

O AVANÇO NEOLIBERAL SOBRE O SETOR POSTAL BRASILEIRO

UMA ANÁLISE DOS PROJETOS DE
LEI 1.491/1999 E 591/2021

Reuel Secunde Gonçalves
Aline Sueli de Salles Santos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

G635a Gonçalves, Reuel Secunde.
 O avanço neoliberal sobre o setor postal brasileiro: uma análise
 dos Projetos de Lei 1.491/1999 e 591/2021 . / Reuel Secunde
 Gonçalves. – Palmas, TO, 2021.
 11 f.

 Relatório Técnico (Mestrado Profissional) - Universidade Federal
 do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-
 Graduação (Mestrado) Profissional em Administração Pública em
 Rede Nacional (PROFIAP), 2021.

 Orientadora : Aline Sueli de Salles Santos

 1. Neoliberalismo. 2. Liberalização. 3. Setor postal. 4. ECT. I. Título

CDD 658

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de
qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que
citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime
estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da
UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

Introdução

Na segunda metade da década de 1990, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) apresentou o Projeto de Lei (PL) 1.491/1999 que propunha a reforma do setor postal brasileiro e, dentre outras coisas, pretendia transformar a ECT em uma empresa de capital aberto que passaria a concorrer com operadores privados em um mercado controlado por uma agência reguladora. Por uma série de fatores, o projeto não saiu do papel.

Agora, em 2021, após várias sinalizações a respeito do tema, o presidente Jair Messias Bolsonaro entregou ao congresso o PL 591/2021, que trata da liberalização e desregulamentação do setor postal brasileiro e da desestatização da ECT, com a intenção de alterar a atual política postal que, pela proposta, passaria a ter o mercado, e não o Estado, como direcionador.

A semelhança na descrição dos dois projetos não é coincidência. Ambos os textos são norteados pelas diretrizes de organismos internacionais que atuam a serviço do neoliberalismo, doutrina que se alastrou pelo mundo desde o final da década de 1970 e também opera sobre o setor postal.

Este relatório, que é fruto da dissertação intitulada *A liberalização do setor postal brasileiro em dois atos – uma análise dos Projetos de Lei 1.491/1999 e 591/2021*, apresentada como trabalho de conclusão do Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap/UFT), tem como objetivo expor alguns dos resultados dessa pesquisa e, inevitavelmente, revelar uma visão que se contrapõe a narrativa do atual governo. Portanto, busca-se propiciar ao/a leitor/a elementos que levem a uma reflexão profunda sobre o tema, indo além do discurso oficial e hegemônico.

Projeto de Lei 1.491/1999

É o produto final das atividades do programa Reforma Estrutural do Setor Postal Brasileiro (RESP), de 1997, e tem como objetivo “propor um novo modelo regulamentar e institucional para o setor postal brasileiro, bem como a modernização organizacional e comercial da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT” (BRASIL, 1999, p. 48033);

O texto original tem 192 artigos estruturados em quatro livros que tratam dos princípios fundamentais, do sistema nacional de correios, do órgão regulador, das políticas setoriais e da reestruturação da ECT;

Sua elaboração foi influenciada pelas diretrizes de organismos internacionais alinhados à doutrina neoliberal, como a União Postal Universal (UPU), o Banco Mundial e a OCDE, e por uma provável pressão de empresários interessados na abertura do setor. O governo FHC pretendia aprovar de forma rápida e integral as propostas contidas no PL (TEIXEIRA, 2013);

Na contramão das desestatizações que ocorriam de forma acentuada na segunda metade dos anos 1990, a liberalização do setor postal, nos termos apresentados pelo Executivo, não encontrou um quadro favorável à sua aprovação;

O texto nunca chegou a ser votado no plenário da Câmara. “Ao perder força política no Congresso e legitimidade junto aos grupos empresariais, o projeto estendeu-se por várias Comissões até a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva” que, em outubro de 2003, solicitou ao Legislativo a sua retirada (TEIXEIRA, 2013, p. 70).

Projeto de Lei 591/2021

O Decreto nº 10.066, de 15 de outubro de 2019, incluiu a ECT no Programa de Parcerias de Investimento (PPI) da Presidência da República com objetivo, segundo o governo, de “estudar alternativas de parceria com a iniciativa privada, bem como para propor ganhos de eficiência e resultado para a empresa, com vistas a garantir sua sustentabilidade econômico-financeira” (BRASIL, 2019);

A inclusão da ECT no PPI deu início a uma série de estudos “para desestatização do setor postal brasileiro” (BRASIL, 2021a);

A privatização de empresas e de setores controlados pelo Estado está na agenda do atual governo brasileiro, que, desde o início do mandato trabalha em várias frentes para implementar projetos voltados para esta pauta;

É nesse contexto que está inserido o PL 591/2021, que “dispõe sobre a organização e a manutenção do Sistema Nacional de Serviços Postais” e que prevê a privatização da ECT. O texto original tem 28 artigos (BRASIL, 2021b);

O projeto foi apresentado aos deputados no dia 24 de fevereiro de 2021. Neste íterim, o Decreto nº 10.674/2021 incluiu a ECT no Programa Nacional de Desestatização (PND), com a definição de que a desestatização se dará pela “alienação de controle societário” (BRASIL, 2021c);

Em 05 de agosto de 2021, o texto foi aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado para votação no Senado Federal. O governo prevê que o projeto se torne lei ainda este ano e que a ECT seja leiloada no primeiro semestre de 2022.

Quadro comparativo

PL 1.491/1999

Cria o Sistema Nacional de Correios (SNC)

Tem como figura central um órgão regulador, a Agência Nacional de Serviços Postais

Estabelece um pacote de serviços básicos, os serviços essenciais

Propõe a transformação da ECT na Correios do Brasil S.A, mas garante o controle pela União

Determina a outorga de concessão dos serviços postais básicos, sempre onerosa

Mantem o monopólio da ECT por até 10 anos, período de adaptação ao novo cenário mercadológico

PL 591/2021

Cria o Sistema Nacional de Serviços Postais (SNSP)

Tem como figura central a Anatel, renomeada, Agência Nacional de Telecomunicações e Serviços Postais

Estabelece um pacote de serviços básicos, os serviços postais universais

Propõe a transformação da ECT na Correios do Brasil S.A, abrindo mão do controle societário

Determina a outorga de concessão dos serviços postais básicos, que poderá ser patrocinada

Mantem o monopólio da ECT por até 5 anos, mas permite a transferência do mesmo às concessionárias (durante todo o período da concessão)

Principais justificativas para a reforma do setor postal

PL 1.491/1999

Regulamentar um cenário de competição já existente, dando segurança aos operadores privados;

Proporcionar a população os benefícios de um mercado competitivo, com maior qualidade e menores preços;

Reforçar o papel regulador do Estado;

Reestruturar e modernizar a ECT, adequando-a a nova realidade mercadológica.

PL 591/2021

Aumentar a qualidade dos serviços;

Garantir a prestação do serviço postal universal;

Ampliar os investimentos privados no setor;

Facultar a desestatização da ECT, que hoje não tem a capacidade de investimento necessária e que futuramente pode se tornar um risco para as contas públicas.

O que diz a teoria

O movimento neoliberal induziu o Estado a realizar o que Harvey (2004, pp. 130, 131) chama de: "expropriação das terras comuns". Isto é, "ativos de propriedade do Estado ou destinados ao uso partilhado da população em geral foram entregues ao mercado para que o capital sobreacumulado pudesse investir neles, valorizá-los e especular com eles". Segundo o autor, estas privatizações alimentaram o desejo e a pressão do mercado por cada vez mais desestatizações;

Essa conduta fica claramente exemplificada nas privatizações ocorridas no Brasil, a partir dos anos 1990, onde se abriram ao capital privado "suculentos espaços de acumulação", com incentivos absolutamente inconcebíveis dados pelo Estado (PAULANI, 2007, pp. 79, 80).

Harvey (2014), enxerga no cerne desta questão uma batalha de classes, com o Estado auxiliando uma pequena elite a aumentar seus dividendos com a privatização de empresas públicas.

Este também é o caso do setor postal, cujas adaptações ao modelo começaram a ser esboçadas ainda na década de 1980 e que, a partir do final dos anos 1990, por influência direta dos organismos internacionais, implementou na maioria dos países uma série de mudanças voltadas a liberalização e a desestatização (TEIXEIRA, 2013).

Algumas contradições do projeto atual

Baixa capacidade de investimento

Segundo o relatório da administração da ECT, foram investidos na empresa R\$ 332,5 milhões em 2019. Para 2020, a diretoria executiva aprovou o valor de R\$ 832 milhões para investimento. No mesmo documento, o presidente da estatal à época, Floriano Peixoto Vieira Melo, exaltou a capacidade de adaptação e as melhorias alcançadas pela empresa (ECT, 2021).

Risco para as contas públicas

A principal justificativa apresentada pelos autores do PL 591/2021 para a privatização da ECT é a preocupação que ela se torne deficitária e passe a ser um peso aos cofres públicos. Porém, o próprio projeto abre brechas para que a União custeie serviços postais prestados por operadores privados.

O PL 591/2021 prevê a possibilidade de se realizar concessões patrocinadas, que de acordo com a Lei 11.079/2004, art. 2º, § 2º, "é a concessão de serviços públicos [...] quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado" (BRASIL, 2004).

O monopólio da ECT

No projeto atual, propõe-se o repasse do privilégio atribuído à ECT diretamente para operadores privados. Ou seja, fica evidente que o combate não é ao regime de exclusividade em si, mas a garantia do mesmo a uma empresa pública.

Os concessionários que receberem o direito à exclusividade dos serviços também herdarão os direitos e obrigações da ECT junto às agências franqueadas. Segundo dados disponibilizados pela empresa, atualmente os Correios contam com quase mil agências desse tipo (ECT, 2021).

Outros indícios do avanço neoliberal

O avanço do neoliberalismo se caracteriza pela imposição de um pacote fechado de mudanças sem observar as particularidades, a estrutura institucional e legal dos países subjugados pela ideologia. No Brasil, isso fica explícito não apenas nas privatizações e nas concessões, mas também na implantação de um modelo regulatório alicerçado em agências reguladoras (MELLO, 2015);

Os organismos internacionais, ao ditarem suas orientações liberalizantes para o setor de correios, previam a manutenção de certos serviços a serem prestados pelo Estado, se não diretamente, mas pelo menos sob sua tutela (TEIXEIRA, 2016);

A tendência em exaltar as qualidades da livre competição em detrimento da oferta de serviços pelo Estado e o sentido de urgência em aderir a um novo paradigma econômico baseado na regulação estatal e na concorrência entre agentes privados;

As alusões à iniciativa privada são sempre acompanhadas de uma expectativa de retorno positivo com o avanço do particular sobre o público. Neste cenário, o operador postal é expresso como um ente que exercerá suas atividades em regime privado, com atuação em mercado aberto e concorrencial. Não há uma quantidade extensa de obrigações aos operadores postais, o que legitima a ideia de Estado mínimo.

Conclusão

Como dito, este relatório foi elaborado com o objetivo de expor alguns dos resultados da pesquisa: A liberalização do setor postal brasileiro em dois atos - uma análise dos Projetos de Lei 1.491/1999 e 591/2021 e revelar uma visão que se contrapõe a do atual governo a respeito dos rumos pretendidos para o setor. A intenção foi propiciar ao/a leitor/a elementos que levem a uma reflexão profunda sobre o tema, indo além do discurso oficial e hegemônico.

Acredita-se que foi confirmada a hipótese de que, mesmo sendo apresentados em épocas diferentes, os documentos têm em comum a manifestação de preceitos neoliberais. Como visto, há elementos da ideologia ao longo de ambos os textos. Prova disso é que, como visto, a narrativa da liberalização do setor postal brasileiro é construída a partir de três pilares: a privatização da ECT, a concessão dos serviços obrigatórios e a criação de um órgão regulador.

Conclui-se que, conforme as lições de Harley (2004) e Mello (2015), há fortes indícios de que a liberalização do setor postal brasileiro na verdade atende primeiramente aos interesses de expansão do capital e se baseia na adesão cega ao modelo neoliberal, sem considerar as peculiaridades territoriais e sociais, o grau de maturidade da economia e muito menos o arcabouço legal e institucional brasileiro.

Referências

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 1.491, de 1999 (do Poder Executivo) - Mensagem nº 920/99. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3v2CWF4>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.066, de 15 de outubro de 2019. Dispõe sobre a qualificação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. 2019. Decreto 10.066/2019. Disponível em: <https://bit.ly/30aCGIA>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.674, de 13 de abril de 2021. Dispõe sobre a inclusão da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos no Programa Nacional de Desestatização. 2021c. Decreto 10.674/2021. Disponível em: <https://bit.ly/3BByxvg>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. 2004. Lei 11.079/2004. Disponível em: <https://bit.ly/3iVaLmm>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. PPI. Programa de Parcerias e Investimentos. Câmara aprova urgência do Projeto de Lei que abre caminho para desestatização dos Correios. 2021b. Disponível em: <https://bit.ly/3BDzYJv>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. PPI. Programa de Parcerias e Investimentos. CPPI e BNDES anunciam conclusão da primeira fase dos estudos de desestatização do setor postal brasileiro. 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/3AzEMOE>. Acesso em: 13 ago. 2021.

ECT. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Relatório integrado Correios 2020. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3iXrXrv>. Acesso em: 15 set. 2021.

HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HARVEY, David. O novo imperialismo. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

PAULANI, Leda. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. *In*: Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes. Os Correios em Transformação: reestruturação, organização do trabalho e políticas de gestão do trabalho (1994-2011). 2013. 279 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes. Tendências do setor postal no cenário internacional: liberalização, regulação do mercado e reestruturação organizacional. *Revista Sociedade e Estado*, v. 31, n. 2, 2016, p. 349-372.