telemar.com.br

Telesp: www.telesp.com.br

Outras Bases Internacionais

Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT): www.cmt.es

Federal Communications Commission, www.fcc.gov

International Institute of Communications (IIC): www.iicom.org

International Telecommunication Union: www.itu.int

Latin American Forum of Telecommunications Regulators (REGULATEL): www.regulatel.org

Office of Telecommunications (Grã Bretanha): www.oftel.gov.uk

Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE): www.oecd.org

The World Bank Group: www.worldbank.org

United Nations: www.un.org

World Trade Organization: www.wto.org

Bibliografia

- ACEVEDO, Adolfo Oswaldo; LINARES, Martha Carolina (2001). Estructura y competitividad en telecomunicaciones. Revista AHCJET n. 89. 2001. Disponível em: <http://www.ahciet.net/REVISTA/default.asp?id=10301&idm=10007>. Acessado em 05-2003
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). (2000). Comentários da ENRON sobre a Audiência Pública 001/2000. Disponível em: http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/Audiencia_Publica/audiencia_proton/2000/Ap001/lindolfo.pdf. Acessado em 10-12-2006.
- AHCJET - ASOCIACIÓN HISPANOAMERICANA DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES. (s.d. a) Análisis comparativo – benchmarking – del sector de las telecomunicaciones en Iberoamérica Revista AHCJET, n. 90. Disponível em: <http://www.ahciet.net/revista/90>. Acessado em 05-2003
- _____ (s.d. b) Análisis comparativo – benchmarking – del sector de las telecomunicaciones en Iberoamérica (y II). Revista AHCJET, n. 91 Disponível em: <http://www.ahciet.net/revista/91>. Acessado em 05-2003
- ALBERT, Pierre e TUDESQ, André-Jean (s.d.). História da Rádio e Televisão. Tradução de Eugénio Cavalheiro. Lisboa: Notícias.
- ALMEIDA, Hamilton (2006). Padre Landell de Moura Um Herói sem Glória – O brasileiro que inventou o rádio, a TV, o teletipo... Rio de Janeiro: Record.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de (2001). Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: As relações econômicas internacionais no Império. São Paulo: Senac; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- _____ (2006). O Estudo das Relações Internacionais do Brasil: Um diálogo entre a diplomacia e a academia. Brasília: LGE.
- ALVEAL, Carmen (2003). Estado e Regulação Econômica: O Papel das Agências Reguladoras no Brasil e na Experiência Internacional. Disponível em: http://www.gee.ie.ufrj.br/publicacoes/pdf/2003_estado_regulacao.pdf. Acessado em 17-04-2007
- AMITRANO, Cláudio Roberto (2005). O Tratado sobre a Moeda e a Teoria Geral de Keynes: continuidades e rupturas. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A008.pdf> Acessado em 19-08-2006.
- ANATEL - AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (2003). ANATEL anuncia reajuste de 25% na assinatura e pulso residenciais. na média, aumento é de 28,75%. press release. Brasília 26-06-03. Disponível em: [http://www.anatel.gov.br/tools/frame.asp?link=/biblioteca/releases/2003/release_26_06_2003\(3\).pdf](http://www.anatel.gov.br/tools/frame.asp?link=/biblioteca/releases/2003/release_26_06_2003(3).pdf) Acessado em 26-06-2003
- ARANTAVE Enrique de (1861) Memoria Facultativa del Proyecto de Telégrafos Eléctricos para la Isla de Cuba. Revista de Telégrafos N°s 10 a 13 em edições quinzenais de 15/05 a 01/07/1861. Disponível em: <http://archivodigital.coit.es/index.php/mod.articulos/mem.catalogos/relcategoria.1096> Acessado em 27-12-06
- ARAYA Moreno, Eduardo (2002). “La construcción del Estado regulador y la relación Estado Sociedad Civil”. Estado, Gobierno, Gestión Pública - Revista Chilena de Administración Pública Año I- N°1 Marzo 2002. Disponível em: <http://administracionpublica.uchile.cl/docs/Eduardo.pdf>. Acessado em 23-06-2003
- ARRIGHI, Giovanni (1996) O Longo Século XX – Dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Tradução Vera Ribeiro, revisão da tradução César Benjamin; Rio de Janeiro: Contraponto. 1ª reimpressão.

ARRIGHI, Giovanni e SILVER, Beverly J. (2001). Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial. Tradução Vera Ribeiro; Rio de Janeiro: UFRJ.

ARROYO Fernández, María Jesús e HURTADO Ocaña, Inmaculada (1999). El Proceso de Privatización y Desregulación en el Sector de las Telecomunicaciones. Un Análisis comparado entre Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña y España. Revista Española de Control Externo Vol. 1, Nº 2, 1999. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/busquedadoc?db=3&t=El+Proceso+de+Privatizaci%C3%B3n+y+Desregulaci%C3%B3n+en+el+Sector+de+las+Telecomunicaciones&x=6&y=6>. Acessado em 13-04-2007.

ASIMOV, Isaac (1993). Cronologia das Ciências e das Descobertas. Tradução Ana Zelma Campos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES (TELEBRASIL). (2004). Telebrasil 30 anos de sucesso e realizações. – Rio de Janeiro: TELEBRASIL.

ASSOCIAÇÃO JUVENIL DE CIÊNCIAS (s.d.). Afinal Foram Apenas 79 Dias! Disponível em: <http://www.ajc.pt/ciencia/jn27/hciencia.php>

ASSOCIACIÓN PRO/MUSEU DE LAS COMUNICACIONES DE MAR DEL PLATA (1998). Breve Reseña Histórica de la Telefonía en Mar del Plata, el País y el Mundo. Disponível em: <http://www.statics.com.ar/statics/usuarios/museo/historia.html>. Acessado em 13-03-2007.

AT&T (s.d.). The History of AT&T. Disponível em: <http://www.att.com/history/> Acessado em 14-02-2005.

AZEVEDO, Ricardo de (1998). Caos Social Versus Ciclo Virtuoso – Entrevista Marco Aurélio Garcia, coordenador do programa de governo da chapa Lula/Brizola. Revista Teoria e Debate nº 38 - maio/junho/julho de 1998. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2386>. Acessado em 01-05-2007.

AZPIAZU, Daniel. (2002 a). Las privatizaciones en la Argentina - diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social s/l: Fundación OSDE/CIEPP.

_____ (2002 b). Privatizaciones en la Argentina - La captura institucional del estado. Disponível em: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=701>. Acessado em 06-07-2003

_____ (2002 c) La Captura Institucional y los Privilegios de las Empresas Privatizadas: Premura Inicial o una Constante en los Noventa? In: AZPIAZU, Daniel (editor) (2002). Privatizaciones y Poder Económico – La Consolidación de una sociedad Excluyente. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO/INDEP.

BADIE, Bertrand e NERMET, Guy. (1993) Política Comparada. Tradução para o espanhol de Mercedes Córdoba; Mexico: Fondo de Cultura Económica.

BAER, Werner. (2002). A Economia Brasileira. Tradução de Edite Sciulli. 2ª edição revista e atualizada – São Paulo: Nobel.

BAERT, Patrick. (2003). Algumas Limitações das Explicações da Escolha Racional na Ciência Política e na Sociologia. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Fev. 1997, vol.12, nº 35 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300005&lng=pt&nrm=iso. Acessado em 23-05-2003.

BAGLEHOLE, K. C. (1970). A Century of Service – A brief history of Cable and Wireless Ltd. 1869-1968. London: Bournemouth. Primeira edição, segunda impressão.

BALBONTÍN, Patricio Rozas (2002). Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina. Serie Gestión Pública 25 ILPES CEPAL Santiago de Chile: dezembro 2002. Disponível em: <http://www.eclac.cl/cgi->

bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/11588/P11588.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt.
Acessado em 05-2003

BALLESTEROS, M. e ALBORG, J. L. ((1967). Historia Universal. 2 vols. Madrid.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. (2002 a) La paradoja de la privatización. In: POLÍTICAS ECONÓMICAS DE AMERICA LATINA, Vol. 18, Segundo Trimestre 2002. Disponível em: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubN-18-2002S.pdf>. Acessado em 05-2003

_____ (2002 b). Se estrecha la brecha em las telecomunicaciones. In: POLÍTICAS ECONÓMICAS DE AMERICA LATINA, Vol. 18, Segundo Trimestre 2002. Disponível em: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubN-18-2002S.pdf>. Acessado em 05-2003

BANCO MUNDIAL. (1994). Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1994 - Infra-estrutura para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

_____ (1995). World Development Report 1995: Workers in an integrating world. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/04/28/000009265_3961219103803/Rendered/PDF/multi0page.pdf
Acessado em 03-05-2007.

_____ (1996). Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1996 - Do plano ao mercado. Washington: Banco Mundial.

_____ (1997). Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997 – O estado num mundo em transformação. Washington: Banco Mundial.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. (2003). Brasil, Argentina e Estados Unidos – Conflito e integração na América do Sul (Da Triplíce Aliança ao Mercosul 1870-2003). Rio de Janeiro: Revan; 2ª edição.

BARRO, Robert J. (2007). From Pariah to Priest. Disponível em: <http://www.hoover.org/publications/digest/5810321.html>.
Acessado em 09-04-2007

BASILE, Juliano e MOREIRA, Talita (03-05-2007). Avanço da Telefônica reforça pressão de "nacionalistas". São Paulo: Valor Econômico.

BASTOS, Aurélio Wander (org) (1995). Legislação Brasileira de Telecomunicações. Brasília: Thesaurus.

BASUALDO, Eduardo M. (2005). Los Primeros Gobiernos Peronistas y la Consolidación del País Industrial: Éxitos y Fracasos. Cuadernos del Cendes - CDC. [online]. dic. 2005, vol. 22, nº 60, p.115-153. Disponível em: http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082005000300006&lng=es&nrm=iso
Acessado em 07-02-2007.

_____ (2002). Sistema Político y Modelo de Acumulación en la Argentina – Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO/IDEP. 3ª ed.

BAUMOL, William J. (1982). Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure. The American Economic Review, Vol. 72, No. 1. (Mar., 1982), pp. 1-15. Disponível em: <http://links.jstore.org/sici?sici=0002-8282%28198203%2972%3A1%3C1%3ACMAUIT%3E2.0.CO%3B2-J>.
Acessado em 10-12-2006.

BAUMOL, William J. e WILLIG, Robert D. (1986). Contestability: Developments since the Book. Oxford Economic Papers, New Series, Vol. 38, Supplement: Strategic Behaviour and Industrial Competition. (Nov., 1986), pp. 9-36. Disponível em: <http://links.jstore.org/sici?sici=0030-7653%28198611%292%3A38%3C9%3ACDSTB%3E2.0.CO%3B2-F>.
Acessado em 10-12-2006.

BAUMOL, William J. e SIDAK, J. Gregory (1994). Toward Competition in Local Telephony. Cambridge: MIT.

BEACHAM, A. (1950). Nationalization in Theory and Practice. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 64, nº 4. (Nov., 1950), pp. 550-558. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-5533%28195011%2964%3A4%3C550%3ANITAP%3E2.0.CO%3B2-B> Acessado em 06-04-2007.

BECKER, Gary S. (1993). George Joseph Stigler: January 17, 1911-December 1, 1991. *The Journal of Political Economy*, Vol. 101, nº 5. (Oct., 1993), pp. 761-767. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3808%28199310%29101%3A5%3C761%3AGJSJ11%3E2.0.CO%3B2-S>. Acessado em 20-04-2007.

BEDER, Sharon (2004). Ringling off Essential Public Services *Australasian Science*, May 2004, p. 43. Disponível em: <http://homepage.mac.com/herinst/sbeder/telstra.html>. Acessado em 22-04-2006.

BEKER, Victor A.; CENZON, Edgardo; GALPERIN, Carlos e ROZENWURCEL, Guillermo (2001). La Telefonía en la Argentina: De la privatización a la desregulación. Córdoba: Macchi.

BELL, Alexander Graham (1911). Speech by Alexander Graham Bell, November 2, 1911. The Alexander Graham Bell Papers at the Library of Congress. Disponível em http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/P?magbell:59:/temp/~ammem_fGUs::@@@mdb=magbell.mtj. Acessado em 11-10-2006

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. (1999). Finança Gobar e Ciclos de Expansão. In: FIORI, José Luís (org. (1999). Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis: Vozes.

_____ (2006). Um novo Bretton Woods? Folha de S. Paulo 30-07-06 p. B6.

BENAMRANE, Djilali; JAFFRÉ, Bruno; SANGHARÉ, Marie-Laure Urvoy e VERSCHAVE, François-Xavier (coord.) (2005). Les Télécommunications entre Bien Public et Marchandise. Paris: Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer.

BENJÓ, Isaac (1999). Fundamentos de Economia da Regulação. Rio de Janeiro: Thex.

BERNARD, Elaine (1982). The Long Distance Feeling – A history of the telecommunications workers union. Vancouver: New Star.

BERNSTEIN, Peter L. (1997). Desafio aos Deuses – A Fascinante História do Risco. Tradução de Ivo Korilowski. Rio de Janeiro: Campus. 10ª ed.

BERTHOLD, Victor M. (1921) History of the Telephone and Telegraph in the Argentine Republic 1857-1921. American Telephone and Telegraph Company. New York. Disponível em: <http://ia310938.us.archive.org/0/items/historyoftelepho00bertrich/historyoftelepho00bertrich.pdf>. Acessado em 25-12-2006.

BIGIO, Elias dos Santos (2000). Cândido Rondon – A integração nacional. Rio de Janeiro: Contraponto.

BIONDI, Aloysio (2001). O Brasil privatizado – edição especial. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

BIRCH, Melissa H. e HAAR, Jerry (ed.) (2000). The Impact of Privatization in the Americas. Miami: North South Center.

BIRNIE, Arthur (1964). Historia Econômica da Europa. Tradução de Christiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar.

BISHOP, Matthew (2005). Economia Sem Mistério – Glossário dos termos essenciais. Tradução de Carlos Mendes Rosa. São Paulo: Publifolha (The Economist).

BNDES (2002). Privatizações Federais - Telecomunicações. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/privatizacao/resultados/federais/telecomunicacoes/fedtelec.asp>
Acessado em 22-05-2003.

BNDES/FINAME/BNDESPAR. (2000) As telecomunicações no Brasil. CADERNOS DE INFRA-ESTRUTURA Nº 15 Junho / 2000. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/cadernos/cad015.pdf>. Acessado em 05-2003.

BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes (1990). História Constitucional do Brasil. Brasília: Paz e Terra. 2ª edição.

BOYD-BARRETT, Oliver (1980). The International News Agencies. Beverly Hills: SAGE.

BOYER, Robert. (1990). A Teoria da Regulação - Uma análise crítica. Tradução de Renée Barata Zicman. São Paulo: Nobel.

BRANDÃO, Carlos Antônio (1999). A Política de Telecomunicações no Brasil: do Monopólio Público ao Recente Processo de Privatização e Regulamentação. Disponível em:
http://www.abphe.org.br/congresso1999/Textos/CARLOS_4.pdf. Acessado em 20-05-2007.

BRAUDEL, Fernand (1970). Civilização Material e Capitalismo – Séculos XV-XVIII Tomo I. Tradução de Maria Antonieta Magalhães Godinho. Lisboa e Rio de Janeiro: Cosmos. Edição Brasileira (1997). Civilização Material, Economia e Capitalismo – séculos XV-XVIII – As Estruturas do Cotidiano. Tradução de Telma Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2ª tiragem.

_____ (1986). Civilization and Capitalism 15th-18th century – Volume II – The Wheels of Commerce. Tradução para o inglês de Siân Reynolds. London: William Collins Sons. 2ª reimpr. [Edição Brasileira (1998 - a). Civilização Material, Economia e Capitalismo – séculos XV-XVIII – Os Jogos das Trocas. Tradução de Telma Costa. São Paulo: Martins Fontes 2ª tiragem].

_____ (1984). Civilization and Capitalism 15th-18th century – Volume III – The Perspective of the World. Tradução para o inglês de Siân Reynolds. London: Fontana Press. [Edição Brasileira (1998 - b). Civilização Material, Economia e Capitalismo – séculos XV-XVIII – O Tempo do Mundo. Tradução de Telma Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2ª tiragem].

_____ (1985). La Dynamique du capitalisme. Paris: Arthaud.

BRENNER, Robert. (2003). O Boom e a Bolha. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record.

BRIGGS, Asa e BURKE, Peter (2004). Uma História Social da Mídia: de Gutenberg à Internet. Tradução de Maria Carmelita Pádua Dias; revisão técnica Paulo Vaz. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

BRITISH TELECOM (s.d.). Events in Telecommunications History. Disponível em:
<http://www.btplc.com/thegroup/btshistory/1594-1850.htm#1850>. Acessado em 25-10-2005

BRITO, Maurílio (1976). Subsídios para a História da Telefonia no Brasil. Rio de Janeiro: NEC do Brasil Eletrônica e Comunicações Ltda.

BROWN, JR., Canter (1989). The International Ocean Telegraph. The Florida Historical Quarterly. Volume LXVIII, Number 2 October 1989. Disponível em:
http://fulltext6.fcla.edu/DLData/SN/SN00154113/0068_002/68no2.pdf. Acessado em 07-03-2007

BROWN, Charles L. (1991) The Bell System. Disponível em:
http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=cache:8_t-PBF5v0gJ:www.bellsystemmemorial.com/bellsystem_history.html+nationalization+AT%26T.

Acessado em 26-04-2007.

BRUE, Stanley L. (2005). História do Pensamento Econômico. Tradução da 6ª edição norte-americana. Tradução de Luciana Penteado Miquelino. Revisão Técnica Roberto Antonio Iannone. São Paulo: Pioneira Thomson.

BUKHARIN, N. (s.d.). O Imperialismo e a Economia Mundial – Análise Econômica. Rio de Janeiro: Laemmert.

BUSHHOLZ, Todd G. (2000). Novas Idéias de Economistas Mortos. Tradução de Luiz Guilherme Chaves e Regina Bhering. Rio de Janeiro: Record.

CABALLERO, Juan Carlos Rodríguez (2003). La Economía Laboral en el Período Clásico de la Historia del Pensamiento Económico. Tesis Doctoral. Disponível em: <http://www.eumed.net/tesis/jerc>. Acessado em 25-10-2005

CABLE & WIRELESS (s.d.). History. Disponível em: <http://www.cwhistory.com> Acessado em 21-02-2006

CABLE & WIRELESS A HISTORY (s.d.). Family Tree. Disponível em: <http://www.cwhistory.com/history/html/CWFamTree.html>. Acessado em 21-02-2006

CABLE & WIRELESS A HISTORY (s.d.) Eastern and Associated Telegraph Companies. Disponível em: <http://www.cwhistory.com/history/html/EastAsTel.html>. Acessado em 21-02-2006.

CABLE & WIRELESS A HISTORY (s.d.). Portugal. Disponível em: <http://www.cwhistory.com/history/html/Portugal.html>. Acessado em 21-02-2006.

CABLE & WIRELESS A HISTORY (s.d.) River Plate Telegraph Company. Disponível em: <http://www.cwhistory.com/history/html/RPLATETCO.html>. Acessado em 21-02-2006.

CALICCHIO, Vera (2001 a). Missão Abbink. In: ABREU, Alzira Alves de [et. Al.] Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV. 2ª edição revista e atualizada.

_____ (2001 b). Plano SALTE. In: ABREU, Alzira Alves de [et. Al.] Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV. 2ª edição revista e atualizada.

_____ (2001 c). Comissão Mista Brasil Estados Unidos. In: ABREU, Alzira Alves de [et. Al.] Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV. 2ª edição revista e atualizada.

CALVO, Angel (2002-2003). Los Cables Submarinos: Una Rama Emergente de la Ingeniería Civil en el Siglo XIX. QUADERNS D'HISTÒRIA DE L'ENGINYERIA VOLUM V 2002-2003. Disponível em: https://e-revistas.upc.edu/bitstream/2099/750/1/cables_submarinos.pdf. Acessado em 07-03-2007

CÂMARA AMERICANA DE COMÉRCIO (AMCHAM) (2005). 10º Fórum de Telecom Políticas Públicas, Regulamentação e o Futuro das Telecomunicações – Documento Final 18 a 20 de Agosto de 2005. Guarujá. Disponível em: http://www.teleco.com.br/eventos/10%20_Forum_de_Telecom.pdf. Acessado em 25-05-2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2004). Agências Reguladoras: Avaliação de Performance e Perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados

CAMERON, Rondo e NEAL, Larry (2003). A Concise Economic History of the World – From Paleolithic Times to the Present. New York: Oxford. 4ª ed.

CAMPANHOLE, Adriano & CAMPANHOLE, Hilton Lobo (1994). Constituições do Brasil. São Paulo: Atlas, 11ª ed.

CAMPOS, Lauro (2001). A Crise Completa – A economia Política do Não. São Paulo: Boitempo.

CANAPARO, Claudio (s.d.). La Campaña al Desierto Marconi y otros artificios. University of Exeter. Mimeo. Disponível em: http://www.people.ex.ac.uk/ccanapar/works_publications/spanish_riverplate_version.pdf
Acessado em 20-01-2007

CARDOSO, Fernando Henrique. (1971). Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes. Rio de Janeiro: Zahar.

_____ (1984). A Democracia na América Latina. In Novos Estudos CEBRAP N° 10, outubro de 1984. São Paulo: CEBRAP. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a_democracia_na_america_latina.pdf
Acessado em 16-05-2007.

_____ (1994) Mãos à obra Brasil: proposta de governo – Brasília: s. Ed.

CARDOZO, Joaquim (1925). Tarde no Recife. Disponível em <http://www.plataforma.paraapoesia.nom.br/2004jcardozo3.htm>. Acessado em 09-02-2006

CARLSON, W. Bernard. (1994). Entrepreneurship in the Early Development of the Telephone: How did William Orton and Gardiner Hubbard Conceptualize this New Technology?. Business and Economic History, Volume 23, nº 2 Winter 1994. Disponível em: <http://www.h-net.org/~business/bhcweb/publications/BEHprint/v023n2/p0161-p0192.pdf>
Acessado em 30-12-2006.

CARMACK, Patrick S. J. (s.d.). The Money Changers. Disponível em: <http://ojczyzna.pl/BOOKS/the-money-changers-main.htm>. Acessado em 09-07-2007

CASTELLS, Manuel. (1999). A Sociedade em Rede – A era da informação: economia, sociedade e cultura – Vol I. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra.

CASTELLS, M. e KISELYOVA, E. (1998). Russia and the Network Society - An analytical exploration. Russia At The End Of The 20th Century: Culture & Its Horizons In Politics & Society - Conference In Celebration of the 50th Anniversary of the School of Humanities & Sciences Stanford University, November 5-7, 1998
Disponível em: <http://www.stanford.edu/group/Russia20/volume/pdf/castells.pdf>. Acessado em 06-08-2006

CASTRO, Moacir Werneck de (2003). Missão na Selva – A Aventura Brasileira de Emil Odebrecht. Rio de Janeiro: Versal. 2ª ed.

CENTRAL PACIFIC RAILROAD PHOTOGRAPHIC HISTORY MUSEUM (s.d. - a). Pacific Railroad Acts. Disponível em http://www.cpr.org/Museum/Pacific_Telegraph_Act_1860.html. Acessado em 06-02-2006

_____ (s/d - b). Pacific Railroad Acts. Disponível em: http://www.cpr.org/Museum/Pacific_Railroad_Acts.html. Acessado em 06-02-2006

CHANCELLOR, Edward (2001). Salve-se Quem Puder – Uma história da especulação financeira. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras

CHANDLER JR, Alfred D. (1999 - a). The Visible Hand – The Managerial Revolution in American Business. Cambridge: Belknap. 15ª reimpressão.

_____ (1999 - b). Scale and Scope – The Dynamics of Industrial Capitalism. Cambridge: Belknap. 5ª reimpressão.

_____ (2002). O Século Eletrônico – A história da evolução da indústria eletrônica e de informática. Tradução de Adriana Rieche. Rio de Janeiro: Campus.

CHANG, Ha-Joon (2003). Globalisation, Economic Development and the Role of the State. London: Zed Books.

_____ (2004). Chutando a Escada: a Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Unesp.

- CHESNAIS, François. (1996). A Mundialização do Capital. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã.
- CHESNAIS, François (coord.) (1998). A Mundialização Financeira: Gênese, custos e riscos. Tradução de Carmem Cristina Cacciacarro, Luís Leiria, Silvana Foá e Valéria Coêlho da Paz. São Paulo: Xamã.
- CHESNAIS, François (org.) (2005). A Finança Mundializada: Raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo.
- CLAD - CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (s.d.) Argentina In SIARE – Cronología política. Disponível em: http://www.clad.org.ve/siare/innova/paginas/innova_a.html. Acessado em 26-06-2003
- CLINE, William R. (2003). Restoring Economic Growth in Argentina –Washington: World Bank Policy Research Working Paper 3158, October 2003. Disponível em: http://econ.worldbank.org/files/30460_wps3158.pdf. Acessado em 25-11-2003
- COASE, R. H. (1946). The Marginal Cost Controversy. *Economica*, New Series, Vol. 13, No. 51. (Aug., 1946), pp. 169-182. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0013-0427%28194608%292%3A13%3A51%3C169%3ATMCC%3E2.0.CO%3B2-D>. Acessado em 16-07-2006.
- COMISIÓN DEL ARMA DE COMUNICACIONES DEL EJERCITO ARGENTINO (2005). Evolución de la Telefonía en la Argentina: Desde los primeros pasos en el año 1878 hasta nuestros días. Revista De La Comisión Del Arma De Comunicaciones Del Ejercito Argentino. Número 30 – 2005. Disponível em: <http://209.85.165.104/search?q=cache:TErfdtYN1OcJ:www.comisiondecomunicaciones.ejercito.mil.ar/revista.htm+EMTA&hl=es&ct=clnk&cd=130&gl=ar>. Acessado em 11-03-2007.
- COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES (2003 a). Intervendremos Sólo Cuando Sea Necesario, pero de Forma Decisiva - David Currie, presidente del regulador británico OFCOM. In Noticias CMT N° 13, abril 2003. Disponível em: http://www.cmt.es/cmt/centro_info/publicaciones/index.htm Acessado em 15-06-2003
- (2003 b). La Competencia Sólo Prospera con una Regulación Oportuna - Michael Powell, presidente de la FCC In: Noticias 11 - febrero 2003. Disponível em: http://www.cmt.es/cmt/centro_info/publicaciones/index.htm Acessado em 15-06-2003
- CONCEIÇÃO, Octavio A. C. (2004). Além da transação – Uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A006.pdf>. Acessado em 03-08-2006
- CONNECTED EARTH. (s.d.). Building Telegraph Networks. Disponível em: <http://www.connected-earth.com/galleries/telecommunicationsage/thetelegraph/buildingtelegraphnetworks/index.htm>. Acessado em 12-10-2006
- CONSOLI, Davide (2003). The evolution of retail banking services in United Kingdom: a retrospective analysis. Centre for Research on Innovation & Competition (CRIC) Working Paper No 13; September 2003 ISBN: 1 84052 011 6 Manchester. Disponível em: <http://econwpa.wustl.edu/eps/io/papers/0310/0310002.pdf>. Acessado em 10-01-2006
- CORBO, Vittorio (1997). Integración Financiera en América Latina Documento de Trabajo 360 Banco Interamericano de Desenvolvimento Washington. Disponível em: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-360.pdf> Acessado em 10-07-2005
- CORREIOS (s.d.). Telegrama. Disponível em: http://www.correios.com.br/produtos_servicos/catalogo/telegrama_internet.cfm Acessado em 26-02-2006
- COSTER, Helen (2007). Carlos Slim Helu Now World's Second-Richest Man. Forbes 11-04-2007. Disponível em: http://www.forbes.com/business/2007/04/11/billionaires-helu-telecom-biz-cz_hc_0411helu.html.

Acessado em 21-05-2007

COUTINHO, Edilberto. (1975). Rondon, O Civilizador da Última Fronteira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Edição definitiva [sic].

CRANDALL, Robert W. (2005). Competition and Chaos – U. S. Telecommunications since the 1996 Telecom Act. Washington: Brookings Institution.

CRETELLA JÚNIOR, José (1990). Administração Indireta Brasileira – De acordo com a Constituição de 1998. Rio de Janeiro: Forense. 3ª ed.

_____ (1991). Comentários à Constituição Brasileira de 1988, volume 3. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2ª ed.

_____ (1993). Curso de Direito Administrativo – De acordo com a Constituição de 1998. Rio de Janeiro: Forense. 12ª ed.

CROWLEY, David e HEYER, Paul (2003). Communication in History – Technology, Culture, Society. Boston: Allyn & Beacon. 4ª ed.

CRT. Histórico (s.d.). Evolução e Expansão dos Serviços Telefônicos no Estado. Mimeo.

CUCCORESE, Horacio Juan (1984). Historia de los Ferrocarriles en la Argentina. Buenos Aires: Macchi.

CUNHA, Euclides da. (27-09-1897) Uma alvorada triste Artigos publicados em O Estado de S. Paulo. Disponível em: <http://www.euclidesdacunha.org.br/artigos2.htm>. Acessado em 09-02-2006.

DALMAZO, Renato (2002). As Mediações Cruciais das Mudanças Político-Institucionais nas Telecomunicações do Brasil. Porto Alegre: FEE, (Teses FEE, n. 2).

_____ (2005). Telecomunicações: Os resultados da política de competição Indicadores Econômicos FEE Vol 33 nº 3. Disponível em: http://www.fee.tche.br/sitefee/download/indicadores/33_03/12_parte.pdf. Acessado em 14-01-2006

DE SOLA POOL, I. (ed.) (1977). The Social Impact of the Telephone. MIT Press, Cambridge, MA. Apud MOKHTARIAN, Patricia L. A Typology of Relationships Between Telecommunications and Transportation Institute of Transportation Studies University of California at Davis Reprint, No. 82 *Transportation Research* Vol. 24A, No. 3, pp. 231-242, 1990

DENIS, Henri (1966). Histoire de la Pensée Économique. Paris: PUF.

DEPARTAMENTO DOS CORREIOS E TELÉGRAFOS (1963). Plano Trienal de Telecomunicações: 1963-1965. Sem local de edição: Departamento dos Correios e Telégrafos.

DIACON, Todd A. (2004). Stringing Together a Nation – Cândido Mariano da Silva Rondon and the construction of a modern Brazil 1906-1930. Durban (NC – EUA): Duke University. Edição Brasileira (2006). Rondon. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO (29/08/2003). Há 100 anos. Disponível em: <http://www.pernambuco.com/diario/2003/08/29/historia.html>. Acessado em 09-02-2006

DOCUMENTATION FRANÇAISE, LA (s.d.). Chronologie - L'émergence de la notion de service public. Disponível em: http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/regulation_sp/chrono.shtml Acessado em 20-10-2005

DOWNS, Anthony (1999). Uma Teoria Econômica da Democracia. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp.

DROMI, Roberto. (1997). Empresas Públicas – de Estatales a privadas. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

_____ (1998). Derecho Telefónico. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

DROZ, Jacques (1985). Europa: Restauración y Revolución – 1815-1848. Tradução para o espanhol de Ignacio Romero de Solis. Madrid: Siglo Veintiuno. 9ª ed.

DRUCK, Elida de Freitas e Castro (1961). Padre Landell de Moura – História de um inventor. Porto Alegre: Sulina.

DUNCAN, Julian S. (1937). British Railways in Argentina. *Political Science Quarterly*, Vol. 52, Nº 4. (Dec., 1937), pp. 559-582. Disponível em:
<http://links.jstor.org/sici?sici=0032-3195%28193712%2952%3A4%3C559%3ABRIA%3E2.0.CO%3B2-P>
Acessado em 07-02-2007.

DUNLAY, Colleen (S/D). Incorporation Laws in History of capitalism. Disponível em:
http://history.wisc.edu/dunlavy/Corporations/c_laws.htm. Acessado em 09-01-2006.

DUTTA-ROY, A. (1996) Telecommunications special report Brazil; *Spectrum*, IEEE
Volume 33, Issue 6, June 1996 Page(s):36 – 42

ELSTER, Jon (1982). Marxism, Functionalism, Game Theory: A Debate the Case for Methodological Individualism. *Theory and Society*, Vol. 11, Nº 4. (Jul., 1982), pp. 453-482. Disponível em:
<http://links.jstor.org/sici?sici=0304-421%28198207%2911%3A4%3C453%3ATCFMI%3E2.0.CO%3B2-P>.
Acessado em 6-08-2006

EJERCITO ARGENTINO (s.d.) Expediciones y Campañas al Desierto. Disponível em:
<http://www.ejercito.mil.ar/Ejercito/historia/desierto.html>. Acessado em 20-01-2007

EL PAÍS (2007). Prodi reitera su intención de que Telecom Italia siga en manos italianas. Madrid: 17-04-2007. Disponível em:
http://www.elpais.com/articulo/economia/Prodi/reitera/intencion/Telecom/Italia/signa/manos/italianas/elpepueco/20070417elpepueco_2/Tes. Acessado em 18-04-2007.

EMBRATEL (1998). Interligando o Brasil ao Infinito: Memória histórica da Embratel 1965/1997. Rio de Janeiro: Lé Christiano.

EMMONS, William R. e SCHMID, Frank A. (2002) Cracks in the Facade: American Economic and Financial Structures After the Boom FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS. Working Paper 2002-026A. November 2002. Disponível em:
<http://research.stlouisfed.org/wp/2002/2002-026.pdf>
Acessado em 10-05-2007.

EVANS, Peter. (1980). A Triplíce Aliança: As multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar.

EXÉRCITO BRASILEIRO (s.d.). O Exército Brasileiro e a Amazônia – Rondon – O Exército e a integração nacional pelo telégrafo. Disponível em:
<http://www.exercio.gov.br/03Brafor/Amazonia/0051106.htm>. Acessado em 12-01-2007.

FANG, Irving E. (1997). A History of Mass Communication – Six Information Revolutions. Boston: Focal Press.

FARIA, Luiz Augusto Estrella (2002). Economia e Autopoiese. *Revista de Economia Política*, vol. 22, nº 4 (88), outubro-dezembro/2002. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/88-8.pdf>. Acessado em 03-08-2006

FARLEY, Tom (2004). Tom Farley's Telephone History Series. Disponível em:
<http://www.privateline.com/TelephoneHistory/History1.htm> Acessado em 13-02-2005

FARO, Clóvis de e SILVA, Salomão L. Quadros da (2002). A Década de 1950 e o Programa de Metas. In: GOMES, Angela de Castro (org.) (2002). O Brasil de JK. Rio de Janeiro: FGV. 2ª ed.

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (s.d. - a) The Radio Act of 1927. Public Law No. 632, February 23, 1927, 69th Congress. Disponível em:
<http://www.fcc.gov/fcc-bin/assemble?docno=270223>. Acessado em 18-04-2007.

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (s.d. - b) Message from the President of the United States Recommending that Congress Create a New Agency to Be Known as the Federal Communications Commission – 26-02-1934. Disponível em:
http://www.fcc.gov/Bureaus/OSEC/library/legislative_histories/40.pdf. Acessado em 18-04-2007

FERGUSON, Niall (1999) The House of Rothschild: Vol I: Money's Prophets: 1798-1848. New York: Viking Penguin.

FERNANDES, Santiago (1991). A Libertação Econômica do Mundo pelo Esquecido Plano Keynes. Rio de Janeiro: Nórdica.

FERNÁNDEZ BARONE, María Ximena (2005). Decretos de Necesidad y Urgencia: ¿Se cumplen los controles constitucionales? Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Revista Jurídica III – 2005. Disponível em:
http://www.uces.edu.ar/publicaciones/archivos/publicaciones_juridicas/revista_juridica3/decretos_necesidad_urgencia.doc. Acessado em 27-11-2006

FERRARI, Antonio Martins (1991). Telecomunicações – Evolução & Revolução. São Paulo: Érica.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti e MALLIAGROS, Thomas Georges (1999) Investimentos, Fontes de Financiamento e Evolução do Setor de Infra-estrutura no Brasil: 1950-1996. Disponível em:
<http://www2.fgv.br/professor/ferreira/FerreiraThomas.pdf>
Acessado em 21-02-07

FERRER, Aldo (1981). Nacionalismo y Orden Constitucional – Respuesta a la crisis económica de la Argentina contemporánea. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

_____ (2006). A Economia Argentina – De suas origens ao início do século XXI. Tradução de S. Duarte. Edição brasileira de FERRER, Aldo (2004). La Economía Argentina – Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 3ª edição aumentada e atualizada.

FIANI, Ronaldo (s.d.). Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras. Disponível em:
http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf
Acessado em:10-12-2006

FIORATI, Jete Jane (2004). As Telecomunicações nos Direitos Interno e Internacional: O Direito Brasileiro e as Regras da OMC. Rio de Janeiro: Renovar

FIORI, José Luís. (1989). Crise do Estado Brasileiro. de Economia Política, Vol. 9, Nº 3, Julho-Setembro/1989. São Paulo: Brasiliense.

_____ (2007) O Capitalismo Liberal. Valor Econômico 25-04-2007.

FISHER, Claude S. (2003) The Telephone Takes Command. In CROWLEY, David e HEYER, Paul (2003). Communication in History – Technology, Culture, Society. Boston: Allyn & Beacon. 4ª ed.

FLICHY, Patrice (1997). Une Histoire de la Communication Moderne: Espace public et vie privée. Paris : La Découverte,

FOGEL, R. W. Notas sobre la controversia en torno al ahorro social. In TEMIN, P. (1984) La Nueva Historia Económica – Lecturas Seleccionadas. Tradução para o espanhol de María Esther Rabasco e Luis Toharia. Madri: Alianza.

FORNARI, Ernani (1984). O “Incrível” Padre Landell de Moura. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército. 2ª edição.

- FOURNIER, Jacques (2001). Os serviços públicos. Disponível em: <http://www.france.org.br/abr/imagesdelafrance/servicos.htm>. Acessado em 28-10-2005
- FRANCO, Gustavo H. B. (1999). O consenso e o bom senso. In: O Estado de S. Paulo 07-11-99
- _____ (2000) Perspectivas da economia brasileira para além da conjuntura. (palestra proferida no CIEE - Centro de Integração Empresa Escola - em 24.02.2000, no Fórum Permanente de Debates sobre a realidade Brasileira, e publicado na Coleção CIEE volume 38, maio de 2000) Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/palestra.htm>. Acessado em 20-05-2007
- FREEMAN, Cris e LOUÇÃ, Francisco. (2004). Ciclos e Crises no Capitalismo Global – Das Revoluções Industriais à Revolução da Informação. Porto: Afrontamento
- FRUET, Luiz Henrique (s.d.) A era do trem. In Os Caminhos da Terra Nº 144. Disponível em: http://www2.uol.com.br/caminhosdaterra/reportagens/144_a_era_do_trem.shtml. Acessado em 02-11-2006
- FUKUYAMA, Francis (2001). Seguimos en el Fin de la Historia. Madrid: El País 21-10-2001.
- FURIO BLASCO, Elies (2005). Los lenguajes de la Economía. Disponível em: www.eumed.net/libros/2005/efb/. Acessado em 30-01-2006.
- FURTADO, Celso (1997). Obra Autobiográfica de Celso Furtado. Em 3 tomos. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____ (1999). O Longo Amanhecer: Reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo: Paz e Terra.
- FURTADO, Milton Braga. (1998). Síntese da Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos. 6ª edição.
- GADAMER, Hans-Georg (2003). O Problema da Consciência Histórica. Prierre Fruchon (org); Tradução Paulo César Duque Estrada , Rio de Janeiro: FGV 2ª ed.
- GALASSO, Norberto (2003). De la Banca Baring al FMI – História de la deuda externa argentina 1824-2001. Buenos Aires: Colihue. 1ª ed., 1ª reimp.
- _____ (2005). Perón – Formación, Ascenso y Caída (1893-1955). Buenos Aires: Colihue. 1ª ed., 1ª reimp.
- GALBRAITH, John K. (1948). El Desarrollo de la Teoría Del Monopolio. In: HUNTER, Alex (introducción y dirección) (1974). Monopolio y Competencia – Textos escogidos. Tradução para o espanhol de Teresa Uriburu de Lavalle. Madrid: Tecnos.
- _____ (1994). Uma Viagem pelo Tempo Econômico – Um relato em primeira mão. Tradução Nivaldo Montigelli Jr. – São Paulo: Pioneira.
- _____ (1988). A Economia e o Interesse Público. Tradução Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Pioneira.
- GAMBINI, Hugo (2001). Historia del Peronismo – La Obsecuencia (1952-1955). Buenos Aires: Planeta
- GARBADE, Kenneth D. e SILBER, William L. (1978). Technology, Communication and the Performance of Financial Markets: 1840-1975. The Journal of Finance, Vol. 33, Nº 3, Jun. 1978. Disponível em: <http://links.jstore.org/sici?sici=0022-1082%28197806%2933%3A3%3C819%3ATCATPO%3E2.0.CO%3B2-S> acessado em 30-01-2006.
- GARCIA, André de Oliveira (2004). Aspectos Políticos, Econômicos e Ideológicos da Reforma Econômica da Década de 90 (1990-2000): Uma revisão do processo de desnacionalização. Tese de Mestrado apresentada ao Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <http://libdigi.unicamp.br/document/?view=vtls000321046>. Acessado em 24-05-2007.

GARCIA, Eugenio Vargas. (2005). Cronologia das Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2ª ed. Ver., ampl. E atualizada.

GARVIE, Alejandro. (2002). La Economía Peronista – 1946-1955: Los límites de la voluntad. Buenos Aires: Longseller.

GASPARINI, Diogenes (1993). Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva. 3ª ed. rev e ampl.

GIDDENS, Antony (1999) Globalisation. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/events/reith_99/week1/week1.htm. Acessado em 04-07-2006

GIERSCH, Herbert (ed.) (1997). Privatization at the End of the Century New York: Springer-Verlag.

GILPIN, Robert. ((2004). O Desafio do Capitalismo Global. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record.

GLOVER, Bill (2006). History of the Atlantic Cable & Undersea Communications - The Evolution of Cable & Wireless, Part 3. Last revised: 26 August, 2006. Disponível em: <http://www.atlantic-cable.com/CableCos/CandW/EATC/>. Acessado em 27-12-2006.

_____. (S/D) History of the Atlantic Cable & Submarine Telegraphy - Cable Timeline: 1850-2005 Disponível em <http://www.atlantic-cable.com/Cables/CableTimeLine/index.htm>. Acessado em 09-01-2006

GOETZMANN, William N. (S/D). An Introduction to Investment Theory. Disponível em: <http://viking.som.yale.edu/will/finman540/classnotes/class8.html>. Acessado em 22-12-2005.

GOERTZEL, Ted G. (2002). Fernando Henrique Cardoso – e a reconstrução da democracia no Brasil. Tradução de Pedro Guimarães Mogachi – São Paulo: Saraiva.

GOLDIN, H. H. (1947). Governmental Policy and the Domestic Telegraph Industry The Journal of Economic History. Vol. 7, No. 1 (May, 1947), pp. 53-68. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0507%28194705%297%3A1%3C53%3AGPATDT%3E2.0.CO%3B2-E> Acessado em 01-02-2006

GOLDSTEIN, Fred R. (2005). The Great Telecom Meltdown. London: Artech.

GOMES, Marcelo Barros (2003). O controle externo de agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa : lições, eventos recentes e desafios futuros. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047111.pdf> , Acessado em 30-01-2005.

GONÇALVES, Pedro. (1999). Direito das Telecomunicações. Coimbra: Almedina.

GORDINHO, Margarida Cintra. (org.) (1997). Telecomunicações: Memória. São Paulo: Marca D'Água.

GOULVESTRE, Jean-Paul. (1997). Economie des Télécoms. Paris: Hermes.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. (1961) Mensagem apresentada pelo Governador do Estado, Engenheiro Leonel de Moura Brizola, por ocasião da abertura da sessão Legislativa de 1960, Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Imprensa Oficial, p. 269-271.

GRAHAM, Richard (1962). Mauá and Anglo-Brazilian Diplomacy, 1862-1863. The Hispanic American Historical Review, Vol. 42, No. 2. (May, 1962), pp. 199-211. Disponível em: <http://links.jstore.org/sici?sici=0018-2168%28196205%2942%3A2%3C199%3AMAAD1%3E2.0.CO%3B2-O> Acessado em 13-10-2006

GRAY, John (1999). Falso Amanhecer: os Equívocos do Capitalismo Global. Tradução de Max Altman. Rio de Janeiro: Record.

GREENSPAN, Alan (2002 a). Remarks by Chairman Alan Greenspan Finance: United States and global At the Institute of International Finance, New York, New York (via videoconference) April 22, 2002. Disponível em: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2002/20020422/default.htm>
Acessado em 26-08-2006

GREENSPAN, Alan (2002 b) Remarks by Chairman Alan Greenspan Economic volatility. At a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming. August 30, 2002. Disponível em: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2002/20020830/>.
Acessado em: 26-08-2006.

GREENWICH2000 (s.d. - a). Railway Time. Disponível em:
<http://wvp.greenwichmeantime.com/info/railway.htm>. Acessado em 21-12-2005

_____ (s.d. - b). The International Meridian Conference. Disponível em:
<http://greenwich2000.com/millennium/info/conference.htm> Acessado em 21-12-2005

GREMAUD, Amaury et al. (2002). Economia Brasileira Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2002. 4ª ed.

GRENVILLE, J. A. S. (1980). La Europa Remodelada – 1848-1878. Tradução para o espanhol de Bárbara McShane e Javier Alfaya. Mexico: Siglo Veintiuno. 2ª ed.

GRIFFITH-JONES, Stephany e SUNKEL, Osvaldo (1990). O Fim de uma Ilusão – As crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Brasiliense.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti (2006). Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação. In SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) (2006). Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros. 1ª edição, 3ª tiragem.

HANKE, Steve H. (ed.) (1987). Privatizar para Crescer. Edição brasileira de HANKE, Steve H. (ed.) (1987). Privatization & Development. Introdução de GUERRA, Silvio Neto Bezerra. Tradução de Mario R. Da Cruz. Rio de Janeiro: Nórdica. Edição brasileira de: HANKE, Steve H. (ed.) (1987). Privatization & Development. San Francisco: International Center for Economic Growth.

HAUSMAN, Jerry A.; PAKES, Ariel e ROSSTON, Gregory L. (1997). Valuing the Effect of Regulation on New Services in Telecommunications. Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics, Vol. 1997. (1997), pp. 1-54. Disponível em:
<http://links.jstor.org/sici?sici=1057-8641%281997%291997%3C1%3AVTEORO%3E2.0.CO%3B2-T>.
Acessado em 03-05-2007.

HAUSMAN, Jerry (1998). The Effect of Sunk Costs in Telecommunications Regulation. Disponível em:
http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=258
Acessado em 10-12-2006.

HAZLEWOOD Arthur. (1953) The Origin Of The State Telephone Service In Britain. Oxford Economic Papers (pre-1986); Mar 1953; 5, 1; ABI/INFORM Global P. 13

HEADRICK, Daniel R. (1981). The Tools of Empire – Technology and European Imperialism in the Nineteenth Century. New York: Oxford.

_____, (1988). The Tentacles of Progress – Technology Transfer in the Age of Imperialism, 1850-1940. New York: Oxford.

_____, (1991). The Invisible Weapon – Telecommunications and International Politics 1851-1945. New York: Oxford.

HEADY, Ferrel (1970). Administração Pública – Uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Zahar.

- HEILBRONER, R. L. (1964). A Formação da Sociedade Econômica. Tradução de Ivo Barroso. Rio de Janeiro: Zahar
- _____ (1996). A História do Pensamento Econômico. Tradução de Therezinha e Sylvio Deutsch. São Paulo: Nova Cultural. 6ª ed.
- HELLMAN, Joel S. e KAUFMANN, Daniel (2002). Presentation for: “Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies” The World Bank April 11-12, 2002 Qinghua University, Beijing, China.
Disponível em: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/quinghua_presentation_hellman.pdf. Acessado em 25-10-2005
- HENDERSON, David. R. (editor) (1993). The Fortune Encyclopedia of Economics. New York: Warner Books.
- HERRERA, Alejandra (1998) Argentina. In NOAM, Eli M. (org) (1998). Telecommunications in Latin America. New York: Oxford University
- HERSCOVICI, Alain (2002 a) Os Paradoxos da “Nova Economia” - Reflexões sobre a dualidade das tecnologias da informação e da comunicação. Trabalho apresentado no II Encontro Latino-americano de Economia Política das Tecnologias da Informação e da Comunicação, Brasília, março de 2002.
- _____ (2002 b). Sociedade da Informação e Nova Economia: Ruptura ou Continuidade? Comunicação e Espaço Público, Ano V, Nº 1 e 2. Brasília: Faculdade de Comunicação. Disponível em: http://www.unb.br/fac/posgraduacao/revista2002/10_herscovici.pdf
Acessado em 10-12-2006.
- _____ (2004). Economia da Informação, Redes Eletrônicas e Regulação: Elementos de Análise. Revista de Economia Política, Vol. 24, Nº 1, Janeiro-Março/2004. São Paulo: Editora 34.
- HILLS, Jill. (2002). The Struggle for Control of Global Communication – The Formative Century. Urbana (ILL-USA): University of Illinois.
- HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame (2001). Globalização em Questão – A economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Tradução de Wanda Caldeira Brant. Petrópolis: Vozes. 3ª edição.
- HOBBSAWM, Eric. J. (1979). Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo. Tradução de Donaldson Magalhães Garshagen; revisão técnica de Francisco Rego Chaves Fernandes. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- _____ (2000). Era dos extremos – O breve século XX 1914-1991. Tradução Marcos Santarrita - São Paulo: Companhia das Letras, 2ª ed. 15 reimpressão.
- _____ (2005). A Era dos Impérios 1875-1914. Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo; revisão técnica de Maria Celia Paoli. São Paulo: Paz e Terra. 9ª edição
- HOBSON, John A. (1902) Imperialism. A Study. New York: James Pott and Co.
Disponível em: <http://www.econlib.org/library/YPDBooks/Hobson/hbsnImp.html>. Acessado em 18-07-2006.
- _____ (1996). A Evolução do Capitalismo Moderno – Um estudo da produção mecanizada. Traduzido da de 1926, revista e atualizada pelo autor. Apresentação de Maria da Conceição Tavares. Tradução de Benedicto de Carvalho. São Paulo: Nova Cultural.
- HOLZMANN, Gerard J e PEHRSON, Björn (s.d.). The Early History of Data Networks. Disponível em: <http://labit501.upct.es/ips/libros/TEHODN/>. Acessado em 31-12-2005
- HOUSE OF REPRESENTATIVES (2002). News Flash: U.S. House of Representatives Says Alexander Graham Bell Did Not Invent the Telephone - HNN Staff 6-20-02. Disponível em: <http://hnn.us/articles/802.html>.
Acessado em 03-06-2006

HUGILL, Peter (1999). Global Communications Since 1844 – Geopolitics and Technology. Baltimore: John Hopkins.

HUNTER, Alex (1966). El Monopolio y el Analisis del Bienestar. In: HUNTER, Alex (introducción y dirección) (1974). Monopolio y Competencia – Textos escogidos. Tradução para o espanhol de Teresa Uriburu de Laval. Madrid: Tecnos.

HUTTON, Will e GIDDENS, Anthony (org.) (2004). No Limite da Racionalidade – Convivendo com o Capitalismo Global. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Record.

HUURDEMAN, Anton A. (2003). The Worldwide History of Telecommunications. New Jersey: Wiley Interscience.

IMPÉRIO DO BRASIL. (1852). Decreto 641, de 26 de Junho de 1852. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acessado em 22-11-2006

_____. (1870). Decreto 4.473 de 10 de Fevereiro de 1870 - decreto promulgado a convenção celebrada em 16 de maio de 1864, entre o Brasil e outras nações, para o estabelecimento da linha telegráfica transatlântica, de que é empresário Pier Alberto Balestrini, e o ato de aceitação da respectiva acessão por parte da Dinamarca. CLBR PUB 31/12/1870 001 000080 1 Coleção de Leis do Brasil. Ementa disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acessado em 22-11-2006.

_____. (1872). Decreto 5.058 de 16 de Agosto de 1872. Autoriza o Barão de Mauá a estabelecer e explorar um cabo telegrafico submarino entre o Imperio do Brasil e o Reino de Portugal e suas possessões. CLBR- Coleção de Leis do Brasil. Publicado em 31/12/1872, número 001, página 471, coluna 1. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ReexecutaPesquisaRealizada.action?sequencialConsulta=20061224032004184&codigoPortal=2>. Acessado em 22-11-2006.

_____. (1873). Decreto 5.312 - de 18 de Junho de 1873. Concede á Companhia The Brazilian Submarine Telegraph Company Limited a necessaria autorização para funcionar no Imperio. Íntegra disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acessado em 22-11-2006.

_____. (1874). Decreto 5.539 - de 31 de Janeiro de 1874 Approva a transferencia que á Companhia Western and Brazilian Telegraph Company Limited fez a Telegraph Construction and Maintenance Company Limited, dos contractos primitivamente celebrados com Carlos T. Bright. Íntegra disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acessado em 22-11-2006.

_____. (1876). The empire of Brazil at the Universal exhibition of 1876 in Philadelphia. Rio de Janeiro: Typographia e lithographia do Imperial Instituto Artístico. Disponível em: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?intl/ascrbib:@field\(NUMBER+@band\(gcbr+002\)\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?intl/ascrbib:@field(NUMBER+@band(gcbr+002))): Acessado em 09-10-2006.

_____. (1882 a). Decreto 8.453 A, de 11 de março de 1882. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acessado em 20-01-2007

_____. (1882 b). Decreto 8.457 A, de 18 de março de 1882. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acessado em 20-01-2007

_____. (1883). Decreto 8.992, de 18 de agosto de 1883. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acessado em 20-01-2007

_____. (1886). Decreto 9.664, de 16 de outubro de 1886. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acessado em 20-02-2007

_____. (1887). Decreto 9.747, de 22 de abril de 1887. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acessado em 20-02-2007

_____. (1889). Decreto 10.233, de 13 de abril de 1889. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acessado em 20-01-2007

INTERNATIONAL UNION OF TELECOMMUNICATIONS - ITU (1965). From Semaphore to Satellite. Geneva: ITU.

_____ (2001). Una Reglamentación Eficaz. Estudio de caso: Brasil. Genebra: 2001. Disponível em: <http://www.itu.int/itu-news/issue/2001/10/index-es.html>. Acessado em 05-2003

_____ (2002). Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones 2002 - Resumen de conclusiones. S.L. Março de 2002. Disponível em: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/>. Acessado em 05-2003

ISHIHARA, Yoichiro (2005). Quantitative Analysis of Crisis: Crisis Identification and Causality. World Bank World Bank Policy Research Working Paper 3598, May 2005
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/05/15/000090341_20050515145917/Rendered/PDF/wps3598.pdf.
Acessado em 05-05-2007.

J. WALTER THOMPSON COMPANY ((1956). The latin American Markets. New York: McGraw-Hill. 1ª ed.

JACOB, Raúl (2003). La IED Uruguay en Brasil: Los grupos económicos cruzan la frontera. Disponível em http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_48.pdf. Acessado em 18-03-2007.

JAGUARIBE, Helio. (2002). Mercosul e a Nova Ordem Mundial. Dossiê Vol. 1 - ANO 1 – 2002. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Políticos e Sociais. Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: http://www.cebri.org.br/pdf/140_PDF.pdf. Acessado em 16-05-2007.

JAMES, Harold. (1996). International Monetary Cooperation since Bretton Woods. Washington: FMI/Oxford.

JARDIN, André (1989). Historia del Liberalismo Político – De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875. Tradução de Francisco González Aramburo. México: Fondo de Cultura Económica.

JEVONS, William Stanley (1888). The Theory of Political Economy. Macmillan and Co.. LIBRARY OF ECONOMICS AND LIBERTY. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/YPDBooks/Jevons/jvnPE1.html>
Acessado em 18-07-2006

_____ (2004 - a). On the Analogy Between the Post Office, Telegraphs, and Other Systems of Conveyance of the United Kingdom, as Regards Government Control. In Methods of Social Reform and Other Papers. LIBERTY FUND, INC. The Online Library Of Liberty Edition used Methods of Social Reform and Other Papers (1883) London: Macmillan. Disponível em: http://oll.libertyfund.org/Texts/Econlib/Jevons0331/SocialReform/0236_Bk.html. Acessado em 11-07-06.

_____ (2004 - b). The Post Office Telegraphs And Their Financial Results. In Methods of Social Reform and Other Papers. LIBERTY FUND, INC. The Online Library Of Liberty Edition used Methods of Social Reform and Other Papers (1883) London: Macmillan. Disponível em: http://oll.libertyfund.org/Texts/Econlib/Jevons0331/SocialReform/0236_Bk.html. Acessado em 11-07-06.

_____ (2004 - c). The Railways and the State. In Methods of Social Reform and Other Papers. LIBERTY FUND, INC. The Online Library Of Liberty Edition used Methods of Social Reform and Other Papers (1883) London: Macmillan. Disponível em: http://oll.libertyfund.org/Texts/Econlib/Jevons0331/SocialReform/0236_Bk.html. Acessado em 11-07-06.

JOHNSON, Paul. (1990). Tempos Modernos – O Mundo dos Anos 20 aos 80. Tradução de Gilda de Brito MacDowell e Sérgio Maranhão da Matta. Rio de Janeiro: Instituto Liberal

JONES, William K. (1979). Origins of the Certificate of Public Convenience and Necessity: Developments in the States, 1870-1920. Columbia Law Review, Vol. 79, Nº 3 (Apr., 1979). Disponível em: [http://links.jstor.org/sici?sici=0010-1958\(197904\)79%3A3%3C426%3A00TCOP%3E2.0.CO%3B2-H](http://links.jstor.org/sici?sici=0010-1958(197904)79%3A3%3C426%3A00TCOP%3E2.0.CO%3B2-H)
Acessado em 28-04-2007.

JONQUERA, Miguel (2006). El final de los secretos en las leyes del Congreso. Página/12 (17-08-2006). Disponível em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-71568-2006-08-17.html>
Acessado em 27-11-2006

JORNAL ELETRÔNICO NOVO MILÊNIO (s.d.). Os momentos finais da radiotelegrafia. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/ano99/9902dtl3.htm>. Acessado em 18-06-2006

Joseph, Keith. (1976) Monetarism Is Not Enough. Disponível em: <http://www.margarethatcher.org/commentary/displaydocument.asp?docid=110796>. Acessado em 11-04-2007.

KAUFMAN, Adam (1953). The Origin of 'The Political Economy of Socialism'. Soviet Studies, Vol. 4, No. 3. (Jan., 1953), pp. 243-272. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0038-5859%28195301%294%A3%3C243%3A00%27PE%3E2.0.CO%3B2-5>. Acessado em 12-08-2006.

KEEGAN, John (2006). Inteligência na Guerra – Conhecimento do inimigo, de Napoleão à Al-Qaeda. Tradução de S. Duarte. São Paulo: Companhia das Letras. 1ª reimpressão.

KENNEDY, P. M. (1971). Imperial Cable Communications and Strategy, 1870-1914 The English Historical Review Vol. 86, No. 341 (Oct., 1971), pp. 728-752. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0013-8266%28197110%2986%3A341%3C728%3AICCS1%3E2.0.CO%3B2-W>. Acessado em 04-02-2006

KENT, Richard J. (2005). Keynes's Estimates of the Multiplier for the United States. *History of Political Economy* 37:1. 2005. Disponível em: <http://hope.dukejournals.org/cgi/reprint/37/1/103.pdf>. Acessado em 08-04-2007

KERN, Stephen (2003) Wireless World. In CROWLEY, David e HEYER, Paul (2003). Communication in History – Technology, Culture, Society. Boston: Allyn & Beacon. 4ª ed.

KEYNES, John Maynard (1922) Nouvelles considérations sur les conséquences de la paix (A Revision of the Treaty) (1921). Tradução do inglês para o francês de Paul Frank, 1922. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/classiques/keynes_john_maynard/consequences_paix_2/paix_2.html
acessado em 08-04-2007

_____ (1924). Alfred Marshall, 1842-1924. The Economic Journal, Vol. 34, No. 135. (Sep., 1924), pp. 311-372. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0013-0133%28192409%2934%3A135%3C311%3AAM1%3E2.0.CO%3B2-H>
Acessado em 01-05-2004

_____ (1926). El Final Del Laissez-Faire. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/keynes/final.htm>. Acessado em 01-05-2004.

_____ (1933 a) National Self-Sufficiency. The Yale Review, Summer 1933. Disponível em: <http://www.panarchy.org/keynes/national.1933.html>. Acessado em 05-04-2007.

_____ (1933 b). An Open Letter to President Roosevelt. Disponível em: <http://economics.about.com/gi/dynamic/offsite.htm?site=http%3A%2F%2Fwww.marxists.org%2Farchive%2Fpilling%2Fworks%2Fkeynes%2F>. Acessado em 08-04-2007.

_____ (1936) William Stanley Jevons 1835-1882: A Centenary Allocation on his Life and Work as Economist and Statistician. In Journal of the Royal Statistical Society, Vol. 99, N° 3 (1936) p. 516-555. <http://links.jstor.org/sici?sici=0952-8385%281936%2999%3A3%3C516%3AWSJ1AC%3E2.0.CO%3B2-J>
Acessado em 01-05-2004.

_____ (1964). Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro. Tradução de Augusto Souza. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. Versão eletrônica em francês: KEYNES, John Maynard (1942) Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie. Tradução do inglês para o francês por Jean- de Largentaye (1942) . Disponível LIVROS I, II e III em:

http://classiques.uqac.ca/classiques/keynes_john_maynard/theorie_gen_emploi/theorie_emploi_monnaie_1.doc
e Livros IV, V e VI em:
http://classiques.uqac.ca/classiques/keynes_john_maynard/theorie_gen_emploi/theorie_emploi_monnaie_2.doc
Acessado em 07-04-2007.

_____ (2002). As Conseqüências Econômicas da Paz. Trad. Sérgio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Brasília Editora Universidade de Brasília.

KNIGHTLEY, Phillip (1978). A Primeira Vítima – O correspondente de guerra como herói, propagandista e fabricante de mitos, da Criméia ao Vietnã. Tradução de Sônia Coutinho. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

KORNIS, Mônica e JUNQUEIRA, Eduardo (2001). Supremo Tribunal Federal (STF). In: ABREU, Alzira Alves de [et. Al.] Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV.

KOSE, M. Ayhan; PRASAD, Eswar; ROGOFF, Kenneth e WEI, Shang-Jin (2006) Financial Globalization: A Reappraisal. IMF Working Paper 06/189. Disponível em:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06189.pdf>. Acessado em 03-05-2007.

KRUGMAN, Paul (1997 a). Internacionalismo Pop. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Campus. 1ª reimpressão.

_____ (1997 b) Requiem for the New Economy Fortune 10-11-1997. Disponível em:
<http://www.pkarchive.org/>.
Acessado em 12-05-2007

KUHN, Thomas S. (2001). A Estrutura das Revoluções Científicas. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva. 6ª ed.

KUZNETS, Simon (1974). Teoria do Crescimento Econômico Moderno – Taxa, Estrutura e Difusão. Tradução de Denise Cabral e Carlos de Oliveira. Rio de Janeiro: Zahar.

LAFER, Celso (2002). JK e o Programa de Metas (1956-61): Processo de planejamento e sistema político no Brasil. Tradução de Maria Victoria de M. Benevides. Rio de Janeiro: FGV.

LAMMING, Clive e, PICARD, Serge (S/D). Le Telegraph de Chappe MUSÉE DES ARTS ET MÉTIERS; Disponível em: http://www.arts-et-metiers.net/pdf/carnet_chappe.pdf Acessado em 29-12-2005

LANATA, Jorge (2003). Argentinos – Tomo 2 siglo XX: desde Yrigoyen hasta la caída de De La Rúa. Buenos Aires: Ediciones B.

LANDES, David S. (2005). Prometeu Desacorrentado – Transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, de 1750 até os dias de hoje. Rio de Janeiro: Elsevier.

LAURANCE, Jeremy (2006). Keith Joseph, the father of Thatcherism, 'was autistic' claims Professor. The Independent. 12 de julho de 2006. Disponível em:
http://news.independent.co.uk/uk/health_medical/article1173228.ece. Acessado em 11-04-2007

LEAHY, Kimberley (2006). Circumscribing the Public Interest in the Voip Policy Debate. Tese de doutoramento apresentada perante o Departamento de Comunicação da The Florida State University. Disponível em:
<http://etd.lib.fsu.edu/theses/available/etd-07102006-164627/unrestricted/LeahyDissertationUpload.pdf>.
Acessado em 29-04-2007.

LENINE, Vladimir Ilitch (1984). O Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo. Lisboa: Avante! Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/lenin/1916/imperialismo/index.htm>. Acessado em 29-07-2006

_____ (s.d.) Le développement du capitalisme en Russie. Edição eletrônica conforme 2ª edição revisada e ampliada pelo autor (1908) Disponível em:
<http://www.marxists.org/francais/lenin/works/1899/dcr/index.htm>. Acessado em 07-08-2006

LENZ, Maria Heloisa (2003). A Incorporação de Novos Territórios na Argentina no Final do Século XIX: A Campanha do Deserto e as Estradas de Ferro. Disponível em: http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_24.pdf. Acessado em 10-01-2007.

LESSA, Carlos (2007). Política industrial e industrialização. Valor Econômico São Paulo: 09-05-2007

LÉVI-STRAUSS, Claude (1957). Tristes Trópicos. Tradução de Wilson Martins; São Paulo: Anhembi.

LEW, Byron e CATER, Bruce (2006). The Telegraph, Co-ordination of Tramp Shipping, and Growth in World Trade, 1870-1910. Department of Economics Trent University. Disponível em: http://www.trentu.ca/academic/economics/WorkingPapers/Lew_Cater_Telegraph.pdf Acessado em 18-09-2006.

LEWIS, Colin M. (2002). Transporte y Comunicaciones. In: ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA. Nueva Historia de la Nación Argentina – Tomo 9 - La Argentina del Siglo XX. Buenos Aires: Planeta.

LEWIS, J. Patrick (1976). Communications Output in the USSR: A Study of the Soviet Telephone Systems. Soviet Studies, Vol. 28, No. 3. (Jul., 1976), pp. 406-417. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0038-5859%28197607%2928%3A3%3C406%3AC0ITUA%3E2.0.CO%3B2-C> Acessado em 06-08-2006.

LEWIS, Paul H. (1993). La Crisis del Capitalismo Argentino. Tradução para o espanhol de Leandro Wolfson; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

LIBRARY OF CONGRESS – MANUSCRIPT DIVISION (S/D) Samuel F. B. Morse Papers at the Library of Congress, 1793-1919. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/sfbmhtml/sfbmhome.html> acessado em 29-12-2005

LIEBHAFSKY, H. H. (1955). A Curious Case of Neglect: Marshall's Industry and Trade. The Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 21, No. 3. (Aug., 1955), pp. 339-353. Disponível em: <http://www.jstor.org/view/03154890/ap010083/01a00040/0?currentResult=03154890%2bap010083%2b01a00040%2b0%2c03&searchUrl=http%3A%2F%2Fwww.jstor.org%2Fsearch%2FBasicResults%3Fhp%3D100%26si%3D1%26Query%3Dau%253AH.%2BH.%2BLiebhafsky> Acessado em 18-07-2006.

LIMA, Oliveira (1908). Dom João VI no Brazil, 1808-1821 Volume 1. Disponível em: <http://www.archive.org/details/domjoao01limauoft>. Acessado em 26-12-2006

LIMA, Venício A. de (1998). Globalização e Políticas Públicas no Brasil: A privatização das comunicações entre 1995 e 1998. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 41 N° 2 1998.

LIMA JUNIOR, Olavo B. (1998) As Reformas Administrativas no Brasil: Modelos, Sucessos e Fracassos. REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, Ano 49, N° 2, abr-jun 1998, pp. 5-32.

LIMA, Manuel de Oliveira (1989). O Império Brasileiro 1821-1889. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Universidade de São Paulo.

LIST, Friedrich, (1909) The National System of Political Economy. London: Longmans, Green, and Co. Tradução para o inglês de Sampson S. Lloyd. Ed. J. Shield Nicholson. Library of Economics and Liberty. 17 July 2006. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/YPDBooks/List/1stNPE0.html>. Acessado em 14-07-2006.

LIST, Georg Friedrich (1983). Sistema Nacional de Economia Política. Apresentação de Cristovam Buarque; Tradução de Luiz João Baraúna/ HODGSKIN, Thomas A Defesa do Trabalho Contra as Pretensões do Capital – ou A Improdutividade do Capital Demonstrada em Relação às Presentes Associações de Jornaleiros (Os Economistas). Introdução de G. D. H. Cole; apresentação de Paulo Sandroni; Tradução de Antônio Alves Cury. São Paulo: Abril Cultural.

LOPEZ, Andrea (2001). Las Agencias Regulatoras de las Telecomunicaciones en Argentina - Algunos comentarios sobre la difícil construcción de la institucionalidad. CLAD - CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública Buenos Aires 5-9 noviembre 2001; Caracas: CLAD.

LÓPEZ GARRIDO, Diego (1989). La Crisis de las Telecomunicaciones – El fenómeno desregulador en Estados Unidos, Japón y Europa. Madrid: Fundesco.

LUNA, Felix. (1984). Perón y su Tiempo – La Argentina era una Fiesta (1946-1949). Buenos Aires: Sudamericana. 2º ed.

LUXEMBURG, Rosa (1969 - a). L'accumulation du capital I - Contribution à l'explication économique de l'impérialisme. In OEuvres III. Paris: François Maspero, Petite collection Maspero, no 47. 1969, 285 pages. Apresentação e tradução para o francês de Irène Petit a partir da edição de 1913. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/classiques/luxemburg_rosa/oeuvres_3/Rosa_oeuvres_3.pdf Acessado em 06-08-2006.

_____ (1969 - b). L'accumulation du capital II - Contribution à l'explication économique de l'impérialisme. In OEuvres IV. Paris: François Maspero, Petite collection Maspero, no 48. 1969, 230 pages. Apresentação e tradução para o francês de Irène Petit a partir da edição de 1913. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/classiques/luxemburg_rosa/oeuvres_4/rosa_oeuvres_4.pdf Acessado em 06-07-2006.

MACIEL, Laura Antunes. (2001). Cultura e Tecnologia: A Constituição do Serviço Telegráfico no Brasil. Revista. Brasileira de História, São Paulo, v. 21, n. 41, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882001000200007&lng=pt&nrm=iso. Acessado em 20-01-2007.

MACSKASI, Zsolt e NIXT, Joshua (2000) The Telegraph in Britain: From Invention to Nationalization. Disponível em: <http://pubweb.northwestern.edu/~zma733/Telegrap.pdf>. Acessado em 23-12-2005

MALO, Miguel Ángel (2002). Individualismo Metodológico Y Racionalidad: Una Extensión De La Crítica De Piore. Dept. Economía e Historia Económica – Facultad de Economía y Empresa; Universidad de Salamanca. Versión enero 2002. Disponível em: <http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Fundamentos/Malo%20Miguel%20A.PDF>. Acessado em 01-08-2006.

MALONE, John (1998). O Futuro Ontem e Hoje – de Júlio Verne a Bill Gates. Tradução Ricardo Silveira. Rio de Janeiro: Ediouro.

MALTHUS, Robert Thomas (1983). Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática: Ensaio sobre a população/ RICARDO, David. Notas aos princípios de economia política de Malthus: (Os Economistas) apresentação de Ernane Galveas; tradução de Regis de Castro Andrade, Dinah de Abreu Azevedo e Antonio Alves Cury. São Paulo: Abril Cultural.

MANDEL, Ernest. (1977). Tratado de Economia Marxista. 2 Tomos. Tradução para o espanhol de Francisco Díez del Corral. México: Era. 7ª edição.

MANFRED, A. (1972). A Revolução Francesa. Tradução de Xavier Teles. Lisboa; Arcádia.

MARCONI FOUNDATION (s.d.). Guglielmo Marconi chronology. Disponível em: http://www.marconifoundation.org/pages/marconi_editable/marconi_family/chronology.htm. Acessado em 22-05-2006.

MARCONI, Maria Cristina (1997). Marconi – O homem que iluminou o Corcovado. [Título original: Mio Marito Guglielmo] Rio de Janeiro: Francisco Alves e Fundação Assis Chateaubriand.

MARQUES, Marineide (2003). Lucro de teles cresceu 276% no 2º trimestre. Valor Econômico 07-08-2003. São Paulo

MARSHALL, Alfred (1920) Industry and Trade - A study of industrial technique and business organization; and of their influences on the condition of various classes and nations. Third Edition. Disponível em: <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/marshall/Industry&Trade.pdf>. Acessado em 10-07-2006.

_____ (1982). Princípios de Economia – Tratado introdutório; (Os Economistas). Traduzido da reimpressão de 1979 da 8ª edição, revista pelo autor e publicada em 1920 por Macmillan. Introdução de Ottolmy Strauch; tradução revista de Rômulo de Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Abril Cultural.

MARSHALL, Dorothy (1973). Industrial England 1776-1851. London: Routledge & Kegan Paul.

MARTINS JUNIOR, Carlos (2005). Expedição Científica Roosevelt - Rondon: Uma Página do Pan-Americanismo. II Congresso Sul-Americano de História. Universidade de Passo Fundo; 19-21-2005 Disponível em: <http://www.2csh.elio.pro.br/carlos%20martins%20junior.pdf>. Acessado em 12-01-2007

MARX, Karl (1967). Manifesto do Partido Comunista. In LASKI, Harold J. O Manifesto Comunista de 1848. Tradução de Regina Lúcia F. de Moraes. Rio de Janeiro: Zahar.

_____ (1975/1981) El Capital (8 volumes). Buenos Aires e México: Siglo XXI Editores. Disponível em: <http://www.ucm.es/info/bas/es/marx-eng>. Acessado em 28-07-2006.

MATHIAS, Suzeley Kalil (2004). A militarização da Burocracia – A participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação 1963-1990. São Paulo: Unesp.

MATIAS, Eduardo Felipe P. (2005). A Humanidade e suas Fronteiras – Do estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra.

MATTELART, Armand (2000). Networking The World 1794-2000. Tradução de Liz Carey-Libbrecht e James A. Cohen; University of Minnesota. [Edição brasileira: A Globalização da Comunicação. Tradução de Laureano Pelegrin. Bauru(SP): Edusc. 2000.

_____ (2002). História da sociedade da informação. Tradução Nicolás Nyimi Campanário. São Paulo: Loyola.

MATTHIEZ, Albert (1935). La Revolución Francesa. 3 vols. Tradução de Rafael Gallego Díaz; Barcelona: Labor.

MATTOS, Paulo (coord). (2004). Regulação Econômica e Democracia – O debate norte-americano. Tradução não identificada. São Paulo: Editora 34.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa (2006) A Formação do Estado Regulador In: Novos Estudos CEBRAP N° 76. Novembro de 2006. São Paulo: CEBRAP. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a_formacao_do_estado_regulador.pdf. Acessado em 16-05-2007.

McCANN JR, Frank D. (1983). The Brazilian General Staff and Brazil's Military Situation, 1900-1945. Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 25, N° 3. (Aug., 1983), pp. 299-324. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-1937%28198308%2925%3A3%3C299%3ATBGSAB%3E2.0.CO%3B2-0>. Acessado em 10-01-2007

McCHESNEY, Robert W. (1992). The Debate Over Public Policy and the Emergence of Commercial Broadcasting in the United States, 1927-1935. Business and Economic History - Second Series, Volume 21, 1992. Disponível em: <http://h-net.org/~business/bhcweb/publications/BEHprint/v021/p0171-p0181.pdf>. Acessado em 28-04-2007.

McCRAW, Thomas K. (2006). Prophets of regulation. Cambridge: Belknap.

McMASTER, Susan E. (2002). The Telecommunications Industry. Westport: Greenwood.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. (2004) O Desenvolvimento Tecnológico Americano no Pós-Guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, José Luís (2004). O Poder Americano. Petrópolis: Vozes.

MEDINA, Humberto (2007). Perda do controle de satélites prejudica segurança militar. Folha de S. Paulo. São Paulo: 06/05/2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de (1993). Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros. 4ª ed. rev. e ampl.

MENDES, Conrado Hübner. (2006). Reforma do Estado e Agências Reguladoras : Estabelecendo os Parâmetros de Discussão. In: SUNDFELD, Carlos Ari (2006). Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público/Malheiros. 1ª ed. 3ª tiragem.

MEUNIER, A. Dauphin (1951). Histoire de la Banque. Paris: Presses Universitaires de France.

MILL, John Stuart (1996). Princípios de Economia Política – Com Algumas de suas Aplicações à Filosofia Social. 2 Volumes; coleção Os Economistas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo; Nova Cultural.

MILLER, Célia Peitl (2003). O Doutorado em Matemática no Brasil: Um Estudo Histórico Documentado (1842 a 1937). Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista – Campus de Rio Claro. Disponível em: http://www.biblioteca.unesp.br/bibliotecadigital/document/get.php/1923/miller_cp_me_rcla.pdf Acessado em 22-01-2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (1853). Relatório Apresentado À Assembleia Geral Legislativa na Primeira Sessão da Nona Legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Justiça José Ildefonso de Souza Ramos. Rio de Janeiro: Typ. Do Diário de A & L Navarro. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1844/index.html> Acessado em 22-01-2007

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. (1996). Documento de Encaminhamento da Lei Geral das Telecomunicações. Comentando-a. GABINETE DO MINISTRO E.M. no 231 /MC. Brasília: 10 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/leis/exposicao_motivos_lgt.pdf. Acessado em 25-05-2007

_____ (1997) Diretrizes gerais para a abertura do mercado de telecomunicações: sumário executivo. Brasília: 1997. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/biblioteca/Publicacao/Diretriz1.htm?Cod=1979>. Acessado em 05-2003

_____ (s.d.). História da Telefonia. Disponível em: http://www.mc.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=7734. Acessado em 01-03-2007.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1998). Brasil: Conjuntura Econômica – 1998. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/siteunir/publicacao/arquivos/FILE_15.doc. Acessado em 25-05-2007.

MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA (2003). El Gobierno Aprueba el Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones para Consolidar el Sector tras la Liberalización. In El Ministerio Informa. 07/03/2003 - Disponível em: http://www.mcyt.es/grupos/grupo_búsqueda.htm. Acessado em 20-06-2003.

MINISTERIO DE ECONOMIA (s.d.) El Proceso de Privatizaciones en la Argentina desde una Perspectiva del Balance de Pagos. Disponível em: http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/indicadores_internacionales/privatizaciones.doc, Acessado em 19-06-2003.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS (1889). – Relatório da Repartição Geral dos Telégrafos, anexo ao Relatório do Ministro e Secretário de Estado Interino dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas á Assembléa Geral na Quarta Sessão da Vigésima Legislatura. Vol II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1974/000747.html>. Acessado em 25-01-2007.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (1974). Planos de Viação – Evolução histórica. Rio de Janeiro.

- MIRANDA, José Carlos da Rocha (2001). Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. In: ABREU, Alzira Alves de [et. Al.] Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV. 2ª edição revista e atualizada.
- MONTALVO, J. (2007). La Entrada de Telefónica en Telecom Italia Avanza una Ola de Compras en Europa. Expansión 01/05/2007. Disponível em: <http://www.expansion.com/edicion/exp/empresas/telecomunicaciones/es/desarrollo/978941.html>. Acessado em 01-05-2007.
- MORAES, Antão de (1949). Problemas e Negócios Jurídicos. São Paulo: Limonard. 3 vols.
- MORAES, Gloria. (2004) Telecomunicações e Poder Global dos EUA. In: FIORI, José Luís (2004). O Poder Americano. Petrópolis: Vozes.
- MORSE, Samuel (1867). Modern Telegraphy – Some errors of dates of events and of statement in the history of telegraphy exposed and rectified by Samuel Morse, LLD., inventor of the Recording or Generic Telegraph. Disponível em: <http://www.atlantic-cable.com/Article/Morse1.pdf> acessado em 09-01-2006
- MORUS, Iwan Rhys (2000). “The nervous system of Britain” - Space, time and the electric telegraph in the Victorian age. The British Journal for the History of Science (2000), 33: 455-475 Cambridge University Press. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=BJH&volumeId=33&issueId=04>. Acessado em 16-01-2006.
- MOTTA, Paulo Roberto Ferreira (2003). Agências Reguladoras. Barueri/SP: Manole.
- MUELLER, Charles C. (1983). Das Oligarquias Agrárias ao Predomínio Urbano-Industrial: Um estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- MUELLER, Milton (s.d.). "Universal service" and the new Telecommunications Act: Mythology Made Law. Rutgers University SCILS. Disponível em Virtual Institute of Information: <http://www.vii.org/papers/cacm.htm>. Acessado em 28-04-2007.
- MÜLLER, Carlos Alves (s.d.) Artur de Sousa Costa – O ministro esquecido de Vargas. Biografia em elaboração.
- MUSSA, Michael. (2002). Argentina y el FMI: del triunfo a la tragedia. Buenos Aires: WP Publications/Planeta.
- NAVARRO, Vicente (1985). The 1980 and 1984 US Elections and the New Deal - An Alternative Interpretation. Disponível em: http://socialistregister.com/socialistregister.com/files/SR_1985_86_Navarro.pdf. Acessado em 12-04-2007.
- NASSIF, Luís (2002). Política Macroeconômica e Ajuste Fiscal. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (Orgs.). A Era FHC – Um Balanço. São Paulo: Cultura.
- NETO, Diogo de Figueiredo Moreira (2005) Mutações nos Serviços Públicos. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, nº 1, fevereiro 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acessado em 27-10-2005.
- NEVINS, Allan e COMMAGER, Henry Steele (1986). Breve História dos Estados Unidos. Tradução de Luiz Roberto de Godoi Vidal. Traduzido da 17ª edição revista e ampliada. São Paulo: Alfa-Omega.
- NICHOLLS, William H. (1944). Agencies and the Courts. *The American Economic Review*, Vol. 34, No. 1, Part 1. (Mar., 1944), pp. 56-75. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28194403%2934%3A1%3C56%3AFRAATC%3E2.0.CO%3B2-M>. Acessado em 20-04-2007.
- NOBEL FOUNDATION (s.d.). Guglielmo Marconi Biography. The Official Web Site of Nobel Foundation. Disponível em: <http://nobelprize.org/physics/laureates/1909/marconi-bio.html>. Acessado em 15-04-2006.

- NONNENMACHER, Tomas (2001). History of the U.S. Telegraph Industry. EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples. August 15, 2001. Disponível em: <http://eh.net/encyclopedia/article/nonnenmacher.industry.telegraphic.us>. Acessado em 01-02-2006.
- NOVAES, Ana (2000). Privatização do setor de telecomunicações no Brasil. In: A Privatização no Brasil - O caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ocde/ocde05.pdf>. Acessado em 20-05-2007.
- NOVO MILÊNIO (13-03-2005). Semafórico funcionava no Monte Serrat (1). Disponível em <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0074.htm>. Acessado em 21-02-2006.
- O ESTADO DE S. PAULO (2003). Estado argentino é processado por 19 empresas privatizadas 28-06-03. Disponível em: <http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2003/06/28/eco037.html>. Acessado em 29-06-2003
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2003). Communications Outlook 2003. Paris: OECD.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET & OFFICE OF INFORMATION AND REGULATORY AFFAIRS. (1997). Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations 30/09/1997. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/omb/inforg/rcongress.html>. Acessado em 30/09/2006.
- OKINA, Kunio; SHIRAKAWA, Masaaki e SHIRATSUKA, Shigenori (1999). Financial Market Globalization: Present and Future. BANK OF JAPAN. Monetary and Economic Studies December 1999. Disponível em: <http://www.imes.boj.or.jp/japanese/all99/me17-3-1.pdf>. Acessado em 03-05-2007
- OLIVÉ ROIG Sebastián (s.d.) El Nacimiento de la Telecomunicación en España - El Cuerpo de Telégrafos (1854-1868). Disponível em: <http://www.coit.es/museo/laventan/bibliog/olive/libro1/cap6.pdf>. Acessado em 17-12-2006
- OLIVEIRA, Euclides Quandt de (1992). Renascem as Telecomunicações, volume I: Construindo a base. São José dos Pinhais (PR): Editel.
- OLIVEIRA, Euclides Quandt de (2006 a). Renascem as Telecomunicações, volume II: Construção e operação do sistema. São Paulo: Landscape.
- OLIVEIRA Francisco de (2003). Critica à Razão Dualista/O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo.
- OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de (2006 b). Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai. In *Dados* 2006, vol. 49, no. 2, pp. 301-343. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000200003&lng=pt&nrm=iso. Acessado em 03-12-2006.
- OLSON, Mancur (1999). A Lógica da Ação Coletiva. Tradução de Fabio Fernandez. São Paulo: Edusp.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco) (1998). Informe Mundial sobre la Comunicación – Los medios frente al desafío de las nuevas tecnologías. Paris: Unesco.
- ORMEROD, Paul (1996). A Morte da Economia. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Companhia das Letras.
- OSLIN, George P. (1992). The Story of Telecommunications. Macon, Geórgia: Mercer University Press.
- OSZLAK, Oscar e FELDER, Ruth (2000). A capacidade de regulação estatal na Argentina. REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, Ano 51, N°. 1, jan-mar 2000, pp. 5-40.
- OSZLAK, Oscar (1999). La Formación del Estado Argentino – Orden, progreso y organización nacional. Buenos Aires: Planeta.

_____ (2004). Privatización y Capacidad De Regulación Estatal - Una aproximación teórico-metodológica. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos et alii (2004) Política y Gestión Pública. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo e Fondo de Cultura Económica de Argentina

PAIVA, Carlos Águedo Nagel (2002). Ricardo e a economia moderna. In Os Clássicos da Economia 1 – Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, Alfred Marshall, Léon Walras, Knut Wicksell. Organização de Ricardo Carneiro. São Paulo: Ática.

PALLEY, Thomas I. (2005). Del keynesianismo al neoliberalismo: paradigmas cambiantes en economía. ECONOMÍA UNAM vol. 2, n° 4. Disponível em:
<http://www.ejournal.unam.mx/ecunam/ecunam4/ecunam0407.pdf>.
Acessado em 10-04-2007

PARETO NETO, João Victório (1981). Dicionário de Telecomunicações. Rio de Janeiro: Editora Rio.

PARTIDO AFIRMACIÓN PARA UNA REPÚBLICA IGUALITARIA (ARI). (2006a) Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes. Disponível em <http://www.diputados.ari.org.ar/>. Acessado em 28-11-2006

PARTIDO AFIRMACIÓN PARA UNA REPÚBLICA IGUALITARIA (ARI). (2006b) Versiones Taquigraficas de las Últimas Sesiones - 16 de Agosto de 2006 Leyes secretas - Educación sexual. Disponível em <http://www.diputados.ari.org.ar/>. Acessado em 28-11-2006

PASSET, René (2002). A Ilusão Neoliberal. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record.

PAZARBAŞIOĞLU, Ceyla; GOSWAMI, Mangal e REE, Jack (2007). The Changing Face of Investors. Finance & Development Vol. 44 N° 1, March 2007. Disponível em:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2007/03/pazar.htm>. Acessado em 03-05-2007.

PELTZMAN, S. (2004). A Teoria Econômica da Regulação Depois de uma Década de Desregulação. In MATTOS, Paulo (coord). (2004). Regulação Econômica e Democracia – O debate norte-americano. Tradução não identificada. São Paulo: Editora 34.

PÉREZ SANJUÁN, Olga (coord.) (2006) De las señales de humo a la Sociedad del Conocimiento. 150 años de telecomunicaciones en España. Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación. Disponível em:
http://www.coit.es/foro/pub/ficheros/libro_completo_3c3de285.pdf. Acessado em 27-12-2006

PERRY, C.R. (1997). The Rise and Fall of Government Telegraphy in Britain Business and Economic History, Volume 26, N° 2, Winter 1997. Disponível em:
<http://www.h-net.org/~business/bhweb/publications/BEHprint/v026n2/p0416-p0425.pdf>. Acessado em 05-01-2006.

PETHYBRIDGE, Roger (1967). The Significance of Communications in 1917. Soviet Studies, Vol. 19, No. 1. (Jul., 1967), pp. 109-114. Disponível em:
<http://links.jstor.org/sici?sici=0038-5859%28196707%2929%3A1%3C109%3ATSOC1%3E2.0.CO%3B2-W>.
Acessado em 06-08-2006.

PIRES, José Claudio Linhares e PICCININI, Maurício Serrão (1998) Mecanismos de Regulação Tarifária do Setor Elétrico: A experiência Internacional e o caso brasileiro. Textos para Discussão 64. Rio de Janeiro: BNDES. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/Td-64.pdf>. Acessado em 13-04-2007.

PIRIE, Madsen. (1988). Privatização, modelos e efeitos. In Gerry Grimstone, Giuseppe Calogero, Guillermo de la Dehesa... [et al.] Privatização, Mercado de Capitais e Democracia – A recente experiência internacional. Rio de Janeiro: Correio da Serra.

PLAZA, Crisanto. (2006). Apuntes Sobre la Teoría Económica de la Regulación. Información Comercial Española. ICE: Revista de Economía N° 832. Disponível em:
<http://www.revistasice.com/Estudios/Documen/ice/832/ICE8320102.PDF>. Acessado em 13-04-2007.

POLANYI, Karl. (2000). A Grande Transformação – As origens da nossa época. Tradução de Fanny Wrobel; Rio de Janeiro: Campus. 6 ed.

PORTAL DO ASTRÔNOMO (s.d.). A Invenção da Hora Legal Disponível em:
http://www.portaldoastronomo.org/tema_pag.php?id=13&pag=3 Acessado em 21-12-2005

POSNER, Richard (1974). Teorias da Regulação Econômica. In MATTOS, Paulo (coord). (2004). Regulação Econômica e Democracia – O debate norte-americano. Tradução não identificada. São Paulo: Editora 34.

PRASAD, Eswar; ROGOFF, Kenneth; WEI, Shang-Jin e KOSE, M. Ayhan; (2003) Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence. International Monetary Fund Occasional paper No° 220. Disponível em:
<http://www.imf.org/external/pubs/nft/op/220/index.htm>. Acessado em 03-05-2007.

PRATA, José; BEIRÃO, Nirlando e TOMIOKA, Teiji. (1999). Sérgio Motta: O trator em ação – Os bastidores da política e das telecomunicações no governo FHC. São Paulo. Geração.

PROJETO BRASIL E ESTADOS UNIDOS: EXPANDINDO FRONTEIRAS, COMPARANDO CULTURAS. (S/D). Dom Pedro II e os Estados Unidos. Disponível em: <http://rs6.loc.gov/intldl/brhtml/br-1/br-1-5-2.html>. Acessado em 10-10-2006.

QUEIRÓZ, Dinah Silveira de (seleção de textos). (1969). Livro dos Transportes. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação do Ministério dos Transportes.

RAPOPORT, Mario (e colaboradores) (2003). Historia Econômica, Política y Social de la Argentina (1880-200). Buenos Aires: Macchi, 3ª ed. Corrigida.

RAVINA, J. (1861). Telegrafia Submarina. Revista de Telégrafos. 1º de dezembro de 1861 N° 23. p. 301/305. Disponível em:
<http://archivodigital.coit.es/index.php/mod.articulos/mem.catalogos/relcategoria.1096>. Acessado em 27-12-2006.

_____ (1863). La Telegrafia Trasatlántica y el Señor Balestrini. Revista de Telégrafos - Número 10. AÑO III. 15 de Mayo de 1863. Disponível em:
<http://archivodigital.coit.es/index.php/mod.articulos/mem.catalogos/relcategoria.1096>. Acessado em 28-12-2006.

REAGAN, Ronald (22/01/1981). Remarks Announcing the Establishment of the Presidential Task Force on Regulatory Relief. Disponível em: <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1981/12281c.htm>. Acessado em 10-12-2006.

REAGAN, Ronald (28/04/1981). Economic Recovery Program - Address to a joint session of Congress, April 28, 1981. Disponível em: <http://www.seattleu.edu/artsci/history/us1945/docs/econpro.htm>. Acessado em 10-12-2006.

REBOUÇAS, André. (1938). Diário e Notas Autobiográficas. Texto escolhido e anotações por Ana Flora e Inácio José Veríssimo. Rio de Janeiro: José Olympio.

REGGINI, Horacio C. (1996). Los Caminos de la Palabra – Lãs telecomunicaciones de Morse a Internet. Buenos Aires: Galápagos.

_____ (1997). Sarmiento y las Telecomunicaciones – La Obsesión del Hilo. Buenos Aires: Galápagos.

REICH, Robert B. (1999) John Maynard Keynes - His radical idea that governments should spend money they don't have may have saved capitalism. Time Magazine 29-03-1999. Disponível em:
<http://www.time.com/time/time100/scientist/profile/keynes.html>. Acessado em 09-04-2007.

REPARTIÇÃO GERAL DOS TELEGRAPHOS (1891). Relatório Apresentado Ao Ministro da Instrução Publica, Correios e Telegraphos por João Nepomuceno Baptista, Director Geral 1889-1890.

REPÚBLICA ARGENTINA (1948). DECRETO Nº 8104/48 - de 18 de marzo de 1948. Disponível em: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/8104-48.htm>. Acessado em 13-03-2007.

_____ (1956). DECRETO Nº 310 - de 13 de enero de 1956. Disponível em: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/310-56.htm>. Acessado em 13-03-2007.

REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL (1890 a) Decreto Nº 216 - de 22 de fevereiro de 1890. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 20-01-2007.

_____ (1890 b) Decreto Nº 346 - de 19 de abril de 1890. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 23-10-2006.

_____ (1890 c) Decreto Nº 372 A, de 02 de maio de 1890. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 20-01-2007.

_____ (1890 d) Decreto Nº 377 A, de 05 de maio de 1890. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 23-10-2006.

_____ (1894 - a). Decreto Nº 1.700, de 28 de abril de 1894. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acessado em 06-01-2007.

_____ (1894 - b). Decreto Nº 1.701, de 28 de abril de 1894. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acessado em 23-11-2006.

_____ (1894 - c). Decreto Nº 267, de 24 de dezembro de 1894. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acessado em 06-01-2007.

_____ (1895). Decreto Nº 2.000, de 02 de abril de 1895. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 20-02-2007.

_____ (1899). Decreto Nº 3.250, de 07 de abril de 1899. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 20-02-2007.

_____ (1909). Decreto Nº 7.841, de 29 de junho de 1909. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 20-02-2007.

_____ (1913 - a). Decreto Nº 2.784, de 18 de junho de 1913. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 21-12-2005.

_____ (1913 - b). Decreto Nº 10.546, de 5 de novembro de 1913. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 21-12-2005.

_____ (1915). Decreto Nº 11.500, de 23 de fevereiro de 1915. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 20-02-2007.

_____ (1917) Decreto Nº 3.296, de 10 de julho de 1917. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 18-02-2007.

_____ (1918) Decreto Nº 12.920, de 13 de MARÇO de 1918. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 18-02-2007.

_____ (1921) Decreto Nº 4.262, de 13 de janeiro de 1921. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 18-02-2007.

_____ (1922 a) Decreto Nº 4.555, de 10 de agosto de 1922. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 18-02-2007.

_____ (1922 b) Decreto Nº 15.841, de 14 de novembro de 1922. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 18-02-2007.

_____ (1923) Decreto Nº 16.222, de 28 de novembro de 1923. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 18-02-2007.

_____ (1924) Decreto Nº 16.464, - de 07 de maio de 1924. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 20-01-2007.

_____ (1930 a) Decreto Nº 19.520, de 23 de dezembro de 1930. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 18-02-2007.

_____ (1930 b) Decreto Nº 19.246, de 13 de junho de 1930. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 18-02-2007.

_____ (1931 a) Decreto Nº 19.843, de 10 de abril de 1931. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 18-02-2007.

_____ (1931 b) Decreto Nº 20.859, de 26 de dezembro de 1931. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 01-11-2006.

_____ (1956) Decreto Nº 40.439, de 28 de novembro de 1956. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 18-02-2007.

_____ (1961) Decreto Nº 50.666, de 30 de maio de 1961. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 18-02-2007.

_____ (1962) Decreto Nº 640, de 02 de março de 1962. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 18-02-2007.

_____ (1969) Decreto-Lei Nº 509, de 20 de Março de 1969. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 19-02-2007.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1970) Decreto Nº 66.138, de 29 de janeiro de 1970. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 19-02-2007.

_____ (1974 a). Lei Nº 6.093, de 29 de agosto de 1974. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 19-02-2007.

_____ (1974 b). Lei Nº 6.127, de 06 de novembro de 1974. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 19-02-2007.

_____ (1978). Decreto Nº 82.587, de 06 de novembro de 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/D82587.htm>. Acessado em 13-04-2007.

_____ (1984 a). Decreto nº 89.395, de 21 de fevereiro de 1984. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 19-02-2007.

_____ (1984 b). Decreto-Lei Nº 2.186, de 20 de dezembro de 1984. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 19-02-2007.

_____ (1988) Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 19-02-2007.

_____ (1991). Lei Nº 8.367, de 30 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 19-02-2007.

_____ (1993). Emenda Constitucional Nº 3. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 19-02-2007.

_____ (1995). Emenda Constitucional Nº 8. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 19-02-2007.

_____ (1997). Lei Nº 9.472. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 19-02-2007.

_____ (1998) Decreto Nº 2.617, de 05 de junho de 1998. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/sicon>. Acessado em 18-02-2007.

_____ (2003). Um Projeto de Desenvolvimento Nacional – Mensagem ao Congresso Nacional 2003. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/mens03_03.pdf. Acessado em 16-05-2007.

RETSKE, Gene (2002). A Guide to Competitive International Telecommunications. Berkeley: CMP.

REVISTA DE TELÉGRAFOS. (1868). Compra por el Estado de los telégrafos ingleses. Ano VIII, 1º de maio de 1868, Nº 9. p. 89/90. Disponível em:
http://archivodigital.coit.es/uploads/documentos/revtelegrafos/1868/01051868_009.pdf. Acessado em 27-12-2006.

RICARDO, David (1982). Princípios de economia política e tributação: (Os Economistas) apresentação de Paul Singer; Introdução de Piero Sraffa; tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Abril Cultural.

RIO BRANCO, Barão do (1946). Efemérides Brasileiras. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores; edição fac-similada.

ROBERTS, Richard (2000). Por Dentro das Finanças Internacionais: Guia Prático dos Mercados e Instituições Financeiras. Tradução Maria José Cyhlar Monteiro; revisão técnica e notas José Carlos Miranda. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

ROBERTS, Sam (2006). EUA enviam o último telegrama. O Estado de S. Paulo 26/02/2006. Disponível em:
<http://www.estado.com.br/editorias/2006/02/26/int48166.xml>. Acessado em 26-02-2006.

RODRÍGUEZ, Mariela Eva (2004). Indígenas, obreros rurales o extranjeros? Migraciones chilotas en la literatura de viajes de los años '30. Revista Nuevo Mundo Mundos Nuevos Nº 4 2004. Disponível em:
<http://nuevomundo.revues.org/document451.html>. Acessado em 27-01-2007.

ROMERO, Luis Alberto. (2007). Breve Historia Contemporánea de la Argentina: 1916-1999. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 12ª reimpressão de la segunda edición revisada y actualizada.

ROTHBARD Murray N. (2004). Man, Economy, and State - A Treatise on Economic Principles with Power and Market - Government and The Economy. The Ludwig von Mises Institute, online edition. Disponível em:
<http://www.mises.org/rothbard/mespm.PDF>. Acessado em 16-02-2006

ROUSSEAU Peter L. (2000). Jacksonian Monetary Policy, Specie Flows, and the Panic of 1837. National Bureau of Economic Research. Working Paper 7528. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w7528>. Acessado em 14-02-2006.

ROYE, Paul F. (2000). Challenges for the Mutual Fund Industry in the Competitive Frontier. Disponível em:
<http://www.sec.gov/news/speech/spch358.htm>. Acessado em 18-07-2007.

RUFFIN, Roy J. (2002). David Ricardo's Discovery of Comparative Advantage In History of Political Economy Volume 34, Number 4, WINTER 2002. Disponível em: <http://hope.dukejournals.org/cgi/reprint/34/4/727>. Acessado em 30-01-2006.

RUSSELL, Bertrand (2001). História do Pensamento Ocidental – A aventura das idéias dos pré-socráticos a Wittgenstein. Tradução de Laura Alves e Aurélio Rebello. Rio de Janeiro: Ediouro.

SABSAY, Fernando (2003). Los Presidentes Argentinos – Quiénes fueron, qué hicieron, como vivieron. Buenos Aires: El Ateneo.

SAES, Flávio Azevedo Marques de, (2002). Estradas de Ferro e Diversificação da Atividade Econômica na Expansão Cafeeira em São Paulo, 1870-1900. In: SZMRECSÁNYI, Tamás e LAPA, José Roberto do Amaral

(org.) (2002). História Econômica da Independência e do Império. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial. 2ª ed. Revista.

SALAMA, Pierre (s.d.) Globalização e desigualdades territoriais e salariais. Disponível em: <http://www.reggen.org.br/texts/texts2.htm>. Acessado em 03-05-2007.

SALVADOR, René ; FOUCHARD, Gérard ; ROLLAND, Yves e LECLERC, Alain Paul. (s.d.). Du Morse à L'Internet – 150 ans de télécommunication par câbles sous-marins. Les amis des câbles sous-marins. Anexo cronológico. Disponível em: <http://www.chez.com/cablesm/html/chronologie.pdf>. Acessado em 22-11-2006

SAMPAIO, Major do Exército Wellington Hernani Lucena. (2003). A Evolução Sistêmica do Exército do Brasil- Império e seus Reflexos para a Sociedade Brasileira. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/documentos/posgraduacao/RevistaCientificaOnLine/2003/A%20EVOLUCAO%20SISTEMICA%20DO%20EXERCITO%20DO%20BRASIL-IMPERIO%20E%20SEUS%20REFLEXOS%20PARA%20A%20SOCIEDADE%20BRASILEIRA.pdf>
Acessado em 10-01-2007

SAMPSON, Anthony (1973). ITT L'État Souverain. Tradução para o francês de Pierre Birman. Paris: Alain Moreau.

SAMUELSON, Paul A. (1946) Lord Keynes and the General Theory. *Econometrica*, Vol. 14, No. 3 (Jul., 1946), pp. 187-200. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0012-9682%28194607%2914%3A3%3C187%3ALKATGT%3E2.0.CO%3B2-D>. Acessado em 15-07-2006.

SANDRONI, Paulo. (org. e superv.) (1994). Novo Dicionário de Economia. São Paulo: Best Seller. 3ª edição.

SARTORI, Giovanni (1981). A Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília

SAYAD, João (2006). Ms. Kate. In Folha de S. Paulo 30/01/2006. . Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz3001200607.htm>. Acessado em 30-01-2006.

SCHIFER, Claudio e PORTO, Ricardo (2002). Telecomunicaciones – Marco regulatorio. Buenos Aires: El Derecho.

SCHILLER, Dan (2007). Making Public-Service Telecommunications: Past and Present Challenges for Networked Information Infrastructures. Info Year: 2007 Volume: 9 Issue: 2/3. Disponível em: <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewPDF.jsp?Filename=html/Output/Published/EmeraldFullTextArticle/Pdf/2720090201.pdf>. Acessado em 27-04-2007.

SCHUMPETER, J. A. (1947). La Dinámica de la Competencia y el Monopolio. In: HUNTER, Alex (introducción y dirección) (1974). Monopolio y Competencia – Textos escogidos. Tradução para o espanhol de Teresa Uriburu de Lavallo. Madrid: Tecnos.

_____ (2000). La Crisis del Estado Fiscal. Revista Española de Control Externo. Vol. 2, Nº 5, 2000, pags. 147-192. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/busquedadoc?db=1&t=Schumpeter&x=8&y=9>. Acessado em 11-04-2007.

SCHVARZER, Jorge (2000). La Industria que Supimos Conseguir – Uma historia político-social de la industria Argentina. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

SCHWARTZ, Pedro (1968). La “Nueva Economía Política” de John Stuart Mill. Madrid: Technos.

SCHWARZ, Roberto (1998). Um Seminário de Marx. In: Novos Estudos CEBRAP Nº 50 (Número Especial), Março de 1998. São Paulo: CEBRAP.

SCHWOCH, James (1990). The American Radio Industry and Its Latin American Activities, 1900-1939. Chicago: University of Illinois.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES (S/D. a). Antecedentes y principios para la desregulación de las telecomunicaciones en la Argentina. Disponível em: <http://secom.psi.gov.ar/municipios/ver.asp?MID=10&tipo=nota&id=122>. Acessado em 05-2003.

_____ (S/D. b). Evolución de la telefonía en la Argentina. Disponível em: <http://secom.psi.gov.ar/municipios/ver.asp?MID=10&tipo=nota&id=121>. Acessado em 05-03-2003

SECOM (2002). Brasil 1994-2002 – A era do Real. Brasília: SECOM - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.

SEMMEEL, Bernard (1958). Sir Halford Mackinder: Theorist of Imperialism. The Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 24, No. 4. (Nov., 1958), pp. 554-561. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0315-4890%28195811%2924%3A4%3C554%3ASHMTOI%3E2.0.CO%3B2-%23>. Acessado em 17-07-2006.

SERRANO, Franklin. (2004) Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível. In: FIORI, José Luís (2004). O Poder Americano. Petrópolis: Vozes.

SHAW, James K. (2001). Telecommunications Deregulation and the Information Economy. Boston: Artech. 2ª ed.

SHLEIFER, Andrei (2005). Understanding Regulation. European Financial Management, Vol. 11, No. 4, 2005, 439–451. Disponível em: http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/papers/02_eufm00121.pdf
Acessado em 20-04-2007

SIDAK, J. Gregory (1997). Foreign Investment in American Telecommunications. Chicago: The University of Chicago.

_____ (2003 a). The failure of good intentions: The WorldCom fraud and the collapse of American telecommunications after deregulation. Yale Journal on Regulation. New Haven: Summer 2003. Vol. 20, Iss. 2; p. 207. Disponível em: <http://proquest.umi.com/pqdlink?did=355646181&sid=1&Fmt=4&clientId=42226&RQT=309&VName=PQD>. Acessado em 09-10-2006.

_____ (2003 b) An Economic Theory of Censorship. Supreme Court Economic Review, Vol. 11, No. 81, pp. 81-124, 2003. Disponível em: http://www.aei.org/docLib/20030924_Sidakarticle.pdf. Acessado em 19-09-2006.

SIEBERT, Horst. (1999). The World Economy. London: Routledge.

SIEMENS (s.d.). Siemens no Brasil – 100 anos moldando o futuro. Disponível em <https://sistemas.siemens.com.br/hotsite/100anos/linhadotempo/dec90.asp>. Acessado em 01-03-2007.

SILVA, Dácia Ibiapina da. (1999). O licor precioso e a água chilra: A Guerra de Canudos nas crônicas de Machado de Assis e Olavo Bilac. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/1999/gt23/23s04.PDF>. Acessado em 09-02-2006.

SILVA J. A. Alencastro e (1990). Telecomunicações: Histórias para a História. São José dos Pinhais: Editel.

SIMON, Homero Carlos (1968). Comunicações in ISCRE. Infra-Estruturas Materiais do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Sulina.

SINGH, J. P. (1999). Leapfrogging Development? The Political Economy of Telecommunications Restructuring. New York: State University of New York.

SIQUEIRA, Ethevaldo (2002). Telecomunicações. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (Orgs). A Era FHC – Um balanço. São Paulo: Cultura.

SKIDELSKY, Robert (2006). Keynes Speech at Hillsdale College. Disponível em: <http://skidelskyr.com/index.php?id=2,84,0,0,1,0>. Acessado em 19-08-2006.

SMITH, Adam (1983). A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas: (Os economistas) 2 vols. apresentação de Winston Fritsh; introdução de Edwin Cannan; tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural.

SMITH, Merritt Roe e MARX, Leo [eds.] (1998). Does Technology Drive History? – The Dilemma of Technological Determinism. Cambridge: MIT. 4th printing.

SOARES, Luzia M. A.; MENDES, Dirce de Paula S. e POLETI, Iraci D. (1997). A Formação do Grupo Light: Apontamentos para a sua História Administrativa. América Latina em la Historia Económica n° 8 julio-diciembre de 1997. Disponível em: http://www.institutomora.edu.mx/revistas/Numero%208/8-5-LuizMASoares_DircedePSMendesyIraciDPOleti.pdf. Acessado em 01-03-2007.

SOLNICK, Steven L. (1991). Revolution, Reform and the Soviet Telephone System, 1917-1927. Soviet Studies, Vol. 43, No. 1. (1991), pp. 157-175. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0038-5859%281991%2943%3A1%3C157%3ARRATST1%3E2.0.CO%3B2-0> Acessado em 06-08-2006.

SOLOMON, Robert (2001). Dinheiro em Movimento. Tradução de Alda Porto – Rio de Janeiro: Record.

SOLYMAR, Laszlo (1999). Getting the Message – A History of Communications. Oxford: Oxford University Press.

SOMMI, Luis V. (1945). Los Capitales Alemanes en la Argentina – Historia de su expansión. Buenos Aires: Claridad.

SOUTO, Marcos Juruena Villela (2001). Desestatização – Privatização, concessões, terceirizações e Regulação. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 4^a ed. Revista, atualizada e ampliada.

SPULBER, Daniel F. (2002). Competition Policy in Telecommunications. In: CAVE, Martin E., Majumdar, Sumit K. e VOGELSSANG, Ingo (ed.) (2002). Handbook of Telecommunications Economics – Volume I Structure, Regulation and Competition. Amsterdam: North Holland-Elsevier.

STANDAGE, Tom (2003) Telegraph – The Victorian Internet. In CROWLEY, David e HEYER, Paul (2003). Communication in History – Technology, Culture, Society. Boston: Allyn & Beacon. 4^a ed.

STARR, Paul. (1993). El Significado de privatización. In: KAMERMAN, Sheila B. e Kahn, Alfred J. (compiladores) 1993. La Privatización y el Estado Benefactor. Tradução para o espanhol de Maria Antonia Neira Bigorra. México: Fondo de Cultura Económica.

STEINER, G. A. (1956). A Função do Governo na Vida Econômica. Tradução de Oscar Rodrigues Teixeira. Rio de Janeiro: Agir.

STERLING, Christopher H., BERNT, Phyllis W. e WEISS, Martin B. H. (2006). Shaping American Telecommunications – A History of Technology, Policy and Economics. London: LEA.

STIGLER, George J. (1971). A Teoria da Regulação Econômica. In MATTOS, Paulo (coord). (2004). Regulação Econômica e Democracia – O debate norte-americano. Tradução não identificada. São Paulo: Editora 34. Texto original disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0005-8556%281971%292%3A1%3C3%3ATTOER%3E2.0.CO%3B2-L>.

STIGLITZ, Joseph E. (1981) Potential Competition May Reduce Welfare. The American Economic Review, Vol. 71, N° 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Third Annual Meeting of the American Economic Association. (May, 1981), pp. 184-189. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%281981%2971%3A2%3C184%3APCMRW%3E2.0.CO%3B2-8>. Acessado em 04-05-2007.

_____ (1999). Promoting competition in telecommunications. Working Paper N° 2. Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Universidad Argentina de La Empresa. Buenos Aires: Março 1999.

_____ (2002) A globalização e seus malefícios – a promessa não-cumprida de benefícios globais. Tradução de Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 2ªed.

_____ (2003). Os Exuberantes Anos 90 - Uma nova interpretação da década mais próspera da história. Tradução Sylvia Maria S. Cristovão dos Santos, Dante Mendes Aldrighi, José Francisco de Lima Gonçalves e Roberto Mazzer Neto – São Paulo: Companhia das Letras.

STIGLITZ, Joseph E.; MCFADDEN, Daniel e PELTZMAN, Sam. (1987). Technological Change, Sunk Costs, and Competition. Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1987, Nº 3, Special Issue On Microeconomics. (1987), pp. 883-947. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0007-2303%281987%291987%3A3%3C883%3ATCSCAC%3E2.0.CO%3B2-G>. Acessado em 03-05-2007.

STONE, Irving (1977). British Direct and Portfolio Investment in Latin America Before 1914. The Journal of Economic History, Vol. 37, Nº 3. (Sep., 1977), pp. 690-722. Disponível em: <http://links.jstore.org/sici?sici=0022-0507%2819770952937%3a3%3c690%3ABDAPII%3E2.0.CO%3B2-0>. Acessado em 16-07-2006

STONE, Norman (1985). La Europa Transformada – 1878-1919. Tradução de Mari-Carmen Ruiz de Elvira. Mexico: Siglo Veintiuno. 2ª ed.

SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) (2006). Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros/SPDP. 1ª ed. 3ª tiragem.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (1992) Ação Civil Originária Nº 408-0 São Paulo Relator Ministro Octavio Gallotti. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>. Acessado em 19-02-2007

SUSSMAN, Gerald (1997). Communication, Technology, and Politics in the Information Age. Thousand Oaks (CA): Sage.

TAVARES, Maria da Conceição (1983). Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro – Ensaio sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar. 11ª ed.

TAVARES, Maria da Conceição e BELLUZZO, Luiz Gonzaga. (2004) O Poder Global dos Estados Unidos: Formação, expansão e Limites. In: FIORI, José Luís (2004). O Poder Americano. Petrópolis: Vozes.

TELEFÓNICA (2006). Informe Anual 2006. Disponível em: http://www.telefonica.es/informeannual/pdf/Informe_anual_06.pdf. Acessado em 18-05-2007.

TELLES, Pedro Carlos da Silva. (1984). História da Engenharia no Brasil. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora.

TELMEX (2006). Informe Anual 2006. Disponível em: www.telmex.com/mx/esto/pdf/pt_descarga.jsp?a=ai_telmex2006.pdf. Acessado em 19-05-2007.

THE GEOGRAPHICAL JOURNAL (1926). The Radio-Telegraphy of the Hamilton Rice Expedition, 1924-25. The Geographical Journal, Vol. 67, Nº 6. (Jun., 1926), pp. 536-552. <http://links.jstor.org/sici?sici=0016-7398%28192606%2967%3A6%3C536%3ATROTHER%3E2.0.CO%3B2-X>. Acessado em 12-01-2007

THE TENNESSEE ENCYCLOPEDIA OF HISTORY AND CULTURE (S/D) Cave Johnson (1793-1866). Disponível em: <http://tennesseencyclopedia.net/imagegallery.php?EntryID=J020>. Acessado em 11-06-2006.

THOMPSON, J. Lee. (2006). Fleet Street Colossus: The Rise and Fall of Northcliffe, 1896-1922. Parliamentary History - Volume 25, Part 1, 2006, pp. 115-138. Edinburgh University Press. Disponível em http://muse.jhu.edu/demo/parliamentary_history/v025/25.1thompson.pdf. Acessado em 04-10-2006.

THWAITES REY, Mabel. (s.d.) Estado y sociedad - Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los '90. Disponível em: http://www.iade.org.ar/iade/Dossiers/xq/160_1ThwaitesRey.html. Acessado em 06-07-2003

TIME MAGAZINE (1965). We Are All Keynesians Now Friday, Dec. 31, 1965. Disponível em: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,842353-1,00.html>. Acessado em 09-04-2007.

TIME MAGAZINE (1966). Letters - Friedman & Keynes. Feb. 4, 1966. Disponível em: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,898916-2,00.html>. Acessado em 09-04-2007

TOCQUEVILLE, Alexis de (2001). A Democracia na América. São Paulo: Martins Fontes. 2 volumes. 2ª tiragem.

TOPIK, Steven. (1979). The Evolution of the Economic Role of the Brazilian State, 1889-1930. Journal of Latin American Studies, Vol. 11, No. 2. (Nov., 1979), pp. 325-342. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-216X%28197911%2911%3A2%3C325%3A%3E0%3B2-7>. Acessado em 24-10-2006.

TRINDADE, Alexandro Dantas. (2004). André Rebouças: da Engenharia Civil à Engenharia Social. Campinas (S/N). Disponível em: <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000340396>. Acessado em 23-02-2006.

TROTSKY, L. (1926). Radio, Ciencia, Técnica y Sociedad. Discurso pronunciado por León Trotsky en el primer Congreso de Amigos de la Radio (1 de marzo de 1926). In: TROTSKY, L. Textos sobre Arte, Cultura y Literatura. Disponível em: <http://www.marxists.org/espanol/trotsky/1920s/literatura/8e.htm#rcts> Acessado em 12-06-2006.

UDEHN, Lars (2002). The Changing Face of Methodological Individualism. Annu. Rev. Sociol. 2002. 28:479–507. Disponível em: <http://www-unix.oit.umass.edu/~beemer/pdffiles/Udehn%202002.pdf>. Acessado em 06-08-2006.

UEDA, V. (2002). Innovación tecnológica y cambio social: agentes y estrategias en las redes de telecomunicaciones en Rio Grande do Sul- Brasil (1852-1930). Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad de Barcelona. Inédita.

UNIÃO EUROPÉIA (s.d.). Glossário. Disponível em: http://europa.eu.int/scadplus/glossary/public_service_pt.htm. Acessado em 26-10-2005

UNIVERSITY OF VIRGINIA (s.d.). Chronology – The making of The New Deal. Disponível em: http://xroads.virginia.edu/~ma02/volpe/newdeal/timeline_text.html. Acessado em 08-04-2007.

US DEPARTMENT OF JUSTICE (s.d.). Sherman Antitrust Act. Disponível em: <http://www.usdoj.gov/atr/foia/divisionmanual/two.htm#a1>. Acessado em 18-07-2006.

US GOVERNMENT. (1993). The National Information Infrastructure: Agenda For Action. Disponível em: <http://www.ibiblio.org/nii/nii-table-of-contents.html>. Acessado em 07-07-2003

US POSTAL SERVICE (s.d.). 1775-1993 - The Postal Role in U.S. Development. . Disponível em: <http://www.usps.com/history/his2.htm>. Acessado em 06-02-2006

VACCA, Giuseppe (1991). Estado e mercado, público e privado. In Lua Nova – Revista de Cultura e Política. nº 24 – setembro 1991. São Paulo: CEDEC.

VALOR ECONÔMICO (03-05-2007). Teles Apostam em Conteúdo Gerado por seus Clientes. São Paulo: 03/05/2007.

(04-05-2007). O Irreversível Domínio do Capital 04/05/2007. Disponível em: <http://www.valoreconomico.com.br/valoreconomico/285/euefimdesemana/cultura/O+irreversivel+dominio+do+capital...47.4293783.html?highlight=&newsid=4293783&areaid=47&editionid=1757>. Acessado em 04-05-2007.

- VASCONCELLOS, José Mattos de (1936). Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. 2 vols.
- VEBLER, Thorstein (1909). The Limitations of Marginal Utility. Journal of Political Economy, volume 17. . Disponível em: <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/veblen/margutil.txt>. Acessado em 02-08-2006.
- VEGA FERNÁNDEZ, Domingo Martín de la (s.d.) Breve Cronología de la Telecomunicación Española. Disponível em: http://www.coit.es/foro/pub/ficheros/11.capitulo_8_2a859359.pdf. Acessado em 27-12-2006.
- VERBITSKY, Horacio. (1992). Robo para la Corona – Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción. Buenos Aires: Planeta; 5ª ed.
- VERGARA QUIROZ, Sergio (1997). Una Correspondencia Olvidada: Manuel Montt y Domingo F. Sarmiento 1841 -1879 Anales de la Universidad de Chile, Sexta Serie, Nº 5, Octubre de 1997. Disponível em : <http://www.anales.uchile.cl/6s/n5/avances1-impr.html#>. Acessado em 25-11-2006.
- VERNE, Julio (1994). O dia de um jornalista americano no ano 2889. Tradução de Maria Helena Nascimento e Silva Lisboa: Vega. 2ª ed.
- VERSIANI, Flávio Rebelo e BARROS, José Roberto Mendonça de (orgs.) (1977). Formação Econômica do Brasil: A experiência da industrialização. São Paulo: Saraiva.
- VIANNA, Gaspar. (1976). Direito de Telecomunicações. Rio de Janeiro: Editora Rio.
- _____ (1993). Privatização das Telecomunicações. Rio de Janeiro: Notrya.
- VIANNA, Hélio. (1994). História do Brasil. Revisto e Atualizado por Hernâni Donato. São Paulo: Melhoramentos.
- VICKERS, John e YARROW, George. (1991) Un Análisis Económico de la Privatización. Tradução Eduardo L. Suárez. Mexico: Fondo de Cultura Económica
- VIEIRA, Antonio Helio Guerra. (2005). Eletrônica, Telecomunicações e Computação. In: MORAES, José Carlos T. B. (org.) (2005). 500 Anos de Engenharia no Brasil. São Paulo: Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- VINCHENT, J. (1870). La Telegrafia em los Estados Unidos de América. REVISTA DE TELÉGRAFOS. Ano VIII, maio de 1868, Nº 9 e 14 a 20. Disponível em: <http://archivodigital.coit.es/index.php/mod.articulos/mem.catalogos/recategoria.1096/regini.230>. Acessado em 27-12-2006.
- VISCUSI, W. Kip, HARRINGTON Jr, Joseph E. e VERNON, John M. (2005). Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge: MIT Press. 4ª ed.
- VIVEIROS, Esther de. (1958). Rondon conta sua vida. Rio de Janeiro: Livraria São José.
- VOLPON, Tony. (2003). A Globalização e a Política – de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Revan.
- VUCENS VIVES, J. (1972). Historia Economica de España. Barcelona: Vicens-Vives. 9ª ed.
- WALLERSTEIN, Immanuel. (2001). Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista. Tradução de Renato Aguiar. Revisão da tradução de César Benjamin e Immanuel Wallerstein. Rio de Janeiro: Contraponto.
- _____ (2002 a). O Fim do Mundo como o Concebemos: Ciências sociais para o século XXI. Tradução de Renato Aguiar; Rio de Janeiro: Revan.
- _____ (2002 b). Após o Liberalismo – Em busca da reconstrução do mundo. Tradução de Ricardo Aníbal Rosenbusch; Petrópolis: Vozes.
- WALLIS, John Joseph (2004) Constitutions, Corporations, and Corruption:

American States and Constitutional Change, 1842-1852 NBER WORKING PAPER SERIES Working Paper 10451. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w10451> Acessado em 13-02-2006 Cambridge: National Bureau of Economic Research.

WALLSTEN, Scott (2002). Does Sequencing Matter? Regulation and Privatization in Telecommunications Reform. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/152/334/sequencing.pdf> Acessado em 09-08-2006.

WALRAS, Léon. (1897) L'état et les Chemins de Fer. Disponível em: <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/walras/walras.htm>. Acessado em 30-01-2006.

_____ (1965). Autobiographie. In: JAFFÉ, William (ed.) Correspondence of Leon Walras and Related Papers. Amsterdam: North-Holland. Vol. I p. 1-15. Disponível em: http://www2.unil.ch/cwp/walras_autobio.htm Acessado em 18-07-2006.

_____ (1995). Théorie mathématique de la richesse sociale. In GALLICA [Biblioteca virtual da Biblioteca Nacional da França] versão da edição impressa de Théorie mathématique de la richesse sociale Osnabrück: Otto Zeller 1964 [Reimpressão da edição de 1883]. Disponível em: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k57413.capture>. Acessado em 17-07-2006.

WALTON, Gary M. e ROCKOFF, Hugh (2005). History of the American Economy. Mason/Ohio: Thomson/South-Western. 10ª ed.

WASHINGTON POST (2006). The Telegram 1844-2006. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/02/AR2006020202467.html> Acessado em 26-10-2006

WEIDENBAUM, Murray L. (2000). Federal Regulatory Policy, 1980-2000. *Society* 38.1 (Nov 2000): 86. Disponível em: <http://find.galegroup.com/itx/infomark.do?&contentSet=IAC-Documents&type=retrieve&tabID=T002&prodId=ITOF&docId=A67547296&source=gale&userGroupName=capes53&version=1.0>. Acessado em 10-12-2006.

WEINER, Richard (1990). Dictionary of Media and Communications. New York: Prentice Hall.

WESTERN UNION (2006). Sem Título. Disponível em: <http://www.westernunion.com/info/osTelegram.asp>. Acessado em 26-02-2006.

WESTERN UNION (s.d.). Our History. Disponível em: <http://www.westernunion.com/info/aboutUsHistory.asp>. Acessado em 26-02-2006.

WILLIAMSON, John. (1989). A Economia Aberta e a Economia Mundial – Um texto de economia internacional. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo. Rio de Janeiro: Campus.

_____ (2002). Did the Washington Consensus Fail? Institute for International Economics November 6, 2002. Disponível em: <http://www.iese.com/publications/papers/williamson1102.htm>. Acessado em 23-06-2003.

WILLIHNGANZ, J. (1994). Debating Mass Communication During the Rise and Fall of Broadcasting. BRIE Working Paper 74. Disponível em: <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1097&context=brie> Acessado em 28-04-2007.

WINEGARDNER, Karen E. (s.d.). The Case Study Method of Scholarly Research. Disponível em : https://cpub.brown.edu:8543/cpubsh/Raymond_Hyatt-SO0105_S02/materialadd2.pdf. Acessado em 25-10-2005

WINSTON, Clifford; CRANDALL, Robert W., NISKANEN, William A e KLEVORICK, Alvin. (1994). Explaining Regulatory Policy. Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics, Vol. 1994. (1994), pp. 1-49. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=1057-8641%281994%291994%3C1%3AERP%3E2.0.CO%3B2-N>. Acessado em 10-12-2006.

WIRED (2006). Telegram Passes Into History. Disponível em: <http://www.wired.com/news/technology/0,70147-0.html> Acessado em 27-02-2006

WOHLERS, Márcio (2003) Investimento e Privatização das Telecomunicações no Brasil: Dois Vetores da Mesma Estratégia. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/4960/capv.pdf>. Acessado em 20-05-2007.

ZAHARIADIS, Nikolaos (1999). The Rise and Fall of British State Ownership: Political Pressure or Economic Reality? Comparative Politics, Vol. 31, Nº 4. (Jul., 1999), pp. 445-463. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0010-4159%28199907%2931%3A4%3C445%3ATRAFOB%3E2.0.CO%3B2-J>. Acessado em 06-04-2007.